



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLITICA

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

**LA DECLARACIÓN DE COMPROMISO Y EL REGISTRO EN EL
REINFO, COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE PERMITEN
EL INICIO DE ACTIVIDADES EN PEQUEÑA MINERÍA**

**PARA OBTENER EL TITULO
PROFESIONAL DE ABOGADO**

PRESENTADO POR:

Bach. Rony Yen Smith Collado Caveró

ASESOR:

Abg. Roberto Avendaño Mamani

PUERTO MALDONADO – PERU

2020



AGRADECIMIENTOS

A todos mis docentes por ayudarme a adquirir los conocimientos necesarios durante mi formación universitaria



DEDICATORIA

A dios, por darme la oportunidad de vivir y haber permitido que llegara hasta este momento de mi formación profesional.

A mis padres y familiares, por haberme brindado todo el apoyo y creer en mi incondicionalmente, gracias por ayudarme a conseguir una carrera profesional, todos mis logros y satisfacciones se los debo a ustedes



PAGINA DEL JURADO

Abg. Carlos Irineo Sequeiros Ataucuri

PRESIDENTE DEL JURADO

Abg. Rolando José Camarena Quispe

SECRETARIO DEL JURADO

Abg. Roberto Avendaño Mamani

ASESOR



Contenido

RESUMEN.....	3
CAPITULO I.....	5
1. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO.....	5
1.1. Problema.....	5
1.1.1. Planteamiento del problema.....	5
1.1.2. Formulación del problema.....	8
• Problema principal.....	8
• Problemas secundarios.....	9
1.2. Objetivos de investigación.....	9
1.2.1. Objetivo general.....	9
1.2.2. Objetivos específicos.....	10
1.3. Justificación.....	10
1.4. Método.....	11
1.4.1. Diseño metodológico.....	11
1.4.2. Diseño contextual.....	11
1.4.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos.....	12
1.4.4. Fiabilidad de la investigación.....	12
1.5. Hipótesis de trabajo.....	13
CAPITULO II.....	14
2. MARCO TEORICO.....	14
2.1. Antecedentes del estudio.....	14
2.1.1. Antecedente nacional.....	14
2.2. Bases teóricas.....	15
2.2.1. Minería.....	15
2.2.2. Acto administrativo.....	30
CAPITULO III.....	61
3. RESULTADO Y ANALISIS DE LOS HALLAZGOS.....	61
3.1. Resultados y análisis de la investigación en formalización minera.....	61
3.1.1. La obtención de un derecho minero en nuestra legislación.....	61
3.1.2. Análisis de la normativa de formalización minera.....	69
3.2. Resultados y análisis de la investigación del acto administrativo.....	72
3.2.1. Análisis del acto administrativo en la legislación.....	72
3.2.2. Análisis del acto administrativo en la doctrina.....	74
3.3. Resultado y análisis de los cuestionarios.....	79



3.3.1.	Cuestionarios destinados a especialistas en materia de formalización minera	79
3.3.2.	Análisis de los cuestionarios destinados a Fiscales Especializados en Materia Ambiental del Ministerio Público – distrito judicial de Madre de Dios	81
3.4.	Análisis general	82
CONCLUSIONES		87
RECOMENDACIONES		89
ANEXOS.....		91
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		101



RESUMEN

Nuestra investigación inicialmente comprende los aspectos metodológicos del estudio, donde se puede determinar que dentro del proceso de formalización que se dio en el país, hubo una serie de modificaciones en la normativa de formalización que generó un complejo proceso de formalización, generando la interrogante si la declaración de compromiso tiene el valor de un acto administrativo y que su inscripción en el REINFO se podría considerar como una autorización para operar. Por tanto en nuestra investigación se pretende determinar si la declaración de compromiso y el registro en el REINFO son considerados como actos administrativos que permiten el inicio de actividades en pequeña minería, así mismo se va a determinar qué efectos produce un acto administrativo en el proceso de formalización minera integral, de igual manera se va a determinar que es una declaración de compromiso y que es el registro integral de formalización minera y cuáles son los efectos que produce dentro del proceso de formalización, para lo cual se realizó un análisis exhaustivo de la legislación en minería para así determinar cuál es el procedimiento para poder acceder a un derecho de aprovechamiento de recursos no renovables, de igual forma se realizó un análisis legal y dogmático de lo relacionado al acto administrativo. Esta investigación presenta un diseño metodológico con un enfoque cualitativo utilizando la investigación no experimental. Se logró determinar que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no se les considera actos administrativos debido a que no cumplen con las condiciones previstas en la ley, si bien es cierto estos documentos no son actos administrativos, pero si facultan que se pueda realizar la actividad de explotación de minería.



ABSTRATC

Our research initially includes the methodological aspects of the study, where it can be determined that within the formalization process that took place in the country, there were a series of modifications in the formalization regulations that generated a complex formalization process, raising the question whether the Declaration of commitment has the value of an administrative act and that its registration in REINFO could be considered as an authorization to operate. Therefore, in our investigation, the intention is to determine if the declaration of commitment and the registration in REINFO are considered as administrative acts that allow the start of activities in small mining, as well as to determine what effects an administrative act produces in the process of formalization of mining activity, likewise it will be determined that it is a declaration of commitment and that it is the Integral Registry of Mining Formalization and what are its effects within the formalization process, for which an exhaustive analysis of the legislation was carried out In mining in order to determine what is the procedure to access a right to use non-renewable resources, a legal and dogmatic analysis of the administrative act was also carried out. This research presents a methodological design with a qualitative approach using non-experimental research. It was possible to determine that the declaration of commitment and the registration in REINFO are not considered administrative acts because they do not comply with the conditions provided by law, although these documents are not administrative acts, but they do allow them to be carry out the mining exploitation activity.

Palabras clave: Formalización de la minería, acto administrativo, declaración de compromiso, REINFO



CAPITULO I.

1. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL ESTUDIO

1.1. Problema

1.1.1. Planteamiento del problema

La minería ilegal es una actividad que el Estado decidió afrontar, a través del Decreto Legislativo 1105 publicado el 19 de abril de 2012, estableciendo disposiciones para la implementación del proceso de formalización de la actividad minera informal en la pequeña minería y minería artesanal, realizada en zonas que no están prohibidas realizarlo, en un ámbito nacional, así también el proceso de formalización y los pasos que se debía seguir para el proceso, dando origen como requisito principal la presentación de una declaración de compromiso, la cual es desarrollada en el artículo cinco, donde establece que dicha declaración es un formato que es presentado por una persona natural o jurídica ante el gobierno regional y que esta misma da inicio al proceso de formalización y que se encontrara vigente hasta la obtención de la autorización para inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales. No habiendo logrado mayores avances para ordenar estas actividades. Asimismo, señala en su artículo N°12, que, una vez cumplidos los pasos señalados, el Gobierno Regional correspondiente emitirá la Resolución de Inicio/Reinicio de Actividades de Exploración, Explotación y/o Beneficio de Minerales, con la cual culminará el Proceso de Formalización.



Por tanto, creo una nueva normativa que buscaba remediar los mínimos resultados obtenidos, cuyo objetivo era retomar el proceso extraordinario de formalización de la pequeña minería. Promulgándose el Decreto Legislativo N° 1293 del 8 de junio del año 2017, donde se crea el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) bajo la administración de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, convirtiéndose en el único registro de personas que se acogieron al nuevo proceso de formalización, determinándose como primer presupuesto estar inscrito en el REINFO, este plazo de inscripción se cerró el primero de agosto de 2017, iniciándose así la etapa de formalización minera integral estableciéndose un plazo de 36 meses, suponiendo que el proceso debía culminar en agosto de 2020, así mismo señala, aquellos que no lograron acceder a una inscripción en el REINFO se les considera mineros ilegales y están propensos a la aplicación de medidas de carácter administrativo, civil y penal, según correspondan.

En el mes de octubre del año 2019 se promulga la Ley N°31007 Ley que reestructura formalización minera en las actividades de explotación o beneficio en la pequeña minería y minería artesanal, el cual reestructura el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) de quienes vienen desarrollando actividades de explotación o beneficio en la pequeña minería y minería artesanal, asimismo señala la ampliación del plazo hasta el 31 de diciembre de 2021, para la formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo 1293, que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal. Asimismo, esta



ley señala que aquellos sujetos que se inserten al Registro Integral de Formalización Minera en el plazo establecido están exentos de responsabilidad penal, tal y como lo señala el literal b. de la disposición complementaria final única del Decreto Legislativo 1351, el mismo que modifica el artículo 307-A del código penal señalando que la misma pena establecido en este artículo se aplicara a aquellos que están fuera del proceso de formalización, es decir aquellos mineros inscritos en REINFO están exentos de responsabilidad penal. Entonces la inscripción en el REINFO es de carácter constitutiva, porque da nacimiento al ejercicio legal de acciones mineras de explotación, beneficio y comercialización, pese a que los mineros inscritos no cuenten con concesión, contrato de explotación o contrato de cesión. La inscripción a través de una declaración de compromiso es un habilitante de la actividad minera de explotación, beneficio y comercialización de minerales, porque el operador minero podrá realizar estas actividades como consecuencia de su sola inscripción, aun cuando no tenga aprobado el Instrumento de Gestión Ambiental para la formalización de las actividades de minería.

La minería siempre realiza una alteración en el medioambiente, lo que genera un riesgo de contaminación ambiental, la actividad de exploración puede ocasionar contaminación, al poner en contacto mineral con un cuerpo de agua, ocasionando que este cuerpo de agua se vuelva ácido. Para evitar este riesgo ambiental, la autoridad impone varias condiciones para autorizar la realización de un acto minero. Las condiciones varían mucho en función de la afectación que ocasiona al medioambiente por parte



de las actividades mineras, pues se considera que las actividades menores ocasionan menos daño. La actividad minera requiere de una autorización emitida por el Ministerio de Energía y Minas para operar formalmente, sin embargo, no solo requiere permisos y autorizaciones de dicha entidad, sino que puede requerir autorizaciones de otras entidades, como SERFOR, ANA Y SERNAMP. Tal y como puede apreciarse, son unos requisitos que deben cumplirse antes de realizar la actividad minera.

Entonces la declaración de compromiso es considerada una autorización administrativa, debido a que permite realizar actividad minera al sujeto inscrito en REINFO. Este acto no puede considerarse como una autorización para operar, la autorización válida para ello es el permiso de inicio de operaciones, ya que el único que autoriza el inicio de la actividad minera, la declaración de compromisos solo manifiesta la voluntad del administrado para formalizar su actividad, pero no es un documento que autorice a realizar explotación u otra similar, dicho esto surge la interrogante si la actividad minera que se realiza ahora en el denominado corredor minero de aquellos que solo cuentan con declaración de compromiso es considerada una actividad legal por parte de las autoridades.

1.1.2. Formulación del problema

- Problema principal



- ✓ ¿Se puede considerar la declaración de compromiso y su registro en el REINFO como un acto administrativo que permite el inicio de actividades en pequeña minería?

- Problemas secundarios
 - ✓ ¿Cuáles son los efectos del acto administrativo dentro del proceso de formalización de la actividad minera?

 - ✓ ¿Qué es una declaración de compromiso y cuáles son sus efectos dentro del proceso de formalización de la actividad minera?

 - ✓ ¿Qué es el REINFO y cuáles son sus efectos dentro del proceso de formalización de la actividad minera?

1.2. Objetivos de investigación

1.2.1. Objetivo general

- ✓ Demostrar si la declaración de compromiso y su registro en el REINFO son considerados como un acto administrativo que permite el inicio de actividades en pequeña minería.



1.2.2. Objetivos específicos

- ✓ Determinar cuáles son los efectos del acto administrativo dentro del proceso de formalización de la actividad minera.

- ✓ Determinar qué es una declaración de compromiso y cuáles son los efectos que produce dentro del proceso de formalización de la actividad minera.

- ✓ Determinar qué es el REINFO y cuáles son sus efectos que produce dentro del proceso de formalización de la minería.

1.3. Justificación

La presente investigación se desarrolla porque se evidencio un problema en el proceso de formalización de minería ilegal, se busca desarrollar el problema para evitar futuros inconvenientes que se podrían generar debido a esta falencia, por tanto busco determinar si, la declaración de compromiso presentada en el REINFO es considerado como un acto administrativo para el inicio de actividades mineras, situación que no debería ser así, debido a que la declaración de compromiso es solo un documento de trámite en la cual el solicitante manifiesta su voluntad de ser un minero formal y someterse al proceso de



formalización, pero dicho documento y su registro en el REINFO, no pueden ser considerados como un acto administrativo que los faculte realizar actos de minería, sin contar con título habilitante ni con un instrumento de gestión ambiental, en la práctica se evidencia que esta situación descrita se está dando en todos los denominados corredores mineros, por tanto es importante desarrollar esta investigación para así poder establecer una posible solución a dicho problema que podría generar problemas medioambientales.

1.4. Método

1.4.1. Diseño metodológico

El siguiente trabajo de investigación cuenta con un enfoque cualitativo, debido a que la investigación no busca mediciones estadísticas, sino que busca probar la hipótesis de manera argumentativa, utilizando un tipo de investigación no experimental, ya que se va a analizar y observar un fenómeno ya existente.

1.4.2. Diseño contextual

- Escenario y tiempo. - La investigación se va a desarrollar en la población que está ligada al tema, dentro de las cuales tenemos, magistrados del Ministerio Público, funcionarios de la dirección de Energía y Minas, especialistas del tema y mineros que se encuentran dentro del proceso de formalización en el departamento de Madre de Dios, asimismo los documentos comprenden leyes, decretos



supremos, resoluciones directorales, informes técnicos, etc., dados desde la determinación del problema.

- Unidades de estudio. - La unidad de análisis de la investigación está referida a toda persona relacionada directa o indirectamente, o que tenga basto conocimiento sobre el proceso de formalización de minería ilegal.

1.4.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

1.4.3.1. Técnicas

- Entrevistas
- Análisis documental

1.4.3.2. Instrumentos

- Guía de entrevistas
- Análisis e interpretación de la información recabada

1.4.4. Fiabilidad de la investigación

La investigación desarrollada es fiable debido a que la finalidad del estudio es real, y desarrolla un contexto social. Por tanto, la investigación cuenta con todos los recursos necesarios para ser desarrollada, asimismo se



cuenta con los materiales bibliográficos necesarios para desarrollar el estudio proyectado.

1.5. Hipótesis de trabajo

1.5.1. Hipótesis principal

- La declaración de compromiso y el registro en el REINFO no son considerados actos administrativos dentro del proceso de formalización de la minería.

