Defensoría del Pueblo

RESOLUCIÓN DEFENSORIAL N° 006 -2013/DP

Lima, 03 MAYO 2013

VISTO:

El Informe Defensorial Nº 160, «Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los decretos legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815».

CONSIDERANDO:

Primero.- La Defensoría del Pueblo frente a la minería *informal e ilegal.* *La minería informal e ilegal es un problema complejo que está* presente en veintiún (21) regiones del país y afecta diversos derechos fundamentales. Ocasiona que miles de niños, niñas, adolescentes y mujeres sean víctimas de explotación sexual y trata, que más de cien mil (100,000) personas trabajen sin derechos laborales y en condiciones de alto riesgo para su vida, que se afecten quince zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas y que en los ríos amazónicos se hayan vertido más de tres mil toneladas de mercurio en los últimos veinte años. La minería informal e ilegal ha extraído ilícitamente dieciocho toneladas anuales de oro, lo que representa más de quinientos millones de soles en impuestos impagos.

Ante dicha situación, de conformidad con su mandato constitucional, la Defensoría del Pueblo ha iniciado una línea prioritaria de supervisión de la gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal, con el objeto de proteger el derecho fundamental que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, así como a la protección de su salud y otros derechos fundamentales que vienen siendo vulnerados por esta.

Segundo.- Objetivo general del Informe Defensorial. El presente Informe tiene como objetivo general evaluar el cumplimiento, por parte del Estado, de las obligaciones contenidas en los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815, para afrontar la problemática de la minería informal e ilegal y formular las recomendaciones correspondientes en aquellos casos en que se necesite fortalecer dicha gestión.

DEFENSOR DEL PUEBLO (e) - EDUARDO VEGA LUNA

Tercero.- Obligaciones supervisadas. En virtud de la facultad de legislar en materia de minería —delegada por el Congreso de la República mediante la Ley N° 29815—, en el 2012 el Poder Ejecutivo publicó los Decretos Legislativos N° 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107, que asignaron a las entidades públicas relacionadas con la materia una serie de competencias y funciones. Estos decretos tienen la finalidad de erradicar la minería ilegal y la criminalidad asociada a ella a través de medidas de interdicción y persecución penal, de ordenamiento para la formalización y de remediación de impactos ambientales ocasionados por esta actividad.

Cuarto.- Resultados de la supervisión. De la revisión de los decretos legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815, la Defensoría del

Pueblo identificó y supervisó ciento treinta y cinco (135) obligaciones correspondientes a veintisiete (27) instancias del Estado —de alcance nacional— encargadas de su implementación. De dichas obligaciones, veintidós (22) se encontraban en coordinación, sesenta y cuatro (64) con avance y veintidós (22) sin avance. Cabe señalar que respecto de veintisiete (27) obligaciones no se nos brindó información durante el periodo de supervisión, la cual se llevó a cabo desde diciembre de 2011 hasta el 31 de enero de 2013.

El balance del cumplimiento de la implementación de los citados decretos legislativos no es, en absoluto, desalentador. Sin embargo, un número considerable de obligaciones supervisadas se encontraba pendiente de implementación. Ellas están relacionadas con el proceso de formalización de la pequeña minería y de la minería artesanal, la protección del medio ambiente y la remediación ambiental de las zonas afectadas por la minería informal e ilegal, así como con la erradicación y la lucha contra la minería ilegal y la criminalidad asociada a ella.

En relación con lo anterior, es pertinente señalar que se ha evidenciado una falta de recursos para el fortalecimiento de capacidades para el adecuado cumplimiento de las funciones asignadas por los decretos legislativos. Esta dificultad es común a la mayoría de las entidades supervisadas.