1.5.2. Hipótesis específicas

- El acto administrativo produce efectos al culminar el proceso de formalización minera a través de una resolución de autorización para realizar acciones de minería.
- La declaración de compromiso es un documento con carácter de declaración jurada que faculta a los mineros en proceso de formalización a realizar acciones de explotación.
- El REINFO es un registro de todos los mineros en proceso de formalización y faculta realizar acciones mineras pese a no haber culminado con este.



CAPITULO II.

2. MARCO TEORICO

2.1. Antecedentes del estudio

2.1.1. Antecedente nacional

- Torres Álvarez, Hernán Martín (2019). **El proceso de formalización minera integral en el Perú y la vulneración de los derechos de los concesionarios mineros**. Tesis para optar el Título profesional de Abogado. FACULTAD DE DERECHO, Universidad de Lima. Perú. Disponible en: <http://repositorio.ulima.edu.pe/handle/ulima/9458>

En su conclusión sexta señala que: “El Proceso de Formalización de la Minera Integral sitúa al titular de la concesión minera en una posición vulnerable debido a que le otorga al minero informal la posibilidad de explotar los minerales que se localizan dentro de la concesión minera del primero, sin haber acreditado previamente un contrato ya sea de cesión o contrato de explotación del área de la concesión”.



2.2. Bases teóricas

2.2.1. Minería.

La actividad minera en el Perú está formada por cuatro categorías: la gran minería, la mediana minería, y la pequeña minería y minería artesanal. Estos se diferencian según la escala de producción y están reguladas por dos tipos de régimen: el primer régimen es sobre pequeña minería artesanal y el segundo régimen es el general, ambos señalan obligaciones respecto a su producción de material medido anualmente y el pago del derecho de vigencia. (Ipenza Peralta & Valencia Arroyo, 2014)

2.2.1.1. Pequeña minería y minería artesanal. –

Son actividades definidas por sus características socioeconómicas y tecnológicas: La minería artesanal utiliza métodos manuales mediante el uso de equipos simples y básicos para la extracción; mientras que la pequeña minería es una actividad muy común y se considera habitual. (Ipenza Peralta & Valencia Arroyo, 2014)

2.2.1.1.1. La minería artesanal:

La calidad de productor minero artesanal (PMA) es acreditada en la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos, mediante la presentación de una



declaración jurada con una vigencia de dos años. (IPENZA PERALTA, 2013), se considera mineros artesanales:

- Quienes de manera individual o como personas jurídicas se dedican habitualmente a la explotación y beneficio directo del mineral aurífero.
- Se basan en la utilización de métodos manuales con equipos básicos.
- Tienen hasta 1000 Ha. de petitorios o concesiones mineras, o suscribieron contratos con los titulares mineros.
- Tienen una capacidad de producción de minerales no mayor a 25 toneladas métricas por día. (CHAYÑA AGUILAR & PALOMINO MANZANO, 2016)

2.2.1.1.2. La pequeña minería

La consideración como pequeño productor minero (PPM) es realizada en la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos, a través de una declaración jurada cada dos años. (IPENZA PERALTA, 2013) se considera pequeños mineros a:



- Aquellos sujetos que de forma individual o como personas jurídicas se dedican a la explotación y/o beneficio directo del mineral aurífero de manera habitual.
- Poseen hasta 2000 Ha. entre petitorios solicitados y concesiones mineras.
- Cuando se cuenta con una capacidad de producción y de beneficio no mayor a 350 toneladas métricas por cada día.
(CHAYÑA AGUILAR & PALOMINO MANZANO, 2016).

2.2.1.2. Diferencia entre minería ilegal con la minería informal. –

El Decreto Legislativo N° 1100, establece una definición sobre la minería ilegal, señalando que el título de concesión minera no puede facultar el inicio de actividades mineras, sino que se necesita tramitar otra clase de autorizaciones, permisos y licencias posteriores al título de la concesión; por lo que realizar actividades mineras sin contar con las autorizaciones respectivas, se le considera como minería ilegal.
(CALDERON VALVERDE, 2013)

Posteriormente con el Decreto Legislativo N° 1105, se define un concepto de minería ilegal, señalándola como toda actividad minera realizada ya sea por una persona natural o jurídica, utilizando maquinaria que no autorizadas para su uso, y sin cumplir con las



exigencias administrativas, técnicas, sociales y medioambientales, o se desarrollen actividades mineras en zonas donde se prohíbe su realización. De igual manera señala que la Minería Informal es toda actividad realizada bajo los mismos presupuestos anteriores, con la única diferencia sobre el lugar donde podrá ser desarrollada dicha actividad minera, asimismo señala que esta debe desarrollarse en zonas no prohibidas, y con la condición de que los sujetos hayan iniciado un proceso de formalización mediante el proceso regular. (CALDERON VALVERDE, 2013)

La minería ilegal es la actividad que emplea maquinaria industrial sin contar con autorización vigente de la autoridad competente, por otro lado, la actividad minera informal, es aquella que se realiza sin contar con títulos habilitantes referidos a la concesión minera. Ambas actividades se presentan de forma concatenada, la actividad ilegal se aprovecha de la actividad informal. (CALDERON VALVERDE, 2013)

2.2.1.3. Formalización de la minería ilegal. –

Debemos entenderla como un proceso que permite acceder a las autorizaciones y así poder llevar a cabo la actividad minera, iniciando desde la solicitud presentada del petitorio minero en zonas permitidas y además con la obtención de la concesión para la pequeña minería o



la minería artesanal, hasta poder obtener la certificación ambiental. Una vez que se haya cumplido con todos los requisitos, recién se podrá realizar acciones mineras. (IPENZA PERALTA, 2013)

2.2.1.3.1. Proceso de formalización durante el tiempo

2.2.1.3.1.1. El primer paso. – Dado mediante el Decreto Legislativo N° 1105, donde señala que, para la culminación del proceso de formalización, los mineros debían de cumplir una serie de requisitos, en un plazo de 24 meses. (DRAGO, 2019)

Los requisitos son los siguientes:

- Declaración de compromiso: Los mineros con intenciones de formalizarse, debían de presentar una manifestación de voluntad considerada como declaración de compromisos, mediante la cual se comprometen a cumplir una serie de requisitos, indicando los lugares donde ya se venía trabajando. La presentación de la declaración de compromisos se remitía al Registro Nacional de Declaración de Compromisos. Otorgándole a las personas dedicadas a la actividad informal un beneficio



en incentivo que les permita continuar realizando actividades mineras y no poder ser considerados como mineros ilegales, mientras estos culminaban su proceso de formalización de minería. (DRAGO, 2019)

- Título o derecho sobre la concesión minera:
Se debía acreditar la concesión de minería donde ya se venía trabajando, o de ser el caso, haber suscrito con el titular un contrato de cesión o un contrato de explotación. (DRAGO, 2019)
- Acreditar la propiedad o autorización de uso del terreno superficial: La concesión minera es un inmueble distinto e independiente del terreno superficial donde está ubicada, por tanto, el sujeto dedicado a la actividad informal debía acreditar la propiedad del terreno superficial que se encontraba sobre la concesión minera donde se encontraba trabajando, o también haber suscrito un acuerdo o contrato con el propietario de este,



que le faculte realizar todo tipo de actividades mineras. (DRAGO, 2019)

- Autorización de uso de aguas: Este requisito implica que la persona dedicada a la actividad informal debía obtener una autorización emitida por la Autoridad Nacional de Agua (ANA), que era otorgada en un plazo no mayor de dos años. (DRAGO, 2019)
- Instrumento de gestión ambiental correctivo (IGAC): Se le considera un plan de adecuación hacia la normativa ambiental vigente, buscando minimizar los impactos negativos. El IGAC era formulado por la persona que realiza la actividad informal con el apoyo de un profesional autorizado, este debía contar con el visto bueno por parte del Gobierno Regional respectivo. (DRAGO, 2019)
- Autorización de inicio/reinicio de actividades: La emisión de esta autorización



determina el fin del proceso de formalización.

Una vez se obtenida la Autorización, el minero era considerado como formal.

(DRAGO, 2019) La autorización se emite previa opinión favorable por parte del Ministerio de Energía, Minas e Hidrocarburos, mediante un informe de evaluación emitido por el gobierno regional. (IPENZA PERALTA, 2013)

Los resultados obtenidos en el proceso de formalización hasta el 19 de abril del 2014, mostro un avance muy limitado. (VALENCIA ARROYO, MADRE DE DIOS: ¿PODEMOS EVITAR LA TRAGEDIA? Políticas de ordenamiento de la minería aurifera, 2014)

2.2.1.3.1.2. El segundo paso. – Se dio a través del Decreto Supremo N.º 029-2014-PCM, estableciendo una estrategia de saneamiento dirigido a la pequeña minería y la minería informal. Reemplazando al Registro Nacional de Compromisos por un nuevo registro denominado Registro de Saneamiento, donde se trasladaron las inscripciones de todas aquellas personas dedicadas a la minería informal y que se encontraban inscritas ya mencionado Registro de



Compromisos, la única condición fue que contar con Registro Único de Contribuyentes (RUC) vigente. Asimismo, de igual forma se dispuso el saneamiento de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal se debía realizar de manera gradual, progresiva y ordenada, culminando en el año 2016. (DRAGO, 2019)

2.2.1.3.1.3. El tercer paso. – Se dio a través del Decreto Legislativo N° 1293, promulgado el 8 de junio del año 2017, creando el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), quien está bajo la administración de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas (MEM). Siendo así el único registro formal donde están comprendidos todos aquellos mineros en proceso de formalización minera; asimismo se estableció como primer requisito, para poder ingresar al proceso de formalización, contar con una inscripción vigente en el REINFO, estableciéndose un plazo máximo de 36 meses, el cual debía culminar en agosto de 2020. (WIENER RAMOS, 2019)

2.2.1.3.1.4. El cuarto paso. – se dio a través de la Ley N.º 31007 del 17 de octubre de 2019, que prorroga el plazo del proceso de formalización minera hasta el 31 de diciembre del año



2021, no exigiendo a aquellas personas que se encuentran en el proceso de formalización, a cumplir con los requisitos necesarios para que puedan ser formalizados. Asimismo, señalo un plazo de 120 días hábiles para que nuevos mineros puedan acceder a la inscripción en el REINFO y así puedan gozar de los beneficios que otorgada el proceso de formalización minera integral. (DRAGO, 2019)

2.2.1.3.2. REINFO. – Se crea a través del Decreto Legislativo N° 1293, promulgado el 8 de junio del año 2017, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), está a cargo de la Dirección General de Formalización Minera (DGFM) del Ministerio de Energía y Minas (MEM). Siendo este el único registro que comprende a todos los sujetos que se encuentran dentro del proceso de formalización minera integral. (WIENER RAMOS, 2019)

2.2.1.3.3. Estudio de impacto ambiental o evaluación de impacto ambiental. – Es un instrumento que permite formar una clara idea, del proyecto a ejecutarse, además de los impactos ambientales que se van a generar y la estrategia en su manejo ambiental. (IPENZA PERALTA, 2013)

Asimismo, constituye un instrumento central de la gestión ambiental. Es de naturaleza preventiva, antes que correctiva, y se



destina a otorgar elementos necesarios para toma de decisiones, dar a conocer los potenciales y previsibles impactos que un proyecto puede generar, de igual manera planifica medidas que se deben adoptar a fin de prevenir, disminuir, mitigar o eliminar esos impactos. (PULGAR-VIDAL & AURAZO, 2003)

2.2.1.4. La concesión minera como título habilitante para ejercer minería

2.2.1.4.1. Concepto. – Se entiende más como un derecho y no como una autorización otorgada por el Estado hacia una persona natural o jurídica, y así poder explorar y explotar un recurso natural no renovable perteneciente al Estado. (IPENZA PERALTA, 2013)

2.2.1.4.2. Nociones

Según el artículo 9 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de recursos minerales concedidos. La concesión minera es un inmueble distinto y separado del predio donde se encuentre ubicada. (BALDEON RIOS, 2004)

También se entiende como un acto jurídico administrativo de Derecho Público, en el cual la Autoridad Administrativa, aplicando el principio de legalidad, cede de manera temporal y de



manera unilateral a terceros, la explotación y exploración de recursos minerales no renovables. (DAVILA BENDEZU, 2019)

2.2.1.4.3. Concesiones de exploración y explotación

2.2.1.4.3.1. Actividad minera de exploración

El derecho de explotación es un derecho real sobre una superficie determinada, y que determina el valor de un mineral, del cual no está autorizado la explotación. Asimismo, permite detectar recursos minerales a través de la interpretación de imágenes captadas a través de satélites. En la exploración, aparte de ubicar y determinar la cantidad aproximada de los minerales, también se establecen el promedio de mineralización sus características físicas. (GUTIÉRREZ, 2014)

2.2.1.4.3.2. Actividad minera de explotación

Aquella actividad extractiva de minerales de un yacimiento. Para el inicio de dicha explotación se evalúan diversas variables tales como el capital de la inversión, las características del yacimiento minero, los métodos de explotación a utilizar, entre otros. (GUTIÉRREZ, 2014)



Detallaremos las formas de explotación de yacimientos más comunes y usados en el país.