Quinto.- Sobre el proceso de formalización de la pequeña minería y de la minería artesanal. A partir de la información reportada por las entidades competentes se puede apreciar lo siguiente:

a) La acreditación del Acuerdo o Contrato de Explotación sobre la Concesión Minera —que constituye uno de los principales requisitos para la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal— podría generar dificultades para el proceso de formalización, debido a que se origina en la voluntad de las partes. Por tanto, se requiere el fortalecimiento de la intervención del Estado a través de labores de promoción y/o intermediación en apoyo a los gobiernos regionales.

b) Resulta necesaria la emisión de disposiciones reglamentarias para la implementación de la Ventanilla Única, mecanismo que busca la eficiencia en la evaluación y aprobación de las autorizaciones, permisos y licencias. Ello permitirá al Ministerio de Energía y Minas, a la Autoridad Nacional del Agua, al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y al Ministerio de Cultura, en coordinación con los gobiernos regionales, implementar los procedimientos establecidos para la formalización, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto Legislativo N° 1105. Esta medida dotará de eficacia a las actuaciones procedimentales para la formalización, procurando la simplificación de sus trámites.

c) Respecto al Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal, el Ministerio de Energía y Minas no ha cumplido con emitir el Decreto Supremo que establezca la identificación de los recursos provenientes de la lucha contra la minería ilegal que formarán parte del mismo. Igualmente, se encuentra pendiente de creación el Registro Administrativo en línea de las concesiones de beneficio, transporte y labor general.

DEFENSOR DEL PUEBLO (e) EDUARDO VEGA LUNA

d) Durante el periodo de supervisión, se verificó que el Ministerio de Cultura no había cumplido con aprobar el procedimiento simplificado correspondiente al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, uno de los requisitos para la formalización de la pequeña minería y minería artesanal. Cabe señalar que, a la fecha de publicación de la presente resolución, dicha obligación ya fue cumplida.

e) Como resultado de la supervisión, se ha puesto en evidencia que se encuentra pendiente la emisión de las normas reglamentarias —cuya responsabilidad corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de la Producción— para el registro de los usuarios de mercurio, cianuro de potasio y cianuro de sodio en el Registro Único establecido en la Ley N° 28305.

Sexto.- Sobre la protección del medio ambiente y la remediación ambiental de las zonas afectadas por la minería informal e ilegal. A partir de la información reportada por las entidades competentes se puede apreciar lo siguiente:

a) De acuerdo con lo informado por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, esta institución carece del personal suficiente y la ubicación de sus instalaciones dificulta un adecuado cumplimiento de sus funciones. Por tanto, se requiere adoptar con celeridad acciones destinadas a superar estas dificultades, tomando en consideración que, de acuerdo con información oficial, existen quince (15) zonas de amortiguamiento ubicadas a lo largo del país con presencia de minería informal e ilegal.

b) El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre viene desarrollando acciones destinadas a la fiscalización en las concesiones forestales en el departamento de Madre de Dios para identificar el desarrollo de minería ilegal en dicha áreas. Al respecto, es importante que esta entidad amplíe las acciones de supervisón en otras regiones donde se presenta el mismo problema.

c) A través de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, se establece la obligación de los titulares mineros de declarar las minas abandonadas que tuvieran en sus áreas de concesión y presentar estudios para el cierre correspondiente; sin embargo, el Ministerio de Energía y Minas aún no ha reglamentado las disposiciones complementarias para la aplicación de la norma citada.

d) La remediación ambiental de las zonas afectadas por la minería informal e ilegal resulta una tarea urgente para la gestión ambiental del Estado. No obstante, a la fecha se encuentra pendiente, por parte de los Ministerios de Energía y Minas y del Ambiente, la aprobación del Plan de Recuperación de los Impactos Ambientales generados por la Minería Ilegal, por la Pequeña Minería y por la Minería Artesanal. Del mismo modo, es necesario establecer disposiciones reglamentarias para la implementación del Fondo de Remediación Ambiental.