- Minería a Tajo Abierto. – Es realizada dentro de yacimientos con gran tamaño o extensión, y los que se encuentran ubicados cerca de la superficie, es un método generalmente usado por la gran minería. El tajo abierto significa la extracción del material en zonas donde se encuentra el mineral haciendo uso de maquinaria de gran capacidad. (GUTIÉRREZ, 2014)
- Minería Subterránea o de Socavón. - Se caracteriza por la extracción del mineral, utilizando métodos de ingeniería subterránea. El método de explotación subterránea se utiliza en los casos donde el mineral o las vetas se encuentren en zonas profundas de la corteza terrestre. (GUTIÉRREZ, 2014)

2.2.1.5. Minería en otros países de Latinoamérica

La formalización de la minería integral en el Perú es un proceso único en comparación con otros países de Latinoamérica, es por ese



motivo que analizaremos como se obtiene un derecho minero en algunos países que son productores mineros en Latinoamérica

2.2.1.5.1. Bolivia

La Ley 535 de Minería y Metalurgia en su artículo señala que, para poder explorar, explotar, concentrar, fundir, refinar, industrializar y comercializar recursos minerales, es necesario que el titular cuente con derechos mineros vigentes. Asimismo, señala que el acto administrativo que otorga derechos mineros se da a través de un contrato administrativo minero cuya vigencia es de 30 años, estos contratos para ser efectivos requieren la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional, según el numeral 12 del artículo 158 de la Constitución Boliviana, el cual señala que dicha asamblea aprueba los contratos de interés público referidos a recurso naturales. (Ley de Minería y Metalurgia, 2014)

2.2.1.5.2. Colombia

La Ley 685 Código de Minas, determina que solo se podrá explorar y explotar minas mediante un contrato de concesión minera cuya vigencia será de 30 años, el cual será celebrado entre el estado y un particular, el plazo señalado para que la autoridad resuelva el contrato de concesión será de 180 días calendarios, en la concesión se debe efectuar los trabajos y obras de exploración de minerales dentro de los 3 años siguientes a la



fecha de inscripción del contrato, terminado este proceso se inicia el periodo de otros 3 años para la construcción e instalación de infraestructura necesario para las labores de explotación, culminado estos procesos recién puede iniciarse formalmente el proceso de explotación por el periodo señalado en el contrato. (Ley 1382, 2010)

2.2.1.5.3. Chile

El código de minería chileno señala que cualquier persona puede solicitar una concesión minera presentando un escrito de pedimento que solicita la exploración y otro escrito de manifestación que solicita la explotación, de igual manera se establecen condiciones y límites territoriales, asimismo estas concesiones se constituyen mediante resolución judicial dictada en un procedimiento no contencioso, sin intervención de alguna otra autoridad. (CODIGO DE MINERIA, 1983)

2.2.1.5.4. Ecuador

La ley de Minería Ley 45, señala que el estado ecuatoriano otorga concesiones mineras por un plazo de 25 años a través de un acto administrativo, a favor de cualquier persona interesada, estas deben presentar una solicitud de concesión minera y el pago de un derecho, además se debe pagar una patente anual de conservación, la concesión se dividirá en dos etapas, una etapa de



exploración y otra de explotación, la etapa de exploración se da una vez otorgada la concesión por un plazo de hasta cuatro años, culminado este proceso el concesionario tendrá un periodo de hasta dos años para realizar la evaluación económica del yacimiento y solicitar el inicio de la explotación y la posterior suscripción del contrato de explotación de recursos minerales. (LEY DE MINERIA, 2009)

2.2.2. Acto administrativo

2.2.2.1. Desarrollo

De acuerdo con el Numeral 1.1. del Artículo N° 1 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (MINJUS, 2014)

Los actos administrativos están demasiado ligados a la presunción de legalidad y certeza, y se presume que son válidos y eficaces, por lo que gozan o se encuentran privilegiados de ejecutividad



y la habilitación para el ejercicio de la potestad ejecutoria.
(HERNANDEZ-MENDIBLE, 2011)

Asimismo, se puede entender como el instrumento jurídico, mediante el cual se exterioriza la actividad de la administración pública, y se define como aquella declaración de voluntad expresa o presunta, de carácter unilateral, proveniente de la administración pública y susceptible de producir siempre efectos jurídicos (FERNANDEZ ARBELÁEZ, 2015)

La emisión de un acto administrativo se encuentra bajo el rigor del principio de legalidad, disponiendo que el ente administrativo deba actuar con respeto a la normativa vigente y dentro del parámetro de sus facultades atribuidas y según los fines que fueron establecidos.
(MINJUS, 2014)

El objeto o contenido del acto administrativo no debe estar prohibido por la normativa vigente ni debe contravenir alguna disposición constitucional, legal, mandato judicial firme; ni podrá contravenir las normas administrativas de carácter general provenientes de una autoridad de igual, inferior o de superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que emita el acto. (ANDALUZ WESTREICHER, 2016)



En cuanto a los actos administrativos sujetos a condición, término, o modo, el Estado señala en qué casos la autoridad bajo decisión expresa puede someter moderadamente el acto a estos elementos accidentales, asimismo la autoridad debe cuidar que la condición, término o modo sean compatibles con el ordenamiento jurídico, o que tales elementos estén dirigidos a asegurar el cumplimiento del fin público que percibe el acto administrativo.

- **Por condición** da inicio o cesación de los efectos de un acto a la ocurrencia de un suceso futuro o incierto.
- **Por término** se remite al momento a partir del cual debe comenzar o cesar de eficacia del acto.
- **Por modo** se condiciona al cumplimiento y de la posibilidad de seguir disfrutando del beneficio de este.

En todos estos casos nos referimos a una imposición autorizada por ley, lo que no debe confundirse por las condiciones obligaciones y plazos que ya están previstos en la normativa vigente. (ANDALUZ WESTREICHER, 2016)

En materia ambiental sujetar los actos administrativos que otorgan títulos habilitantes para la realización de actividades con potencial impacto ambiental negativo a una condición o un modo, puede resultar de gran utilidad para la protección del interés público.



Por ejemplo, se puede condicionar la entrada en vigor de una autorización y su inicio de la actividad, al resultado de una inspección cuyo objetivo será verificar el cumplimiento de las obligaciones que condicionaron el acto administrativo. (ANDALUZ WESTREICHER, 2016)

Adicionalmente, dicha circunstancia descrita podría servir para condicionar las autorizaciones otorgadas, en la cuales se haya producido un daño grave o irreversible, donde lo recomendable sería privar de eficacia al acto, adoptándose medidas garantizando que los impactos ambientales se encuentren dentro de los márgenes establecidos en la normativa ambiental. (ANDALUZ WESTREICHER, 2016)

Los actos administrativos para desarrollar están referidos a una concesión minera, es así como el autor Gabino Fraga señala un tipo de acto administrativo referido a una concesión de explotación, señalando que esta sólo produce efectos en las relaciones entre el Estado y el concesionario (FRAGA, 2000)

2.2.2.2. Desarrollo doctrinario

2.2.2.2.1. Características del acto administrativo según la doctrina



El autor Roberto Dromi desarrolla las características del acto administrativo y los desarrolla de la siguiente manera:

- La presunción de legitimidad de los actos administrativos. – Son aquellas suposiciones que señalan que el acto ha sido emitido conforme al derecho respetando las normas del ordenamiento jurídico. Asimismo, la legalidad justifica y avala la validez de los actos administrativos por eso adquiere la calidad de legal. Se presume que esto es válido y que respeta las normas que regulan su producción. Existen una serie de razones que hacen presumir la legitimidad del acto administrativo, el fundamento para que esta presunción sea legítima es que existen garantías que preceden a la emanación de un acto administrativo, asimismo posee un carácter de presunción debido que su sola emanación le otorga la calidad de legitimidad pero ésta puede ser desvirtuada por el interesado siempre y cuando demuestre que ese acto viola el orden jurídico, la presunción de legitimidad produce efectos los cuales se puede determinar cómo que esta legitimidad no necesita una declaración previa es decir que el Estado no necesita declarar que su actividad es legítima, otro efecto es que la anulación del acto sólo puede ser a



petición de parte además la persona que solicita la anulación es la que tiene que demostrar y probar la ilegitimidad, asimismo la ejecutoriedad administrativa es aquella facultad en la cual la entidad ejecuta el acto debido aquí se presume que es legítimo, obligatorio y exigible. (DROMI, 2005)

- La ejecutividad de los actos administrativos. – Es regla general que una vez perfeccionado el acto administrativo produce todos sus efectos. Además, adquiere un carácter de obligatoriedad que asegura a la autoridad administrativa la disposición exclusiva sobre toda la eficacia del acto administrativo y que éste garantice los intereses que tutela la administración. (DROMI, 2005)
- La ejecutoriedad del acto administrativo. – Tiene un carácter muy esencial debido a que esta actividad administrativa que ha sido manifestada en algún acto dependiendo su objeto puede ser ejecutable o no por la misma autoridad administrativa, existen dos clases de ejecutoriedad, una es la administrativa el cuál es el modo propio de ejecución de la entidad administrativa una vez



que se ha emitido el acto administrativo es Facultad de la entidad vela de cumplimiento y corresponde a la misma entidad llevarlo a cabo valiéndose de sus propios medios, la otra clase es la judicial la cual desarrolla y señala que el cumplimiento le compete al órgano de instancia administrativa para que sea ejecutado el acto necesario pero en ocasiones este mismo órgano administrativo no cuenta con la competencia para hacer valer el alto por ende se acuden a la instancia judicial para que está promueva la acción judicial pertinente. (DROMI, 2005)

- Suspensión de la ejecución del del acto administrativo. – A la facultad que tiene la administración para lograr el cumplimiento del acto ya sea por medios propios o ejecutarlo a través de otras medios se establece también como una garantía otorgarle al administrado la Facultad de suspender la ejecución del acto administrativo, existen dos tipos de suspensiones: la suspensión administrativa quién dispone a petición de parte o de oficio la suspensión ejecutiva del acto administrativo debido al evidenciamiento de algún tipo de causal prevista que pueda interrumpir con



su eficacia; la otra suspensión es la judicial que se da cuando los particulares hayan sido afectados por el acto administrativo y soliciten al órgano jurisdiccional que suspenda su ejecución dicha decisión puede ser objeto de impugnación. (DROMI, 2005)

- La estabilidad. – También llamado cosa juzgada administrativa Es un término adquirido de la doctrina y jurisprudencia francesa y alemana, la revocación de un acto administrativo es una medida excepcional que está limitado solo a ser aplicada en casos con irregularidades, la administración está prohibida de revocar actos administrativos regulares debido a que estos otorgan derechos subjetivos que han sido válidamente notificados. (DROMI, 2005)
- Actos propios. – La teoría de los actos propios deriva del derecho privado como una especie de aplicación del principio de no contradicción es decir que la actuación administrativa no puede ser contradictoria en sí misma, esta doctrina sostiene que la actuación de la administración tiene que



basarse bajo el principio de buena fe y debe regir en las relaciones jurídicas administrativas entre el estado y los particulares, asimismo la conducta de la administración debe ser coherente y respetar lo señalado por la teoría de los actos propios al momento de dictar sus actos administrativos. (DROMI, 2005)

- La impugnabilidad. – La naturaleza del acto administrativo comprende que al hacerse efectivo produce efectos jurídicos directos o indirectos situación que puede ser impugnada a través de una serie de recursos administrativos previstos en las legislaciones vigentes o a través de recursos judiciales correspondientes. (DROMI, 2005)

2.2.2.2.2. Clasificación del acto administrativo según la doctrina

Según el autor español Raúl Bocanegra Sierra, realiza una clasificación doctrinaria del acto administrativo, el autor manifiesta que según la doctrina se ha utilizado una infinidad de criterios para clasificar a los actos administrativos que ha generado una gran variedad de clasificaciones, por tanto, clasifico



al acto administrativo de la siguiente manera. (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

- Clasificación por su contenido. – Dentro de esta clasificación tenemos los actos administrativos favorables que crea no reconocen derechos en otras palabras otorga ventanas jurídicas, los actos administrativos desfavorables que van a restringir el patrimonio jurídico de los particulares, los actos administrativos con doble efecto los cuales refieren a aquellos actos administrativos que producen efecto a terceras personas y los actos administrativos con efectos mixtos que van a producir efectos beneficiosos o perjudiciosos hacia la misma persona. (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)
- Clasificación por la clase o por naturaleza de la potestad ejercitada. – Dentro de esta clasificación se debe hacer una diferenciación entre actos administrativos reglados y discrecionales, los actos administrativos reglados son de mero cumplimiento de lo establecido en el acto y se encargan del cumplimiento de los requisitos



establecidos; por otra parte, los actos administrativos discrecionales dictan actos administrativos guiados por el interés público (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

- Clasificación por la razón de los sujetos. – Esta clasificación toma en cuenta los sujetos que intervienen dentro de la emisión de los actos administrativos, clasificándolos en cuatro grupos: El primer grupo está referido al número de entidades que van a participar en la emisión del acto dentro del ámbito de su competencia; El segundo grupo está referido a que los actos administrativos pueden emanar de un ente colegiado o no colegiado; El tercer grupo está referido aquí los actos administrativos pueden estar dirigido a una persona como también a varias personas surtiendo el mismo efecto en todos; Y el último grupo está referida a la aceptación del particular sobre el acto administrativo, en esta clasificación los actos pueden ser aceptados o no, situación que no va a afectar su validez pero si va a afectar su eficacia. (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)



- Clasificación por la posición del acto en el procedimiento administrativo. – Dentro de esta clasificación tenemos aquellos Actos que están ligados a un procedimiento administrativo, de los cuales se clasifican de la siguiente manera: El primer grupo encontramos aquellos actos definitivos y actos de trámite que ponen fin a un procedimiento administrativo; Como segundo grupo tenemos aquellos actos que finalizan una vía administrativa y que causan estado, referido a aquellos actos que pueden brindar la posibilidad de interponer un recurso contencioso administrativo contra los mismos; El tercer grupo está referido a aquellos actos firmes que hayan o no causado efecto ya no son susceptibles ninguna clase de recurso administrativo de impugnación ya sea por distintas situaciones el plazo para interponer los recursos administrativos haya vencido.
(BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

- Clasificación de los actos políticos o de Gobierno.
– Esta clasificación está referida a todo tipo de actos que se dan durante la vigencia de un



Gobierno ya sea decisiones políticas o decisiones de Gobierno que van a producir efectos jurídicos.

(BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

2.2.2.2.3. Modalidades del acto administrativo según la doctrina

Según el desarrollo del autor peruano Juan Carlos Morón Urbina, desarrolla las modalidades del acto administrativo según la ley de procedimiento administrativo general, señalando que las modalidades del acto administrativo son las mismas modalidades por las cual se aplica en el acto jurídico conforme la teoría general del derecho las cuales son el plazo, el modo y la condición. El plazo está referido al tiempo en que los efectos jurídicos del acto administrativo comienzan a surtir o cesar sus efectos, La condición está sujeta a que los efectos del acto administrativo sean futuros e inciertos, la última modalidad es el modo el cual es una obligación impuesta al administrado mediante el cual se van a dar los efectos del acto. previstas estas modalidades que estas están sujetas a unas condiciones las cuales son: la accesoriedad refiere que el hecho constitutivo de la modalidad no tiene que ser esencial al acto sino que debe ser accesorio o eventual porque si fuera un elemento esencial sería parte de la validez del mismo acto y no de uno eventual, La segunda condición está referida a la tipicidad legal refiere que la autoridad administrativa no puede



discrecionalmente establecer condiciones obligaciones o distintos plazos a los administrados la decisión administrativa en el sentido puro debe tener permanencia ser incondicional y no debe sujetarse al cumplimiento de deberes posteriores a la emisión del acto administrativo, La última condición está referida a que el objeto de la inclusión del acto administrativo es asegurar que se cumpla el fin público perseguido por el acto controlando la modalidad y que la actuación sea compatible con el ordenamiento legal. (MORON URBINA, 2019)

2.2.2.2.4. Requisitos de validez del acto administrativo según la doctrina

El autor peruano Juan Carlos Morón Urbina, desarrolla los requisitos de validez del acto administrativo según la normativa aplicable en el territorio peruano, señala además que para la existencia de un acto administrativo se tiene que cumplir correctamente todos los elementos esenciales de validez.