Séptimo.- Sobre la erradicación y la lucha contra la minería ilegal y la criminalidad asociada a ella. A partir de la información reportada por las entidades competentes se puede apreciar lo siguiente:

a) El Ministerio Público informó que, durante el periodo de supervisión, realizó cincuenta y nueve (59) acciones de interdicción, y cien (100) investigaciones preliminares relacionadas con minería ilegal —las cuales no están referidas a crimen organizado—. Asimismo, promovió nueve (9) procesos por delito de minería ilegal. Sin embargo, todo ello resulta insuficiente frente a la magnitud de la expansión de esta ilícita actividad.

b) Resulta importante la participación activa de los procuradores públicos de los ministerios de Energía y Minas y del Ambiente, del Procurador Público Regional y del procurador público de la respectiva municipalidad provincial o distrital, a fin de solicitar acciones de interdicción al Ministerio Público, lo cual permitirá impulsar la lucha contra la minería ilegal, más aún cuando esto implica un mayor compromiso con el objetivo común del Estado, en sus tres niveles de gobierno.

c) La Presidencia de Consejo de Ministros, a la fecha, no cuenta con una Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal, conforme a lo establecido por el Decreto Supremo N° 075-2012-PCM y el Decreto Legislativo N° 1105, pese a que esta actividad ilegal se ha extendido en el país.

d) Como resultado de la supervisión, se pone de manifiesto que la mayoría de los casos de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso han sido conocidos por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables a través de la Línea 100 —línea de ayuda con la que cuenta el referido Ministerio— o por la prensa. Sumado a ello, corresponde al Ministerio Público comunicar a la entidad mencionada sobre los casos identificados en las acciones de interdicción.

e) Se ha detectado que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables no cuenta con protocolos de atención para los casos de víctimas adultas de trata, tanto para los Centros de Emergencia Mujer como para las casas de refugio del sector privado.

f) Durante el periodo de supervisión se detectó que la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria aún no iniciaba acciones para controlar y fiscalizar el ingreso, la permanencia, el transporte o el traslado y la salida de maquinarias y equipos.

DEFENSOR DEL PUEBLO (e) EDUARDO VEGA LUNA

g) Asimismo, se encuentra pendiente la aprobación del Decreto Supremo mediante el cual se establecerán los productos mineros objeto de control y fiscalización, el cual deberá ser refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas.

h) A la fecha, se encuentra pendiente el establecimiento de las áreas geográficas en donde se realizan actividades de minería ilegal, así como de las rutas fiscales y puestos de control adicionales a las ya establecidas para la región Madre de Dios. Estas medidas permitirán efectuar un adecuado control y fiscalización del ingreso, la permanencia, el transporte o traslado y la salida de los insumos químicos,

maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera, así como de los productos mineros.

i) De acuerdo con lo reportado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, existe una desproporción significativa en el consumo de combustible en el departamento de Madre de Dios respecto de los demás departamentos del país. Ello exige que en este departamento se priorice la aplicación de controles especiales para la comercialización de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles, así como a lo largo del territorio.

j) Los sistemas de posicionamiento global, así como los precintos de seguridad, constituyen herramientas cuyo uso ha sido recogido por los Decretos Legislativos para contribuir con la lucha contra la minería ilegal, evitando el desvío tanto de combustibles como de maquinarias y equipos.

Cabe precisar que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, desde el año 2009, ha emitido normatividad sobre la materia, la cual es exigible para la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro —VRAEM—, así como para el departamento de Madre de Dios. Sin embargo, resulta necesaria la exigibilidad del uso de los sistemas de posicionamiento global y precintos de seguridad a nivel nacional, toda vez que los combustibles constituyen uno de los principales insumos para la minería ilegal.

Por otro lado, respecto de las maquinarias y equipos, le corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones dictar las disposiciones pertinentes para exigir, de manera gradual, que los medios de transporte utilicen tanto los sistemas de posicionamiento global como los precintos de seguridad, a fin de que la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías pueda realizar la correspondiente supervisión. Durante el periodo de supervisión, dicha entidad no se encontraba realizando esa labor, debido a que no contaba con las herramientas legales pertinentes.