- La competencia. – Su definición parte de dos enfoques, el primer enfoque está referido a la potestad de la entidad administrativa la cual habilita a un órgano subordinado y este genere actuación administrativa determinada, haciendo prevalecer la potestad que le ha sido conferida. El



segundo enfoque está dirigido al régimen de particulares que están revestidos de funciones administrativas y en representación de un órgano administrativo emiten actuaciones administrativas.

(MORON URBINA, 2019)

- Contenido u objeto ajustado a derecho. – El contenido del acto administrativo debe estar en el mismo sentido de la competencia establecida, el contenido material del acto material presenta dos enfoques, el primero se refiere a una actividad reglamentada, el objeto de esta debe estar comprendido en una norma determinada que puede ser prohibitiva o habilitante, el segundo enfoque es sobre las actividades discrecionales, es decir que no cuentan con una norma a la cual puedan adaptarse, pero el contenido de están deben estar según el marco legal y los principios de razonabilidad y juridicidad. (MORON URBINA, 2019)

- Finalidad pública. – El contenido de cada acto administrativo debe siempre perseguir las finalidades específicas o generales que le



corresponde, esta finalidad debe siempre concordar con el interés público, y no desviarse para satisfacer algún interés personal de los agentes públicos. (MORON URBINA, 2019)

- Procedimiento regular. – Para comprender esta exigencia debemos hacer un análisis y diferenciar entre el procedimiento, la forma y las formalidades. El procedimiento se considera un elemento de validez del acto administrativo, de no existir un procedimiento automáticamente se determina la invalidez del acto, salvo alguna salvedad que la norma lo prevea; la forma del acto es la exteriorización del contenido y su motivación para que pueda ser plenamente identificada y reconocida: y las formalidades son exigencias que pueden darse antes o después del acto administrativo. (MORON URBINA, 2019)
- Vicios del acto administrativo. – Existen una serie de vicios, alguno de ellos puede generar nulidad, estas nulidades son: debido a su competencia, debido al contenido u objeto, debido a la finalidad,



debido a la motivación y la forma. (MORON
URBINA, 2019)

2.2.2.2.5. Eficacia del acto administrativo según la doctrina

Según la autora española Margarita Beladiez Rojo, señala que un acto se considera eficaz cuando adquiere validez y surte efectos. Es así que los clasifica en dos supuestos en los cuales los actos comienzan a producir efectos: el primer supuesto está referido a los actos cuya eficacia no sea inmediata por disposición expresa del mismo, señalando dos supuestos el primero de un acto con efectos retroactivos y el segundo con un acto de efectos posteriores a su emanación; el segundo supuesto está referido a la eficacia demorada, la cual también señala dos supuestos: el primero es sobre la eficacia demorada por el propio contenido del acto por ejemplo un acto sometido a una condición suspensiva no podrá surtir efectos pero si podrá obligar a respetar el contenido, y el segundo supuesto está referido a la eficacia supeditada a una notificación o publicación, se tratan de actos que están condicionados a surtir efectos hasta que quede constancia que ha sido recibido por el beneficiado. (BELADIEZ ROJO, 1994)

El autor español Raúl Bocanegra Sierra desarrolla una clasificación de los actos administrativos durante el tiempo



desarrollando tres aspectos, el primer aspecto está relacionado al comienzo de la eficacia, el segundo aspecto está relacionado a la retroactividad de los actos administrativos y el tercer aspecto está relacionado a la sensación de la eficacia del acto administrativo (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

- El primer aspecto desarrolla la eficacia del acto administrativo en el tiempo, la cual se divide en cuatro supuestos: el primer supuesto está referido aquí los actos administrativos están condicionados a una notificación o publicación posterior a estos recién pueden surtir efectos; el segundo supuesto está relacionado a que su eficacia puede estar condicionada por el contenido propio del acto; el tercer supuesto está relacionado aquí la eficacia puede producirse siempre y cuando haya la aprobación externa de una entidad superior o una de igual jerarquía; y por último supuesto desarrolla que los actos administrativos inician su eficacia en un momento posterior determinado o por un acontecimiento futuro e incierto. (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)



- El segundo aspecto está referido a la retroactividad de los actos administrativos, se dan mediante la emisión de un nuevo acto administrativo en sustitución de otros actos anulados, el acto administrativo que va a sustituir al anulado únicamente puede tener efectos retroactivos siempre y cuando sea favorable para el ciudadano.
(BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

- El tercer aspecto está referido a la sensación de eficacia la cual se divide en dos supuestos, el primer supuesto está relacionado a la sensación temporal la cual es una suspensión de un acto administrativo en vía administrativa y se configura como una medida cautelar para la posibilidad de esta suspensión se tiene que corroborar algún perjuicio que sea difícil o imposible de ser reparado ; El segundo supuesto está referido a la cesación definitiva la eficacia del acto administrativo el cual desarrolla una serie de motivos por el cual se puede dar esta sensación, el primero es por cumplimiento del contenido del acto es decir que el acto haya cumplido su fin y este se extinga, el segundo es por la expiración o término del plazo al cual está sometido los efectos



o por una condición resolutoria, el tercero está relacionado a una revocación decretada por la misma administración, el cuarto está relacionado a una revisión de un acto administrativo y legal que se dio a efecto de la interposición de un recurso en la vía administrativa, el quinto es por voluntad propia ciudadano el cual renuncia a los efectos favorables del mismo, el sexto es por desaparición del objeto al cual el acto estaba proyectando para surtir efectos, Y el séptimo es por motivo de fallecimiento del destinatario del acto administrativo situación que produce que produce el cese de los efectos siempre y cuando el contenido del mismo sea una obligación o un derecho de carácter personalísimo.
(BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

2.2.2.2.6. Ejecutoriedad del acto administrativo según la doctrina

El autor argentino Héctor Pozo desarrolla la ejecutoriedad y la considera como la facultad de la administración de hacer valer por si misma las consecuencias de un acto que ha emanado de esta, la ejecutoriedad no cuestiona la legalidad del acto lo que cuestiona es si la administración cuenta con los medios por los cuales el acto se podrá hacer efectivo, si los administrados a los



cuales va dirigido el acto se niegan a cumplirlo, para lo cual se recurre a la fuerza o coacción hacia la persona o alguno de sus bienes, la ejecutoriedad puede ser efectiva a través de una coerción directa cuando se fuerza al sujeto a cumplir con lo señalado en el acto, y por otro lado está la ejecución directa de la misma administración o mediante la intervención de terceros. (POZO GOWLAND, 2018)

El autor español Raúl Bocanegra Sierra desarrolla la ejecutoriedad de los actos administrativos, señalando que, los actos administrativos adquieren carácter ejecutorio debido a que están destinados a ser eficaces y su contenido va a ser de cumplimiento obligatorio para los ciudadanos así como para también para la administración, pero existen algunos actos que no pueden ser ejecutorios porque no son susceptibles de ser ejecutados forzosamente, estos actos están destinados a hacer valer derechos personales de la persona que sólo puede ser ejecutado por la misma para obtener algún tipo de beneficio, pero a diferencia de estos existen actos que sí son susceptibles de ser ejecutados debido a que la administración tiene la facultad de imponer el contenido obligatorio en el acto a través de medios coactivos. (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004)

2.2.2.2.7. Motivación del acto administrativo según la doctrina



Según refiere el autor argentino Pedro José Jorge Coviello, la motivación es una especie de justificación y manifestación del comportamiento jurídico administrativo, de igual manera señala que un acto puede estar bien motivado pero si su motivo es ilegal o falso no sirve de nada toda la justificación, por eso señala que la motivación debe estar dirigida a los actos en específico, por eso señala que la motivación brinda transparencia, publicidad, justicia, razonabilidad y veracidad buscando siempre la paz jurídica. (JORGE COVIELLO, 2018)

De igual forma los autores argentinos Guido Tawil y Laura Monti desarrollan el tema de la motivación y lo conceptualizan como una exigencia legal establecida como una condición importante que emana de vigencia al principio de legalidad en la actuación de las entidades administrativas, por otra parte la motivación supone que algunas actuaciones ya no tengan un carácter de confidencialidad que va estar ligado al derecho de defensa y la publicidad de los actos de gobierno, asimismo los actos que generan o restringen derechos deben ser muy adecuada y detalladamente motivados debido a que se ponderan intereses públicos o privados, en conclusión la motivación es una garantía a favor de los particulares sobre quienes va surtir efecto el acto, por lo que resulta muy indispensable ya que coadyuva al correcto funcionamiento de la administración. (TAWIL & MONTI, 1998)



2.2.2.2.8. Nulidad del acto administrativo según la doctrina

El autor argentino Roberto Dromi desarrolla la nulidad del acto administrativo señalando que, el acto administrativo tiene que cumplir todos los requisitos relativos a su objeto, competencia y forma, además debe actuarse con arreglo a la normativa regulada en su procedimiento administrativo, la existencia de actos viciados supone que estos no han cumplido con los requisitos esenciales que son imprescindibles para su existencia, eficacia o validez, Estos vicios son faltas o defectos que aparecen con el acto mismo dentro del procedimiento y que lesionan la perfección del acto en su validez o en su eficacia impidiendo que este acto pueda ser ejecutado. (DROMI, 2005)

2.2.2.3. Características

Presenta varias características, las cuales son:

- 2.2.2.3.1. Declaración unilateral de una entidad que ejerce función administrativa.** - Implica que la validez del acto administrativo emana de la autoridad administrativa, y se manifiesta en la forma cómo la entidad ha exteriorizado su voluntad. (MINJUS, 2014)



2.2.2.3.2. Destinada a producir efectos jurídicos externos. - Los actos administrativos surten efectos fuera de la entidad; debiendo ser siempre directos, públicos y subjetivos. (MINJUS, 2014)

2.2.2.3.3. Recae en derechos, intereses y obligaciones de los administrados. – Para surtir efectos el acto administrativo determina los alcances, incidencias, garantías y cargas que se va adjudicar al administrado. (MINJUS, 2014)

2.2.2.3.4. En una situación concreta. - El acto administrativo recae en los intereses de particulares individualizados. (MINJUS, 2014)

2.2.2.3.5. En el marco de normas de derecho público. – Regula y ordena actividad privada, enmarcándose en las normas que regulan su actividad. (MINJUS, 2014)

2.2.2.4. Clases de actos administrativos

2.2.2.4.1. Actos favorables. – Producen derechos e intereses.



2.2.2.4.2. Actos de gravamen. – Imponen sanciones, limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos de los administrados.

2.2.2.4.3. Actos resolutorios. – Son aquellos que se pronuncian sobre el tema de fondo de un8 procedimiento.

2.2.2.4.4. Actos de trámite. – Aquellos producidos dentro del trámite de un procedimiento y que coadyuvan a la emisión de un acto administrativo.

2.2.2.4.5. Causan Estado en la vía administrativa. – Aquellos que pueden recurrir a la vía contencioso-administrativo.

2.2.2.4.6. Actos originarios. - Actos originarios son los que ponen fin a un procedimiento que se plantea por primera vez, con relación a una cuestión concreta y para un caso determinado

2.2.2.4.7. Actos confirmatorios. - Son los que se limitan a reproducir o confirmar otro acto previo dictado sobre el mismo asunto, idénticos sujetos y con base en iguales pretensiones y argumentos.



2.2.2.4.8. Actos simples. - Requiere una actuación sencilla de la Administración Pública.

2.2.2.4.9. Actos complejos. – Esta referida a la actuación de varias instituciones y también de otros sistemas administrativos.

2.2.2.4.10. Actos constitutivos. – Los que crean derechos.

2.2.2.4.11. Actos declarativos. – Los que reconocen derechos.

2.2.2.4.12. Actos reglados. – Son aquellos que se emiten dentro del marco del ordenamiento jurídico.

2.2.2.4.13. Actos discrecionales. – Suponen el ejercicio de potestades por la Administración debido al interés público.

2.2.2.5. Requisitos de validez

2.2.2.5.1. Competencia. – Debe ser emitido por el órgano facultado cumpliendo su competencia en materia, territorio, grado, tiempo o cuantía; en caso de órganos colegiados, se deben cumplir los



requisitos previstos que son indispensables para su emisión.
(MINJUS, 2014)

2.2.2.5.2. Objeto o contenido. – Se pueda determinar los efectos jurídicos, además el contenido de esta debe ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, con un contenido preciso, que sea física y jurídicamente posible, además señalar las cuestiones por las que fue creado. (MINJUS, 2014)

2.2.2.5.3. Finalidad pública. – Se adecua a los intereses públicos, es decir que su finalidad no puede ser beneficiosa a algún tercero o desviarse de la finalidad pública prevista en la ley. (MINJUS, 2014)

2.2.2.5.4. Motivación. – Debe estar debidamente motivado respecto a su contenido y debe ceñirse según lo dispuesto por el ordenamiento jurídico. (MINJUS, 2014)

2.2.2.5.5. Procedimiento regular. - Antes de la emisión de un acto administrativo, este debe haber cumplido el procedimiento previsto en la ley. (MINJUS, 2014)



2.2.2.6. Regulación del procedimiento administrativo

Para que un acto administrativo sea emitido, es necesario seguir el procedimiento establecido por la legislación vigente, es así que la ley general de procedimiento administrativo señala los siguientes procedimientos administrativos:

- Los procedimientos con aprobación automática.
- Los procedimientos de evaluación previa por la entidad.
- Los procedimientos especiales

Estos establecen una serie de actos y diligencias que deben ser cumplidos para así poder garantizar los derechos de aquellas partes que están involucradas en el procedimiento. (MINJUS, 2014)

2.2.2.7. Hecho administrativo

El hecho administrativo es una figura jurídica que no está recogida por el Texto Único de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, por tanto, no es jurídicamente posible su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico; pero esta figura si es desarrollada por la doctrina, entre ellos autores nacionales e internacionales.



Uno de estos autores nacionales es Ascencios Torres el cual hace una definición específica del hecho administrativo, señalándolo como la ejecución u operación material sin decisión o acto previo. (ASCENCIOS TORRES, 2016)

El autor argentino Roberto Dromi señala que el hecho administrativo es una actividad en ejercicio de la función administrativa, asimismo señala que, el hecho administrativo exterioriza la función administrativa, convirtiéndose en el efecto ejecutorio del acto administrativo. (DROMI, 2005). De igual forma el autor argentino Agustín Gordillo señala que el hecho administrativo desde un punto de vista práctico, lo define como la expresión de voluntad administrativa, pero que carece de sentido mental y constituye solo una actuación física o material, también señala también que los hechos administrativos deducen la voluntad real que los ha precedido (GORDILLO, 2004).