De acuerdo con las consideraciones anteriormente señaladas, y en uso de las facultades previstas en la Constitución Política del Perú y en la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo,

SE RESUELVE:

Artículo Primero.- APROBAR el Informe Defensorial N° 160, «Gestión del Estado frente a la minería informal e ilegal en el Perú. Supervisión a la implementación de los decretos legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815».

Artículo Segundo.- RECOMENDAR al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República:

DISPONER, en el marco de sus competencias, medidas destinadas a garantizar que en el Presupuesto de la República se asignen los recursos financieros que permitan la

implementación de los Decretos Legislativos promulgados al amparo de la Ley N° 29815. Estas medidas debieran considerar, de modo prioritario:

- Al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, a fin de fortalecer las capacidades que permitan contar con personal suficiente e instalaciones adecuadas para la protección de las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento frente a la minería ilegal.

- Al Ministerio de Cultura y a la Autoridad Nacional del Agua, con el objeto de fortalecer las capacidades que permitan contar con personal suficiente e instalaciones adecuadas para el otorgamiento del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos Simplificado y Derechos de Uso de Agua, respectivamente, en el marco del procedimiento de formalización.

- Al Ministerio Público, para el fortalecimiento de capacidades de las fiscalías especializadas en materia Ambiental y su funcionamiento a nivel nacional.

- Al Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, con la finalidad de que cuenten con recursos necesarios para llevar a cabo acciones de interdicción contra la minería ilegal.

Artículo Tercero.- RECOMENDAR a la Presidencia del Consejo de Ministros:

IMPULSAR —en el seno de la Comisión Multisectorial Permanente, y con el objeto de realizar el seguimiento de las acciones del Gobierno frente a la minería ilegal y el desarrollo del proceso de formalización—, el establecimiento de la Estrategia Nacional para la Interdicción de la Minería Ilegal a fin de implementar y ejecutar a nivel nacional las acciones de interdicción necesarias para la lucha contra la minería ilegal y la criminalidad asociada a ella.

Artículo Cuarto.- RECOMENDAR al Ministerio de Energía y Minas:

a) APROBAR el Decreto Supremo que establezca los recursos provenientes de la lucha contra la minería ilegal, que serán destinados al Fondo para el Proceso de Formalización de las Actividades de Pequeña Minería y Minería Artesanal.

b) INTENSIFICAR los mecanismos de apoyo a los gobiernos regionales para las labores de promoción e intermediación en las negociaciones de los Acuerdos o Contratos de Explotación sobre la concesión minera, atendiendo a la realidad de cada departamento.

c) APROBAR el Decreto Supremo que establezca las medidas complementarias para la correcta aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1105, referida al cierre de minas abandonadas.

Artículo Quinto.- RECOMENDAR al Ministerio de Energía y Minas, a la Autoridad Nacional del Agua, al Servicio Nacional de Áreas Naturales

Protegidas por el Estado y al Ministerio de Cultura:

IMPLEMENTAR, en el marco de sus funciones, el mecanismo de Ventanilla Única a nivel nacional, en coordinación con los gobiernos regionales, a efectos de brindar los servicios relacionados con la formalización.

Artículo Sexto.- RECOMENDAR al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de la Producción:

APROBAR las normas reglamentarias para el registro de los usuarios de mercurio, cianuro de potasio y cianuro de sodio que permitan el control y la supervisión de la distribución, transporte, comercialización, posesión y utilización de dichos insumos químicos.

Artículo Séptimo.- RECOMENDAR al Ministerio de Economía y Finanzas y al Ministerio de Energía y Minas:

APROBAR el Decreto Supremo que establezca los productos mineros objeto de control y fiscalización.