Y por último el autor colombiano Iván Mauricio Fernández Arbeláez define al hecho administrativo como un evento que causa efectos en la administración pública, donde no se encuentra involucrada la voluntad de esta. (FERNANDEZ ARBELÁEZ, 2015)

Podemos ver que en países como Argentina y Colombia se aplica esta figura jurídica, y viene siendo desarrollada ampliamente por



la doctrina, esta situación no es igual en Perú debido a que no se encuentra contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo General, pero a pesar de eso algunos autores lo desarrollan solo como doctrina de consulta mas no como una doctrina que se pueda aplicar.

2.2.2.7.1. Distinción con el acto administrativo

Debido a que esta figura no está contemplada en la legislación peruana es necesario hacer una diferencia entre el hecho y el acto administrativos. Un punto de distinción desde el ámbito de la legitimidad es desarrollado por el autor Dromi señalando que el acto administrativo tiene legitimidad además determina obligaciones y dispone términos para poder impugnarlo, por otro lado, el hecho administrativo no necesita de normas que lo regulen ni le otorguen presunción de legitimidad. (DROMI, 2005)

La distinción entre ambas figuras no es sencilla debido a que el hecho administrativo también manifiesta voluntad administrativa, tal igual que el acto el cual se manifiesta mediante la voluntad administrativa y está dirigida a los administrados. Otra distinción en comprender que el hecho es una exteriorización material es la ejecución de un acto o también llamado una operación material sin decisión o acto previo. (ASCENCIOS TORRES, 2016)



Otorgar un derecho de aprovechamiento de recurso mineral se considera un acto, pero explotar los recursos minerales sin previa declaración o acto administrativo se considera como un hecho administrativo. Entonces se puede afirmar que según la forma del hecho administrativo se puede deducir cual ha sido la voluntad del acto administrativo a futuro.



CAPITULO III.

3. RESULTADO Y ANALISIS DE LOS HALLAZGOS

3.1. Resultados y análisis de la investigación en formalización minera

3.1.1. La obtención de un derecho minero en nuestra legislación

3.1.1.1. Normativa que desarrolla la obtención de un derecho minero

- Según la Constitución Política del Perú. – El aprovechamiento de un recurso natural está debidamente regulado en la constitución política la cual señala en su art. 66, todos los recursos a nivel nacional ya sea naturales, renovables y no renovables son patrimonio único de la nación, asimismo en su segundo párrafo señala que “La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal” (CONSTITUCION POLITICA DEL PERU, 1993), quiere decir que todos los recursos no renovables son de propiedad de la nación, es decir que todas las concesiones mineras son de dominio del estado, y son otorgadas para su aprovechamiento a través de una concesión que tiene la calidad de un derecho real, el cual solo dispone el aprovechamiento de recursos según las pautas establecida en la normativa, la constitución solo reconoce el dominio de la concesión y que estas son adquiridas como



derechos reales, asimismo señala que la única persona que puede aprovechar estos recursos es el titular del derecho real. Entonces se puede interpretar que la constitución reconoce de una manera muy sucinta que la única persona que puede aprovechar dichos recursos es el titular del derecho real.

- Según el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería.
 - Señala en su artículo 9 que, la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales concedidos, de la misma forma en el artículo 10 señala que se otorga al titular un derecho real y lo somete al cumplimiento de las obligaciones para mantener su vigencia. (T.U.O. DE LA LEY GENERAL DE MINERIA, 1992); podemos ver que dichos artículos disponen tal cual está establecido en la constitución, reconociendo que la única persona que cuenta con derecho de explotación y exploración es el titular que además cuenta con un derecho real sobre la concesión.
- Según el Decreto Legislativo 1105. – El cual estableció una serie de disposiciones para el inicio del proceso de formalización de la pequeña minería y la minería artesanal, señalando los requisitos y todas las obligaciones que debía ser cumplida por los titulares de concesiones mineras en proceso de formalización, asimismo señala que una vez cumplidos los requisitos previstos por el gobierno regional correspondiente, se



emite la resolución administrativa de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficios de recursos minerales, de ese modo termina el proceso de formalización. (DECRETO LEGISLATIVO N° 1105, 2012); este dispone claramente que, la única forma para realizar actividades mineras es a través de un proceso de formalización el cual otorga una autorización, previo cumplimiento de los requisitos señalados.

- Según el Decreto Legislativo N° 1336. – Establece todas las disposiciones para el proceso de formalización minera integral, asimismo señala en el inciso 3.3. del artículo 3 donde señalan los requisitos para la culminación del proceso de formalización minera integral, y que la dirección o la gerencia regional de energía y minas va emitir la autorización de inicio o reinicio de actividades mineras, cuando hayan cumplido los requisitos. (DECRETO LEGISLATIVO N°1336, 2017); según lo desarrollado en este decreto podemos decir que esta nuevo proceso de formalización integral, dispone que solo pueden obtener la autorización aquellos que hayan cumplido con los requisitos señalados, pero no dispone ni desarrolla si se puede realizar acciones de exploración y explotación.
- Según el Decreto Legislativo N° 1351, el cual modifica el Código Penal, disponiendo en su artículo 2 la modificación del



artículo 307-A referido al tipo penal de minería ilegal, señalando que aquellos que no se encuentren en proceso de formalización son considerados mineros ilegales. (DECRETO LEGISLATIVO N° 1351, 2017); este decreto modifico el tipo penal de minería ilegal buscando brindar seguridad a los miembros del proceso de formalización integral, y así poder culminar de manera satisfactoria este proceso, en conclusión este decreto faculta a los mineros en proceso de formalización realizar actividades mineras.

- Según el Decreto Supremo N° 018-2017-EM el cual señala las disposiciones para que se simplifique los requisitos e incentivos económicos que se van a dar en el proceso de formalización minera integral, en el art. 7 que señala las consecuencias que trae la inscripción en el REINFO, aquellos mineros con inscripción vigente, según el inciso 7.3, señala que “desarrollan actividad minera respetando todos los compromisos asumidos por el solicitante y los requisitos por los cuales fueron inscritos en el registro correspondiente”. Asimismo señala en su artículo 29 que “Para iniciar o reiniciar actividades mineras de explotación y/o beneficio de minerales...”, se debe contar con una autorización administrativa de inicio o reinicio de actividades mineras, que debe ser emitida por la Dirección Regional de Energía y Minas del gobierno regional correspondiente, previa verificación de los requisitos previstos



en el Decreto Legislativo N° 1336. (DECRETO SUPREMO N° 018-2017-EM, 2017); haciendo un análisis de ambos artículos, concluimos que existe una contradicción de dicha norma, debido a que en el inciso 7.3 del artículo 7 establece que aquellos mineros que cuenten con inscripción vigente pueden desarrollar actividad minera condicionados al cumplimiento de los requisitos establecidos; por otra parte el artículo 29 señala que para poder iniciar actividades de explotación de minerales para beneficio se necesita una autorización administrativa emitida por la Dirección Regional de Energía y Minas del gobierno regional correspondiente; esta situación genera dos supuestos para obtener la autorización, respecto al objetivo principal de nuestra investigación, podemos señalar que se puede acoger al primer hecho descrito en el artículo 7 inciso 7.3 del decreto antes señalado.

- Según la Ley N° 31007, la cual se encarga de la reestructuración de la inscripción en el registro integral de formalización minera de las personas naturales o personas jurídicas que se encuentren laborando o desarrollando actividades de explotación para su beneficio bajo el parámetro de la pequeña minería y minería artesanal, la cual señala en su primera disposición complementaria final, ampliar el plazo del proceso de formalización de la minera integral hasta el 31 de diciembre de 2021. (LEY N° 31007, 2019); dicha ley faculta a las personas en



proceso de formalización, poder realizar la actividad de explotación sin contar con los instrumentos ambientales aprobados, generando pasivos ambientales tal y como lo señala el Decreto de Urgencia N° 022-2020, donde señala que los pasivos ambientales son las emisiones, residuos y lugares contaminados, producidos por el desarrollo de actividades extractivas afectando la calidad ambiental y el funcionamiento de un ecosistema. (DECRETO DE URGENCIA N° 022-2020, 2020)

3.1.1.2. La declaración de compromiso

Fue creada través del Decreto Supremo N° 006-2012-EM artículo 4 donde señala que para iniciar con el proceso de formalización las personas que desean formalizarse y que cumplen con los requisitos deben de presentar dicha declaración al Gobierno Regional según el plazo señalado (Decreto Supremo N° 006-2012-EM, 2012), asimismo en el Decreto Legislativo N° 1105 artículo 5 señala que dicho documento puede presentarlo cualquier persona natural o jurídica ante la entidad correspondiente en un plazo establecido. (DECRETO LEGISLATIVO N° 1105, 2012)



Es así como el Proceso de Formalización se considerará iniciado con la simple presentación de la referida declaración, esta deberá ser registrada por el gobierno regional y será de carácter público, de igual forma se debe comunicar al Ministerio de Energía y Minas, y pueda ser registrado en el registro nacional de dichas declaraciones de compromisos. Se puede determinar que la declaración de compromiso es un documento con calidad de declaración jurada donde el solicitante manifiesta su voluntad de cumplir los requisitos que la norma le pide, asimismo este documento es refrendado por la autoridad competente que recepciona dicho documento, este documento produce el efecto de dar el inicio de la formalización minera integral

3.1.1.3. El REINFO

Según desarrolla el especialista en derecho minero Antonio Vega Gonzales, señala que el REINFO es una herramienta que sirve para que el pequeño productor minero que viene realizando ilegalmente actividad minera declare la ubicación de la zona en la cual realiza tal actividad y pueda iniciar un proceso de formalización extraordinaria, y la ventaja es que permite continuar trabajando mientras uno se formaliza. (Vega Consultoría, 2020)

El Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) fue creado mediante el Decreto Legislativo N° 1293, cuyo objeto es identificar los sujetos que están comprendidos dentro del proceso de



formalización minera integral. Es considerado un registro de mineros informales en proceso de formalización, estos pueden ser personas naturales o jurídicas, asimismo pueden desarrollar actividades mineras, siempre y cuando se comprometan a culminar el Proceso de Formalización Minera Integral. (gob.pe, 2019)

Según lo señalado en el Decreto Supremo N° 018-2017-EM, señala en su artículo 4 que, el Registro Integral de Formalización Minera es un registro que será administrado por la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas. Asimismo en el artículo 5 inciso 5.3, señala que forman parte del REINFO, aquellas PERSONAS NATURALES QUE DESARROLLEN ÚNICAMENTE ACTIVIDAD MINERA DE EXPLOTACIÓN (DECRETO LEGISLATIVO N° 1293, 2016), en concordancia con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1293, artículo 4 inciso 4.1, numeral 3, donde señala que excepcionalmente las personas naturales que se encuentren desarrollando actividad de pequeña minería o minería artesanal según lo dispuesto en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, siempre y cuando estas personas estén inscritas ante la SUNAT. De igual manera en el mismo decreto legislativo en su art. 7 donde señala las consecuencias de la inscripción en el REINFO, en su inciso 7.3 señala que se puede desarrollar actividad minera respetando los compromisos y los requisitos señalados al momento de su inscripción (DECRETO LEGISLATIVO N° 1293, 2016). La actividad minera de explotación



según el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería señala en su artículo 8 que la explotación es aquella actividad de extracción de los minerales contenidos dentro de un yacimiento, asimismo comprende las facultades de desarrollar el yacimiento, prepararlo y comercializar los minerales obtenidos. (DAMMERT LIRA & MOLINELLI ARISTONDO, 2007)

Podemos señalar que el REINFO permite el desarrollo de la actividad minera de explotación a aquellas personas que tengan la calidad de pequeños mineros o mineros artesanales, para que estos extraigan minerales de un yacimiento y comercializarlo para su sustento. Por tanto, se determina que el efecto que produce el REINFO en el proceso de formalización es de permitir la explotación de un yacimiento minero sin contar con una autorización de inicio o reinicio de actividades mineras.

3.1.2. Análisis de la normativa de formalización minera

Del análisis de las normas relacionadas a la formalización minera, encontramos que el derecho de aprovechamiento de un recurso no renovable y el derecho real sobre esta misma, es reconocido constitucionalmente otorgándole una gran importancia dentro de la normativa en materia de minería, siguiendo la misma línea, la Ley General de Minería contempla los derechos de exploración y explotación de los recursos minerales por los



titulares de la concesión, asimismo el Decreto Legislativo N° 1105 señala que solo puede realizar actividades mineras luego de haber culminado un proceso de formalización, de igual forma el Decreto Legislativo N° 1336 que crea el nuevo proceso de formalización integral de minería y señala que solo se puede acceder a un derecho minero solo si se ha culminado con el proceso de formalización, hasta este punto siempre se tuvo la percepción de que, en el país solo puede realizar actos mineros si cuenta con una autorización de administrativa de inicio o reinicio de actividades mineras previa culminación de un proceso de formalización, y que toda actividad minera que no cuente con autorización sería considerada como minería informal si es que la realiza en un lugar permitido pero si es realizada en un lugar no permitido y no cuenta con autorización se le considera minería ilegal, esta percepción fue cambiada a través del Decreto Legislativo N° 1351 el cual modifica el artículo 307-A del Código Penal insertando en el tipo penal que aquellos mineros que no se encuentran dentro del proceso de formalización minera integral son considerados ilegales, otorgándole seguridad jurídica a aquellos mineros que no cuentan con una concesión minera y se encuentran en el proceso de formalización. Posterior a la vigencia de este último, entro en vigencia el Decreto Supremo 018-2017-EM, el cual dispone la simplificación de los requisitos y otorga incentivos económicos, además señala que uno de sus beneficios más importantes es el de disponer que aquellas personas que se encuentran en el proceso de formalización minera integral pueden realizar actividad de explotación solo si respetan los compromisos asumidos al inicio de su formalización, pero este decreto resulta un poco contradictorio porque también señala que solo se puede



realizar actividad de exploración o explotación a través de una autorización, entonces surge una incertidumbre en este último decreto, brindándonos dos supuestos, el primer supuesto está dirigido a aquellos sujetos que están en proceso de formalización minera integral y se les otorgo mediante este decreto y con la modificación del código penal una especie de salvedad jurídica para seguir realizando actividades mineras sin contar con una autorización, el otro supuesto me imagino que va dirigido a aquellos mineros ilegales que aún no están en proceso de formalización, pero estos mineros que aún no inician la formalización al inscribirse en el REINFO van a poder realizar actividades mineras sin contar con una concesión vigente ni un instrumento de gestión ambiental el cual debe ser aprobado por la autoridad administrativa competente.