Artículo Octavo.- RECOMENDAR al Ministerio de Energía y Minas y al Ministerio del Ambiente:

a) APROBAR las disposiciones reglamentarias para la implementación del Fondo de Remediación Ambiental.

b) APROBAR el Plan de Recuperación de los Impactos Ambientales Generados por la Minería Ilegal, así como por la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Artículo Noveno.- RECOMENDAR *al Ministerio del Ambiente y al* Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado:

DISPONER acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades que permitan contar con personal suficiente e instalaciones adecuadas para una protección efectiva de las Áreas Naturales Protegidas y sus respectivas Zonas de Amortiguamiento.

Artículo Décimo.- RECOMENDAR al Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre:

AMPLIAR y FORTALECER las acciones de fiscalización en las concesiones forestales otorgadas a lo largo del territorio nacional, a efectos de proteger los recursos forestales y de fauna silvestre.

Artículo Decimoprimero.- RECOMENDAR a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y al Ministerio de Energía y Minas:

ELABORAR y APROBAR el Decreto Supremo en el que se determinen las áreas geográficas en donde se realizan actividades de minería ilegal.

Artículo Decimosegundo.- RECOMENDAR a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

ELABORAR y APROBAR, de manera prioritaria, las rutas fiscales para los insumos químicos, maquinarias y equipos, así como para los productos mineros a nivel nacional.

Artículo Decimotercero.- RECOMENDAR a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria:

a) DISPONER el establecimiento de nuevos puestos de control para verificar el ingreso de bienes sujetos al control y fiscalización de la minería ilegal, a lo largo del territorio nacional, de acuerdo con las rutas fiscales que se establezcan.

b) DISPONER el inicio de las acciones de control y fiscalización del ingreso, la permanencia, el transporte o el traslado y la salida de maquinarias y equipos utilizados en la actividad minera, al haberse emitido el Decreto Supremo en el que se especifican las Subpartidas Arancelarias.

c) EVALUAR e IMPLEMENTAR, según corresponda, controles especiales para la comercialización de hidrocarburos en los establecimientos de venta al público de combustibles, con el objeto de fortalecer sus acciones de control y fiscalización, en coordinación con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería.

Artículo Decimocuarto.- RECOMENDAR al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería:
APROBAR las normas reglamentarias correspondientes para la aplicación de un cronograma de implementación progresiva, a nivel nacional, de la exigibilidad del uso obligatorio de los sistemas de posicionamiento global y los precintos de seguridad.

Artículo Decimoquinto.- RECOMENDAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

APROBAR las normas reglamentarias correspondientes para establecer el tipo y las características mínimas de los sistemas de posicionamiento global, así como el uso obligatorio de precintos de seguridad, que permitirá el control y la fiscalización de las unidades de transporte de las maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la actividad minera ilegal.

Artículo Decimosexto.- RECOMENDAR al Ministerio Público:

a) INTENSIFICAR las acciones de interdicción de la minería ilegal, más aun cuando se generen impactos significativos y graves daños al ambiente o en función a situaciones de emergencia o urgencia.

b) INCORPORAR, en los instrumentos o protocolos de actuación de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, la obligación de informar de manera inmediata al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables los casos en que se

haya identificado víctimas de trata de personas, trabajo infantil y trabajo forzoso, a partir de las acciones de interdicción de la minería ilegal.

Artículo Decimoséptimo.- RECOMENDAR a los procuradores públicos del Ministerio de Energía y Minas, del Ministerio del Ambiente, de los Gobiernos Regionales y Locales:

EVALUAR la necesidad de solicitar acciones de interdicción al Ministerio Público, a fin de impulsar la *lucha contra la minería ilegal*.

Artículo Decimoctavo.- RECOMENDAR al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables:

REVISAR y MEJORAR los protocolos de atención a las víctimas adultas de trata de personas con fines de explotación sexual y de otras formas de explotación.

Artículo Decimonoveno.- ENCARGAR el seguimiento de la presente Resolución Defensorial a la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

Artículo Vigésimo.- INCLUIR la presente Resolución Defensorial en el Informe Anual al Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 27° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

EDUARDO VEGA LUNA
DEFENSOR DEL PUEBLO (e)