Posterior a estos decretos desarrollados se promulga la Ley N° 31007, la cual reestructura el proceso de inscripción al REINFO, e invita a que nuevos mineros ilegales se acojan a este beneficio, además se amplió el plazo de formalización hasta el 31 de diciembre del 2021; al analizar esta normativa nos damos cuenta que el estado está buscando formalizar a todos los mineros, y pensamos que es una buena iniciativa, el detalles que se cuestiona con nuestra investigación es la forma como se está entregando estos derechos de explotación a personas naturales o jurídicas que realizaban minería ilegal, tampoco generalicemos porque sabemos que antes de este nuevo proceso ya existían muchos mineros en proceso de formalización incluso algunos con concesión minera vigente, de igual forma algunos mineros en proceso de formalización ya cuentan también con sus



instrumentos de gestión ambiental aprobado, a estas personas si se les podría considerar como mineros cuasi formalizados, el problema entonces radica en aquellos mineros que aún no cuentan con concesión ni con instrumento de gestión ambiental aprobado, ya que a pesar de esto tienen toda la seguridad jurídica para seguir ejerciendo labores de explotación de minería en concesiones que no les pertenece, generando pasivos ambientales que afectan a terceras personas, pero este tema de contaminación se desliga del tema de investigación. Entonces, habiendo desarrollado toda esta normativa podemos afirmar que la declaración de compromiso y la inscripción en el REINFO facultan el ejercicio de actividades de explotación de recursos minerales.

3.2. Resultados y análisis de la investigación del acto administrativo

3.2.1. Análisis del acto administrativo en la legislación

El Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, es la máxima normativa en materia administrativa, todos los procedimientos administrativos de las instituciones públicas y privadas se basan en lo dispuesto por dicha norma, por tanto, analizaremos algunos aspectos importantes respecto del acto administrativo. Según el art. 3 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, refiere cuales son los requisitos principales de validez de un acto administrativo y los desarrolla de la siguiente manera: el primero es la Competencia que señala



que todo acto debe ser emitido según su materia, territorio, grado, tiempo, o cuantía; el segundo es el Objeto o contenido que señala que todo acto debe expresar lo establecido en su objeto para producir efectos jurídicos inequívocos, asimismo este debe ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente; el tercero es la Finalidad pública que señala que los actos administrativos se deben adecuar a los intereses públicos; el cuarto es la Motivación el cual señala que todo acto debe estar motivado según el contenido y debe estar conforme al ordenamiento jurídico; y por último el procedimiento regular que señala que el acto debe emitirse una vez cumplido un procedimiento administrativo previsto. Señalado esto vemos que todo acto para surtir efectos debe cumplir con lo desarrollado anteriormente. De igual forma según el artículo 4 de la misma ley, señala en su inciso 4.1 que, todo acto administrativo debe expresar su contenido por escrito u por otra modalidad prevista, pero siempre y cuando permita tener constancia de su existencia, es decir que debe ser existente y solo puede surtir efectos al acreditarse su existencia física o mediante otros medios. En el art. 5 de la misma ley dispone que, el objeto del acto administrativo es aquello que decide o declara, pero lo expresado en el acto no debe ser impreciso ni imposible de realizar, asimismo señala que lo expresado en el acto no debe contravenir las normas de carácter nacional de cualquier rango, y por último el acto solo debe expresar las cuestiones de hecho y derecho que deben ser planteadas por los administrados. En su artículo 16 señala la eficacia del acto administrativa, donde establece que todo acto es eficaz a partir de la notificación, asimismo otorga beneficios desde la fecha de su emisión. Por otra parte, en el artículo 17 desarrolla sobre la eficacia anticipada, señalando



que se puede disponer que un acto tenga eficacia anticipada en su emisión, solo si fuera favorable al administrado y siempre que no afectes derechos fundamentales o algún interés de un tercero. (TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, 2019)

Del análisis de esta ley podemos afirmar que, legalmente el acto administrativo cumple una serie de requisitos para su validez y eficacia, analizando el artículo 17, podría darse una opción, pero señala claramente que esta medida no debe perjudicar derechos ni interés de terceros, tratándose de interés público la eficacia retroactiva no puede afectar derechos de terceros protegidos de buena fe (MORON URBINA, 2019). Según esta situación podríamos concluir que, si pudiera ser aplicable, pero para analizar los posibles perjuicios debemos remitirnos a un análisis más profundo, y corroborar si estas acciones adoptadas generan perjuicio a terceros a través de contaminación ambiental ocasionada por los pasivos ambientales producidos por la realización de actividades mineras sin un instrumento de gestión ambiental que mitigue los impactos al medio ambiente.

3.2.2. Análisis del acto administrativo en la doctrina



3.2.2.1. El acto administrativo.

Para entender de mejor manera sobre la eficacia de un acto administrativo y de qué manera puede otorgar derechos o beneficios, muy aparte de la legislación vigente debemos desarrollar la doctrina ligada al acto administrativo. Por lo que detallaremos y analizaremos las posturas de cada uno de estos autores.

El autor Hernandez-Mendible señala que el acto administrativo para surtir efecto debe de haber culminado un procedimiento administrativo, el cual va a servir de título habilitante para producir efectos en la esfera de los derechos e intereses de la persona destinataria. (HERNANDEZ-MENDIBLE, 2011), señala que la eficacia del acto administrativo se da posterior a un procedimiento administrativo.

El autor Raúl Bocanegra desarrolla el acto administrativo y hace una serie de clasificaciones, una de estas es el acto administrativo declarativo, en el cual se reconoce un derecho ya existente antes del inicio del procedimiento administrativo (BOCANEGRA SIERRA R. , 2004), al igual que los autores García de Enterría y Ramon Fernández, quienes también desarrollan una serie de clasificaciones, una de estas es el acto favorable el cual reconoce derechos, le brinda garantía y le impone condiciones estrictas para su posterior emisión. (GARCIA DE ENTERRIA & RAMON FERNANDEZ, 2006). Podemos ver que estos autores detallan que los actos brindan el reconocimiento de un derecho



ya existente, y además debe estar condicionado al cumplimiento de requisitos previstos.

El autor Morón Urbina, desarrolla los requisitos de validez del acto administrativo conforme la normativa aplicable en el territorio peruano, uno de los requisitos de validez es que el que acto administrativo emane de un procedimiento regular que le va a otorgar validez, de no existir dicho procedimiento automáticamente se determina la invalidez del acto administrativo. (MORON URBINA, 2019)

Según lo señala en la doctrina, muy aparte de lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo General, los autores prevén una serie de criterios para que un acto administrativo pueda ser considerado como tal, y que posteriormente no sufra de ineficacia o invalidez. Según lo planteado en el problema de investigación lo que se pretende es determinar si un acto administrativo puede surtir efectos sin antes haber sido objeto de un procedimiento, pero según lo desarrollado por los autores, este supuesto no puede ser considerado como un acto administrativo.

3.2.2.2. El hecho administrativo

Debido a que esta figura no está contemplada en el T.U.O de la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, no es jurídicamente aplicable en nuestro ordenamiento jurídico, pero el



hecho administrativo si es desarrollado por la doctrina, el autor nacional Ascencios Torres señala al hecho administrativo como la ejecución u operación material sin decisión o acto administrativo previo (ASCENCIOS TORRES, 2016), de igual manera el autor argentino Roberto Dromi señala que el hecho administrativo exterioriza la función administrativa y la convierte en el efecto ejecutorio del acto administrativo (DROMI, 2005), asimismo el autor Agustín Gordillo brinda una definición del hecho administrativo como una expresión de voluntad administrativa con carencia de sentido mental y solo se considera una actuación física, asimismo señala que los hechos administrativos deducen la voluntad real que los ha precedido (GORDILLO, 2004).

Podemos señalar que el hecho administrativo expresa la voluntad futura del acto administrativo, en otras palabras, es una actuación que se realiza sin producir efectos jurídicos, los cuales adquiera una vez se haya emitido el acto administrativo. Para comprender mejor esta figura debemos hacer una diferenciación con el acto administrativo, la cual también es desarrollada por la doctrina.

Un punto de distinción desde el ámbito de la legitimidad es desarrollado por el autor Dromi señalando que el acto administrativo tiene legitimidad además determina obligaciones y dispone términos para poder impugnarlo, por otro lado, el hecho administrativo no necesita de



normas que lo regulen ni le otorguen presunción de legitimidad.
(DROMI, 2005)

La distinción entre ambas figuras no es sencilla debido a que el hecho administrativo también manifiesta voluntad administrativa, tal igual que el acto el cual se manifiesta mediante la voluntad administrativa y está dirigida a los administrados. Otra distinción en comprender que el hecho es una exteriorización material es la ejecución de un acto o también llamado una operación material sin decisión o acto previo.
(ASCENCIOS TORRES, 2016)

Otorgar un derecho de aprovechamiento de recurso mineral se considera un acto, pero explotar los recursos minerales sin previa declaración o acto administrativo se considera como un hecho administrativo. Entonces se puede afirmar que según la forma del hecho administrativo se puede deducir cual ha sido la voluntad del acto administrativo a futuro.



3.3. Resultado y análisis de los cuestionarios

3.3.1. Cuestionarios destinados a especialistas en materia de formalización minera

- Antonio Vega Gonzales, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor legal empresarial con especialidad en derecho minero, según el cuestionario que se le remitió señala que: Siguiendo la línea del problema de investigación este especialista no considera a la declaración de compromiso y el registro en el REINFO como actos administrativos porque estos documentos solo expresan la voluntad de los mineros, asimismo señala que la existencia de la informalidad en la legislación produce que estas personas realicen actividades mineras sin contar con una autorización, asimismo señala que toda la actividad del ser humano genera impacto ambiental por tanto esta actividad si genera contaminación al medio ambiente, y por ultimo señala que el Decreto Supremo 018-2017-EM es la normativa que autoriza a los sujetos inmersos en el proceso de formalización a realizar actividades mineras.
- Máximo Rodolfo Gallo Quintana, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, ex Director General de la oficina de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas periodo 2017-2018. Este especialista en su calidad de ex funcionario del Ministerio de Energía y Minas y bajo la dirección de la Dirección General de Formalización Minera nos brinda un punto de vista



importante debido a que estuvo directamente vinculado con el proceso vigente de formalización integral de minería, señalando que si considera a la declaración de compromiso y el registro en el REINFO como actos administrativos que autorizan realizar actividades mineras pero de manera temporal, precisando que aquel minero inscrito en el REINFO debió cumplir como requisito realizar actividad minera, asimismo señala que aquellas personas inmersas en el proceso de formalización tienen toda la legalidad para realizar actos de minería; respecto al porque se realiza actividad minera sin contar con una autorización, señala que es un motivo económico debido a que el estado ha establecido como la forma que genera recursos económicos, el proceso de formalización genera un espacio de tiempo en el cual la actividad ilegal no se considera como tal siempre y cuando este inscrita en el proceso a través del REINFO, señala también que el problema de la formalización ha perdido vigencia e interés debido a las constantes prorrogas al procedimiento; respecto al impacto al medio ambiente señala que si se genera un impacto debido a que la minería en pequeña escala no cumple con los estándares de cuidado del medio ambiente, porque estos estándares ambientales son muy onerosos y les resulta difícil cumplirlos, situación que es uno de los factores por los cuales un minero en pequeña escala no puede formalizarse.



3.3.2. Análisis de los cuestionarios destinados a Fiscales Especializados en Materia Ambiental del Ministerio Público – distrito judicial de Madre de Dios

- Rodolfo Mancilla Gonzales, Fiscal Especializado en Materia Ambiental en el distrito Fiscal de Madre de Dios. Señala que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no son actos administrativos, y que solo tienen la calidad de declaraciones unilaterales y que carecen de un elemento técnico y legal, respecto al porque se realiza actividades de minería señala que existen intereses detrás del proceso de formalización por parte de las asociaciones mineras, y el estado ha cedido ampliando los plazos de formalización minera generando el incumplimiento de lo formal, también señala que estas actividades de minería en formalización no vienen siendo fiscalizadas lo que está generando daño al ambiente, el cual de ningún modo va ser asumido por los titulares mineros.
- Edwin Tocra Huamani, Fiscal Especializado en Materia Ambiental - FEMA del distrito Fiscal de Madre de Dios. Señala que, una declaración de compromiso su registro en el REINFO no son considerados actos administrativos porque no cuentan con una motivación y una fundamentación jurídica y técnica, respecto al porque se realizan actividades mineras sin contar con autorización señala que la permisibilidad de la actividad minera es básicamente una decisión política que satisface necesidades de un sector de la



población que ha venido desarrollando esta labor por muchos años, y por último señala que la poca seriedad y flexibilidad por parte de la autoridad administrativa genera informalidad a la hora de administrar los recursos y esto va generar impactos irreversibles en el medio ambiente.

3.4. Análisis general

La situación de la minería informal es un problema social que está generando mucha incertidumbre en aquellos mineros que desean formalizarse debido a que cada cierto tiempo se va ampliando el plazo y se modifican las normas, situación que causa desinterés por la formalización y muchos de ellos optan por la ilegalidad, que les resulta más rentable económicamente.

La investigación pretendió analizar este procedimiento administrativo y determinar si la declaración de compromiso y el registro en el REINFO son considerados actos administrativos que permiten el inicio o reinicio de actividades mineras, obteniendo una serie de resultados, por un lado, la parte legislativa establece claramente como se genera un acto administrativo y todos sus requisitos y características que son importantes para su validez, en el ámbito de la doctrina nacional e internacional, los autores desarrollan al acto administrativo siguiendo el ámbito legal, no encontrando ninguna teoría que contradiga o cuestione lo previsto en la ley, al contrario siguen la misma línea doctrinal adoptada, cabe señalar que se evidenció una figura jurídica nueva para nuestro conocimiento adquirido, y que esta es desarrollada por la doctrina



internacional pero no es recogida ni por nuestra doctrina ni por la legislación vigente, esta figura se acoge perfectamente al problema de la investigación generando una nueva perspectiva en nuestra investigación. Respecto a la declaración de compromiso se pudo evidenciar que estas no se les puede considerar un acto administrativo que autorice realizar actividades de minería, pero realizar minería estando en el proceso de formalización integral de minería se considera una acción legítima, debido a que esta acción se separó de la minería ilegal, entonces señalamos que se puede realizar acciones de explotación de minería siempre y cuando se encuentren dentro del proceso y con la condición de cumplir con los compromisos establecidos, pero esta acción es un tanto incomprensible, debido a que si la ley señala que solo se puede realizar acciones de exploración o explotación si cuentan con la autorización de la autoridad administrativa correspondiente y esta será emitida a través de la culminación de un procedimiento administrativo y la decisión estará comprendida en un acto administrativo cumpliendo lo señalado en la ley General de Procedimiento Administrativo, pero evidenciamos que se puede realizar minería sin contar con la autorización, este dilema genera muchas interrogantes, pero no debemos salirnos del contexto de la investigación, entonces acudimos a especialistas y conocedores de la materia que para que nos brinden un punto de vista que ayude a desarrollar la investigación.

Acudimos a especialistas quienes están directamente ligados con el tema de formalización de la minería, por una parte están los que brindan asesoría legal a aquellos mineros que desean formalizarse y por otra parte a fiscales especializados en materia ambiental que están confrontando la situación de la minería ilegal, el punto de vista de los dos primeros especialistas fue muy vital



debido a que uno de ellos ostento el cargo de Director General de la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas el Dr. Máximo Gallo Quintana quien trabajo en el periodo 2017-2018 precisamente el tiempo donde se creó en nuevo proceso de formalización integral de la minería, este especialista señala que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO si se les podría considerar como actos administrativos pero de manera temporal, asimismo señala que el motivo por el cual se brindó la facilidad para desarrollar actividades de explotación es económica porque genera recursos, además señala que el mismo estado no lo puede impedir a pesar que no cuentan con autorización, debido a que este es ineficiente fiscalizar a la gran cantidad de personas dedicadas a la actividad minera, evidenciando la ineficiencia de la entidad estatal para afrontar el problema de la minería ilegal, de igual manera señala que estas actividades informales están generando impacto al medio ambiente debido a que estos no cumplen con los estándares de cuidado al medio ambiente porque el hecho de cumplirlos les resulta muy oneroso y difícil. Por otra parte el especialista Antonio Vega Gonzales quien brinda asesoría a diferentes gremios y empresas mineras, señala que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no pueden ser considerados actos administrativos ya que solo expresan manifestación de voluntad y que según lo dispone la ley de Procedimiento Administrativo General solo pueden ser considerados actos administrativos aquellas decisiones o pronunciamientos de las entidades que surten efectos jurídicos, contradiciendo lo señalado por el anterior especialista, asimismo señala que existe una gran barrera burocrática que impide realizar actividades de manera formal y que esta situación es la que genera que se desarrollen actividades de minería sin contar con la autorización correspondiente,



brindándonos un punto de vista distinto al anterior especialista, respecto al impacto al medio ambiente señala que toda actividad humana genera impacto en el ambiente compartiendo el mismo punto de vista con el anterior especialista.

El otro grupo de especialistas son dos fiscales del quinto despacho de la Fiscalía Especializada en Medio Ambiente - FEMA del distrito fiscal de Madre de Dios, los cuales están directamente vinculados con el tema de la minería, los cuales son los abogados Roberto Mancilla Gonzales y Edwin Tocra Huamani ambos comparten el mismo punto de vista y señalan que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no son considerados como actos administrativos debido a que son declaraciones unilaterales sin elemento técnico y legal y además no cuentan con una motivación y fundamentación jurídica, asimismo señalan que el motivo por el cual se realiza minería sin contar con una autorización es que existen intereses por parte de los gremios mineros a los cuales el estado les ha permitido seguir trabajando, por ultimo ambos especialistas señalan que se está generando daños ambientales que no serán asumidos por los titulares mineros.

Como podemos ver, el acto administrativo solo puede darse mediante un procedimiento administrativo en el cual se emite una decisión que va surtir efectos jurídicos, por tanto una declaración de compromiso no podría considerarse como un acto administrativo debido a que es solo una simple declaración de voluntad, de igual forma el registro en el REINFO es una herramienta de registro y control de aquellos mineros en proceso de formalización que tampoco puede ser reconocido como un acto administrativo, pero estos si permiten realizar actividades de explotación minera, entonces evidenciamos que se otorga un derecho de explotación sin haber sido emitido por



un acto ni haber pasado por un procedimiento, cabe señalar que dicha acción es legal, entonces podemos afirmar que se está vulnerando el principio al debido procedimiento porque se está otorgando un derecho sin haber cumplido la formalidad establecida pero que esta tiene respaldo legal, esta situación está ocasionando un problema que si aún no genera efectos quizás más adelante los va ocasionar. Entonces visto el problema señalamos que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no son considerados como un acto administrativo pero si como una autorización para que puedan operar en la explotación minera, siguiendo la idea del autor Huamán Castellares quien señala que estos documentos no pueden ser considerados como una autorización para operar por tanto señala que la autorización legal para esta es la autorización de inicio de operaciones, considerándose el único documento que puede autorizar el comienzo de la actividad minera. (HUAMAN CASTELLARES, 2016)



CONCLUSIONES

1. Se llego a determinar que mostrar desde el aspecto legal y doctrinario que el acto administrativo ya sea en todas sus formas, modalidades, características o clasificaciones. Solo puede ser considerado como tal si este ha sido emitido luego de la culminación de un procedimiento administrativo, por tanto, una declaración de compromiso, y el registro en el REINFO, no pueden ser considerados actos administrativos que permiten el inicio o reinicio de actividades mineras.
2. Se determinó que los efectos del acto administrativo en el proceso de formalización integral de minería se dan al final de este, es decir que se emiten cuando el proceso de formalización culmina y se expide la resolución de autorización de inicio o reinicio de actividades mineras, tal y como está establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo General.
3. Se determinó que la declaración de compromiso es una herramienta con carácter de declaración jurada donde el administrado expresa su voluntad de cumplir los requisitos y así poder culminar el procedimiento administrativo, este documento no se considera doctrinaria ni legalmente como un acto administrativo, pero según la normativa vigente es considerado como una herramienta que permite realizar acciones de explotación de minería.
4. Se determinó que el REINFO es una herramienta que fue creado legalmente para poder identificar a los pequeños productores mineros o mineros artesanales que se encuentran en el proceso de formalización minera integral, asimismo el estar



empadronados en este registro les permite continuar realizando actividades mineras bajo el amparo legal, mientras siguen el proceso de su formalización.



RECOMENDACIONES

1. Al demostrar que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO no son considerados legalmente como actos administrativos, por tanto la realidad descrita en la investigación, de realizar acciones de explotación minera sin contar con una autorización pero amparados legalmente por estar inscritos en el proceso de formalización, la realización de un acto, el cual no ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la entidad administrativa correspondiente pese a la existencia de un procedimiento regular, esta figura no está comprendida en la legislación peruana vigente, por tanto se recomienda que esta figura sea acogida en el T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General bajo la figura ya existente del “Hecho Administrativo” el cual es desarrollado ampliamente en la legislación internacional.
2. Respecto a los efectos del acto administrativo en el proceso de formalización, si bien es cierto este procedimiento esta según lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo General, se recomienda una reestructuración del proceso de formalización minera integral debido a que resulta ineficiente, por el exceso de prorrogas en el procedimiento excepcional, y obteniendo escasos resultados.
3. Respecto a la declaración de compromiso que es una manifestación de compromiso donde se comprometen a cumplir los requisitos previstos en el procedimiento, se recomienda que no se considere a este documento como una modalidad para ejercer un derecho de explotación, debido a que no cuenta con un respaldo técnico además no proporciona certeza de que se va culminar con el



procedimiento, de igual forma se recomienda tomar como ejemplo la obtención a un derecho minero desarrollada en otros países, asimismo de tomarse en cuenta esta recomendación generaría una disminución del el impacto al medio ambiente de una actividad legal que no asume la responsabilidad de sus emisiones contaminantes.

4. Respecto al registro en el REINFO, se recomienda de igual forma a lo anterior, que no se considere a este registro como un instrumento que faculte ejercer acciones de explotación pese a no contar con una concesión vigente, por lo que al igual que la declaración de compromiso se recomienda también tomar como ejemplo la obtención a un derecho minero desarrollada en otros países, asimismo de tomarse en cuenta esta recomendación generaría una disminución del el impacto al medio ambiente de una actividad legal que no asume la responsabilidad de sus emisiones contaminantes.



ANEXOS

CUESTIONARIO PARA ESPECIALISTAS EN LA MATERIA

1. Máximo Gallo Quintana, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, ex Director General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas periodo 2017-2018
2. Antonio Vega Gonzales, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor legal empresarial con especialidad en derecho minero
3. Rodolfo Mancilla Gonzales, Fiscal Especializado en Materia Ambiental en el distrito Fiscal de Madre de Dios
4. Edwin Tocra Huamani, Fiscal Especializado en Materia Ambiental en el distrito Fiscal de Madre de Dios



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO

CUESTIONARIO – TESIS DE INVESTIGACION

TITULO:

La declaración de compromiso y el registro en el REINFO, como actos administrativos que permiten el inicio de actividades en pequeña minería

Nombre y apellidos: Máximo Gallo Quintana

DNI N°: 08782573

Profesión: Abogado

Fecha: 25.05.2020.

PRIMERA PREGUNTA: ¿Considera usted que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO se consideran como un acto administrativo que autoriza realizar actividades mineras? ¿Por qué?

SI, pero de manera temporal.

Se supone que el minero que está inscribiéndose en el REINFO ya viene realizando labor minera, pues ese es uno de los requisitos para inscribirse: poder demostrar que viene realizando o ha realizado labor minera. El acto administrativo que autoriza formalmente a realizar la labor de manera legal es la Resolución de Inicio o Reinicio que expide el Gobierno Regional.

Pero mientras el minero este en el proceso de formalización al que ha ingresado por su inscripción en el REINFO (antes declaración de compromiso) tiene la legalidad para hacer labor minera.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Para usted, cual es el motivo por el cual los mineros en proceso de formalización realizan actividades de minería, pese a que no cuentan con resolución de inicio o reinicio de actividades mineras?

Evidentemente es un motivo económico. Esa es la forma en que han decidido generar recursos económicos, con mayor o menor éxito.

El problema es que el Estado no puede impedir que lo hagan aun cuando no tienen el permiso administrativo que se requiere por su ineficiencia para



fiscalizar a tantas personas que se dedican a esta actividad en diferentes partes del país.

El proceso de formalización minera busca, precisamente, revertir esta situación y genera un espacio de tiempo en el cual el Estado deja de considerar ilegal la labor que viene realizando el minero sin la resolución administrativa que lo faculta para realizar la actividad minera, siempre que se inscriba en el proceso (mediante el REINFO) y empiece un proceso para cumplir con la normativa legal en un plazo determinado.

El problema es que el Ministerio no ha sabido llevar el proceso de formalización de manera eficaz y después de más de 8 años de constantes prórrogas a este procedimiento “excepcional” de formalización ha conseguido formalizar a muy pocos mineros, por lo que este proceso ya perdió vigencia e interés para el minero, que sabe que el Estado es muy débil para hacerlo cumplir las normas legales.

TERCERA PREGUNTA: ¿Considera usted que esta situación está generando algún impacto en el medio ambiente?

Si.

Los mineros en pequeña escala, por la manera como realizan su labor, no cumplen con estándares de cuidado del medio ambiente y es por eso que no tienen la licencia o resolución administrativa para hacerlo, pues el Estado está impedido de otorgársela hasta que no esté seguro del compromiso del minero en acatar las normas ambientales.

Pero es justamente esta situación la que se presenta como uno de los principales escollos por los que el minero en pequeña escala no puede formalizarse: le resulta muy difícil y oneroso cumplir los estándares ambientales.

ALGUN APORTE O ACLARACION:

El problema de la minería en pequeña escala NO es jurídico. Una norma legal no va resolver el tema de la formalización minera.

Mientras no haya políticas públicas de promoción y acompañamiento técnico a los mineros en pequeña escala, el tema de la formalización no será resuelto.



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO
CUESTIONARIO – TESIS DE INVESTIGACION

TITULO:

La declaración de compromiso y el registro en el REINFO, como actos administrativos que permiten el inicio de actividades en pequeña minería

Nombre y apellidos: Antonio Vega Gonzales

DNI N°: 29419245

Profesión: Abogado

Fecha: 26 de mayo de 2020 (aniversario de la batalla del Alto de la Alianza).

PRIMERA PREGUNTA: ¿Considera usted que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO se consideran como un acto administrativo que autoriza realizar actividades mineras? ¿Por qué?

NO. La inscripción en el Reinfo importa una manifestación de voluntad de un pequeño productor minero o productor minero artesanal, de acogerse al procedimiento extraordinario de formalización establecido por el Decreto Legislativo 1336 y normas complementarias. Según el apartado 1.1 del artículo 1 del TUO LPAG: Son actos administrativos, las **declaraciones de las entidades** que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. En una inscripción en el Reinfo no hay declaración de entidad alguna.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Para usted, cual es el motivo por el cual los mineros en proceso de formalización realizan actividades de minería, pese a que no cuentan con resolución de inicio o reinicio de actividades mineras?

Mi opinión es que en Perú la legislación a menudo construye una gran barrera burocrática, que impide o dificulta muchísimo realizar actividades de manera formal. En casi todos los sectores la informalidad bordea el 70%.



En consecuencia, mientras no se cambie la manera de legislar, por una más adecuada a la realidad, seguiremos teniendo estos altos porcentajes de informalidad y la legislación se seguirá aplicando solo a un 30% que cuenta con los recursos financieros para cumplirla (aunque cada vez se les hace más difícil). Al respecto puede revisarse la obra "El otro sendero", de Hernando de Soto Polar y sirven como ejemplo las disposiciones de cuarentena, que la población de escasos recursos simplemente tuvo que incumplir (informalidad en cuarentena).

Cuando un cliente, recién formulado su petitorio minero (lo cual ya supone una inversión), con mucha ilusión me pregunta: "¿Cuándo podré empezar a trabajar?", yo le explico que para poder empezar a trabajar formalmente primero hay que obtener el título de concesión minera, luego conseguir la aprobación de su instrumento de gestión ambiental, el permiso de uso de agua, la autorización de uso del terreno superficial, entre otros, y finalmente la autorización de inicio de actividades, todo lo cual puede tomar entre 4 y 6 años, la sola expresión del rostro de mi cliente me hace saber que no puede esperar tanto y que tampoco va a poder sufragar todos esos procedimientos previos si no produce de su derecho minero. ¿Cuál será la salida?

TERCERA PREGUNTA: ¿Considera usted que esta situación está generando algún impacto en el medio ambiente?

Toda actividad del ser humano genera algún impacto en el ambiente.

Mi propuesta es que el Estado brinde el máximo apoyo a la persona que demuestra, con los hechos, que quiere trabajar formalmente, como formulando un petitorio minero, adquiriendo una concesión minera o logrando un contrato de cesión o explotación minera. A esta persona habría que facilitarle las cosas para que en el menor tiempo posible (máximo 6 meses) pueda empezar a trabajar. Exigirle lo mínimo indispensable y no estándares de gran minería; de manera que, con la riqueza generada, poco a poco, vaya mejorando sus estándares ambientales, de seguridad, laborales, etc., siempre con la supervisión y apoyo del Estado. Nunca se ha hecho así y continuamos teniendo leyes muy bonitas, pero que, lamentablemente, no se cumplen o solo las cumple la gran minería y a duras penas la mediana minería.



Si se revisa los artículos 14A y 14B del Reglamento de Procedimientos Mineros, aprobado por Decreto Supremo 018-92-EM, encontraremos que la recepción que da el Estado a esa persona que formula un petitorio minero (expresando así tácitamente su voluntad de trabajar formalmente) es la de muchas causas absurdas de improcedencia o inadmisibilidad que lo sancionan nada menos que con la pérdida del petitorio; tales como aquella basada en que no se adjuntó el recibo original del derecho de vigencia o de trámite, o la de error en el pago de derecho de vigencia, aquella otra de inadmisibilidad por error en las coordenadas que delimitan el área del petitorio minero u otras por el estilo.

ALGUN APOORTE O ACLARACION:

Las normas que actualmente autorizan que los mineros en proceso de formalización continúen realizando sus actividades mineras, son el apartado 7.3 del artículo 7 y la decimotercera disposición complementaria final (comercialización) del Decreto Supremo 018-2017-EM, que no son actos administrativos sino legislación reglamentaria.



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO
CUESTIONARIO – TESIS DE INVESTIGACIÓN

TITULO:

La declaración de compromiso y el registro en el REINFO, como actos administrativos que permiten el inicio de actividades en pequeña minería

Nombre y apellidos: Rodolfo Mancilla Gonzales

DNI N°: 44055891

Cargo: Fiscal Ambiental – Distrito Fiscal de Madre de Dios

Fecha: 27.05.2020

PRIMERA PREGUNTA: ¿Considera usted que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO se consideran como un acto administrativo que autoriza realizar actividades mineras? ¿Por qué?

No son un acto administrativo, porque son declaraciones unilaterales que en el marco del proceso de formalización minera son prestadas, pero que en definitiva no tienen el elemento técnico y legal que requiere el acto administrativo para el inicio de actividades mineras, como si lo tendría una resolución de inicio de operaciones emitida por una Dirección Regional de Energía y Minas de algún gobierno regional.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Para usted, cual es el motivo por el cual los mineros en proceso de formalización realizan actividades de minería, pese a que no cuentan con resolución de inicio o reinicio de actividades mineras?

Indudablemente existen grandes intereses detrás del proceso de formalización, de algún modo los gremios mineros han conseguido continuar trabajando, y por su parte los gobiernos de turno han cedido y ampliado los plazos de formalización minera, lo que ha devenido en incumplimiento de lo formal, es decir, la culminación de proceso de formalización con la dación de resolución de inicio de actividades mineras.



TERCERA PREGUNTA: ¿Considera usted que esta situación está generando algún impacto en el medio ambiente?

Indudablemente que sí, las acciones de fiscalización en las concesiones mineras no se están desarrollando de manera oportuna, esto se traduce en daños ambientales, los que de ningún modo serán asumidos por los titulares mineros.

ALGUN APORTE O ACLARACION:

Ninguna



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO
CUESTIONARIO – TESIS DE INVESTIGACION

TITULO:

La declaración de compromiso y el registro en el REINFO, como actos administrativos que permiten el inicio de actividades en pequeña minería

Nombre y apellidos: ...EDWIN TOCRA HUAMANI.....

.....

DNI N°: ...43747248.....

Cargo: ...FISCAL ADJUNTO PROVINCIAL.....

.....

Fecha: ...22/05/2020....

PRIMERA PREGUNTA: ¿Considera usted que la declaración de compromiso y el registro en el REINFO se consideran como un acto administrativo que autoriza realizar actividades mineras? ¿Por qué?NO, POR QUE NO CUENTA CON UNA MOTIVACION Y UNA FUNDAMENTACION JURIDICA Y TECNICA.

SEGUNDA PREGUNTA: ¿Para usted, cual es el motivo por el cual los mineros en proceso de formalización realizan actividades de minería, pese a que no cuentan con resolución de inicio o reinicio de actividades mineras?

LA PERMISIBILIDAD DE LA ACTIVIDAD MINERA ES BASICAMENTE UNA DECISION POLITICA QUE SATISFACE NECESIDADES DE UN SECTOR DE LA POBLACION QUE POR AÑOS HA TRABAJADO EN ESTA ACTIVIDAD, MADRE DE DIOS HA SIDO UNA REGION QUE HA DESARROLLADO ESTA ACTIVIDAD POR AÑOS.

TERCERA PREGUNTA: ¿Considera usted que esta situación está generando algún impacto en el medio ambiente?



PORSUPUESTO QUE SI, LA POCA SERIEDAD Y FLEXIBIIDAD QUE SE LE ESTA DANDO A ESTE SECTOR GENERA UN MENSAJE DE INFORMALIDAD, Y LA INFORMALIDAD EN MATERIA AMBIENTAL SOBRE TODO A LA HORA DE ADMINISTRAR RECURSOS ESENCIALES DE LA NACION CON AMPLIA TRASCENDENCIA EN EL DESARROLLO Y FUTURO DEL PAIS, TARDE O TEMPRANO VA GENERAR IMPACTOS IRREVERSIBLES EN EL MEDIO AMBIENTE.

ALGUN APORTE O ACLARACION:

NINGUNO.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) ANDALUZ WESTREICHER, C. (2016). *Manual de derecho ambiental*. Lima: IUSTITIA S.A.C.
- 2) ASCENCIOS TORRES, P. (2016). *Validez y Nulidad del Acto Administrativo*. Lima: Fondo Editorial Academia de la Magistratura.
- 3) BELADIEZ ROJO, M. (1994). *VALIDEZ Y EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS*. MADRID: MARCIAL PONS EDICIONES JURIDICAS.
- 4) BOCANEGRA SIERRA, R. (2004). *LECCIONES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO*. Madrid: Civitas Ediciones S.L.
- 5) BOCANEGRA SIERRA, R. (2004). *LECCIONES SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO Segunda Edicion* . Madrid - España: CIVITAS EDICIONES S. L.
- 6) BREWER-CARIAS, A. R. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo - Derecho Publico en Iberoamerica Tomo I*. Caracas: Editorial Juridica Venezolana.
- 7) CALDERON VALVERDE, L. (2013). Apuntes sobre el delito de minería ilegal en el peru a poco mas de un año desde su tipificación. En G. JURIDICA, *GACETA PENAL & PROCESAL PENAL* (pág. 157). LIMA: GACETA JURIDICA.
- 8) CHAYÑA AGUILAR, L., & PALOMINO MANZANO, M. (2016). *El delito de Minería Ilegal compilación legal*. Lima: GRIJLEY.
- 9) CODIGO DE MINERIA (Ministerio de Minería 26 de Setiembre de 1983).
- 10) CODIGO DE MINERIA, Decreto 456/97 (Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos 21 de Mayo de 1997).
- 11) CONSTITUCION POLITICA DEL PERU (Congreso Constituyente Democrático 31 de Octubre de 1993).
- 12) DAMMERT LIRA, A., & MOLINELLI ARISTONDO, F. (2007). *Panorama de la Minería en el Peru*. Lima: Alfredo Dammert Lira y Fiorella Molinelli Aristondo.
- 13) DAVILA BENDEZU, W. (2019). *RESULTADO LEGAL*. Obtenido de RESULTADO LEGAL.COM:
- 14) DE LA COLINA, M. A. (2016). *Derecho Administrativo "Parte General" Tomo 1*. Buenos Aires - Argentina: Maria Alejandra de la Colina.
- 15) DECRETO DE URGENCIA N° 022-2020 (24 de Enero de 2020).
- 16) DECRETO LEGISLATIVO N° 1105 (Congreso de la Republica 21 de Abril de 2012).
- 17) DECRETO LEGISLATIVO N° 1293 (Congreso de la Republica 29 de Diciembre de 2016).



- 18) DECRETO LEGISLATIVO N° 1351 (Presidencia del Consejo de Ministros 07 de Enero de 2017).
- 19) DECRETO LEGISLATIVO N°1336 (Presidencia del Consejo de Ministros 06 de Enero de 2017).
- 20) Decreto Supremo N° 006-2012-EM (Congreso de la Republica 15 de Marzo de 2012).
- 21) DECRETO SUPREMO N° 018-2017-EM (Ministerio de Energia y Minas 01 de Junio de 2017).
- 22) DROMI, R. (2005). *Derecho Administrativo Tomo I*. Lima - Peru: Gaceta Juridica.
- 23) FERNANDEZ ARBELÁEZ, I. M. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Armenia, Quindío: Universidad La Gran Colombia.
- 24) FERNANDEZ ARBELAEZ, I. M. (2015). *Manual de Derecho Procesal Administrativo y Contencioso Administrativo*. Armenia- Quindio - Colombia: Universitaria.
- 25) FRAGA, G. (2000). *Derecho Administrativo*. Mexico: Editorial Porrúa.
- 26) GARCIA DE ENTERRIA, E., & RAMON FERNANDEZ, T. (2006). *Curso de Derecho Administrativo Tomo I*. Lima: Palestra - Temis.
- 27) GORDILLO, A. (2004). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO TOMO 3*. BUENOS AIRES: FUNDACION DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
- 28) GUTIÉRREZ, I. (2014). BREVE RESEÑA DE LA CONCESION MINERA DE EXPLORACION Y EXPLOTACION DESDE EL PUNTO DE VISTA LEGAL. *REVISTA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACION DE LA FACULTAD DE INGENIERIA GEOLOGICA, MINERA, METALURGICA Y GEOGRAFICA*, 69-74.
- 29) HERNANDEZ-MENDIBLE, V. R. (2011). La ejecucion de los actos administrativos. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 359-380.
- 30) HUAMAN CASTELLARES, D. O. (2016). El Delito de Minería Ilegal: Principales Aspectos Sustantivos Sobre el Tipo Base y sus Agravantes. En J. HURTADO POZO, *TEMAS DE DERECHO PENAL ECONOMICO: EMPRESA Y COMPLIANCE - ANUARIO DE DERECHO PENAL 2013 - 2014* (págs. 423 - 445). Lima - Peru: FONDO EDITORIAL PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU.
- 31) Ipenza Peralta, C. A. (2013). *MANUAL PARA ENTENDER LA PEQUEÑA MINERIA Y LA MINERIA ARTESANAL Y LOS DECRETOS LEGISLATIVOS VINCULADOS A LA MINERIA ILEGAL*. Lima: SPDA.
- 32) Ipenza Peralta, C. A., & Valencia Arroyo, L. (2014). PERU. En S. P. Ambiental, *La realidad de la minería ilegal en países amazonicos* (pág. 175). LIMA: CARMEN HECK.
- 33) JORGE COVIELLO, P. J. (2018). LA ACTUALIDAD DEL REQUISITO DE LA MOTIVACION DE LOS ACTOS DE LOS PODERES PUBLICOS. En J. C. MORON URBINA, & J. DANÓS ORDOÑEZ, *ESTUDIOS DE DERECHO*



- ADMINISTRATIVO - El Derecho Administrativo Iberoamericano Innovacion y reforma* (págs. 71-101). Lima: Gaceta Juridica S.A.
- 34) Ley 1382 (Congreso de Colombia 09 de Febrero de 2010).
- 35) LEY DE MINERIA, Ley 45 (Comision Legislativa y de Fiscalizacion 29 de Enero de 2009).
- 36) Ley de Minería y Metalurgia, Ley N° 535 (La Asamblea Legislativa Plurinacional 02 de Junio de 2014).
- 37) LEY N° 31007 (Congreso de la Republica 17 de Octubre de 2019).
- 38) MINJUS. (2014). *Guia practica sobre la revision de los actos administrativos en el ordenamiento juridico peruano*. Lima: Direccion General de Desarrollo y Ordenamiento Juridico.
- 39) MORON URBINA, J. C. (2019). *COMENTARIOS A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL tomo I*. Lima: GACETA JURIDICA.
- 40) POZO GOWLAND, H. M. (2018). LA EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. En J. C. MORON URBINA, & J. DANÓS ORDOÑEZ, *ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO - El Derecho Administrativo Iberoamericano Innovacion y Reforma* (págs. 29-45). Lima: Gaceta Juridica S.A.
- 41) PULGAR-VIDAL, M., & AURAZO, A. (2003). *MEJORANDO LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL PROCESO DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL EN MINERIA*. Lima: Manuel Pulgar-Vidal - Adriana Aurazo.
- 42) TAWIL, G., & MONTI, L. (1998). *LA MOTIVACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO*. Buenos Aires - Argentina: Ediciones Depalma.
- 43) TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, Ley N° 27444 (25 de Enero de 2019).
- 44) TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY GENERAL DE MINERIA, Decreto Supremo N° 014-1992-EM (03 de Junio de 1992).
- 45) VALENCIA ARROYO, L. (2014). *MADRE DE DIOS: ¿PODEMOS EVITAR LA TRAGEDIA? Politicas de ordenamiento de la mineria aurifera*. San Isidro-Lima: SPDA.
- 46) VALENCIA ARROYO, L. (2016). *Politicas de Pequeña Minería y Deforestacion: El caso de Madre de Dios*. Lima: SPDA.
- 47) WIENER RAMOS, L. (2019). *Manual Sobre la Formalizacion de la MIneria en Pequeña Escala*. Lima: CooperAccion.



REFERENCIAS ELECTRONICAS

- 1) Altamirano Arellano, P. (2017). *REPOSITORIO ACADEMICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE*. Obtenido de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/144855>
- 2) BALDEON RIOS, J. F. (14 de marzo de 2004). *MINEM*. Obtenido de http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/dgaam/publicaciones/curso_cierreminas/01_Gerencial/13_Asultos%20Legales/GerLegal_Presentacion.pdf
- 3) DAVILA BENDEZU, W. (2019). *RESULTADO LEGAL*. Obtenido de RESULTADO LEGAL.COM: <http://resultadolegal.com/concesiones-mineras/>
- 4) DRAGO, I. M. (19 de NOVIEMBRE de 2019). *GESTION*. Obtenido de GESTION.PE: <https://gestion.pe/blog/agenda-legal/2019/11/culminara-algun-dia-el-proceso-de-formalizacion-minera.html/?ref=gesr>
- 5) gob.pe. (setiembre de 2019). *Servicios e informacion del Estado Peruano*. Obtenido de [gob.pe: https://www.gob.pe/867-buscar-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo](https://www.gob.pe/867-buscar-en-el-registro-integral-de-formalizacion-minera-reinfo)
- 6) LIGUE MAMANI, J. O. (15 de MARZO de 2019). *REPOSITORIO INSTITUCIONAL - UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO*. Obtenido de <http://repositorio.unap.edu.pe/handle/UNAP/830/discover>
- 7) Vega Consultoría. (07 de febrero de 2020). *Registro integral de formalización minera - Reinfo - 2020 [archivo de video]*. Recuperado el 05 de mayo de 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=2hL5uNR-6Tc&lc=UgxB-zNYHjDR9xy-o6h4AaABAg>
- 8) Villablanca Guzmán, F. (2019). *REPOSITORIO ACADEMICO DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE*. Obtenido de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/173124>