



REINFO: ¿SOLUCIÓN JURÍDICA O DESAFÍO PERSISTENTE PARA LA AMAZONÍA?: UN ANÁLISIS DESDE EL DERECHO

REINFO: A LEGAL SOLUTION OR AN ONGOING CHALLENGE FOR THE AMAZON? AN ANALYSIS FROM A LEGAL PERSPECTIVE

Richard O'Diana Rocca

Investigador independiente

richard.odiana.rocca@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-9262-6534>

Micaela Biamonte

Investigadora independiente

micaelabiam@gmail.com

Paloma del Campo Tarmeño

Investigadora independiente

palomaurpi.delcampo@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0001-2729-6388>

Envío: 18 de marzo de 2026 Aceptación: 10 de junio 2026 Publicación: 31 de julio 2026



Resumen

Lamentablemente, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) ha sido una medida que pasó de ser transitoria a permanente, con los resultados e impactos en el medio ambiente y otros derechos de ciudadanos y ciudadanas que viven en las zonas donde se desarrollan actividades de pequeña minería y minería artesanal. En el presente artículo se analiza el tema de REINFO desde la perspectiva legal, teniendo como objetivo poder responder a dos objetivos: el primero es responder cuáles han sido los principales impactos de la continuidad ininterrumpida de REINFO en materia de Derecho, específicamente en derechos fundamentales; y un segundo objetivo, el cual versa sobre si va de acuerdo al Derecho ampliar el REINFO o cortarlo de raíz. Mientras que las violaciones a derechos fundamentales como el derecho al medio ambiente y otros resulta contundente, no es tan clara la respuesta al segundo objetivo sobre si el Derecho puede o no intervenir de golpe para cambiar una situación tan complicada como esta en una coyuntura además compleja y desestructurada como la actualidad peruana.

Palabras claves: minería, REINFO, derecho al medio ambiente, ilegalidad, informalidad, derecho

Abstract

Unfortunately, the Comprehensive Mining Formalization Registry (REINFO) has become a permanent measure, with the resulting impacts on the environment and other rights of citizens living in areas where small-scale and artisanal mining activities take place. This article analyzes REINFO from a legal perspective, aiming to address two objectives: first, to determine the main legal impacts of REINFO's uninterrupted implementation, specifically on fundamental rights; and second, to determine whether expanding REINFO or abolishing it entirely is legally sound. While the violations of fundamental rights, such as the right to a healthy environment, are undeniable, the answer to the second objective—whether the law can intervene abruptly to change such a complex situation within the current complex and unstable context of Peru—is less clear.

Keywords: mining, REINFO, right to the environment, illegality, informality, law

1. El extractivismo legal e ilegal en el Perú

“¡Vale un Perú! Y el oro corrió como una onda. ¡Vale un Perú! Y las naves
lleváronse el metal; pero quedó esta frase, magnífica y redonda, como una
resonante medalla colonial”

José Santos Chocano

Nacida en época colonial, la expresión “vale un Perú” se utilizaba comúnmente para evocar la idea de una riqueza inmensa como aquella que, entonces, yacía en el territorio peruano: un lugar de extraordinaria abundancia minera y de valor económico absoluto en el imaginario europeo.

La identidad económica del Perú se encuentra históricamente asociada a su función extractiva: las montañas polimetálicas de las zonas andinas y los abundantes recursos auríferos de las amazónicas atrajeron, en un primer momento, a los conquistadores españoles, favoreciendo la imposición de un modelo económico colonial funcional a las exigencias de los mercados externos y fundado en la explotación intensiva de los recursos naturales destinados predominantemente a la exportación.

Dicho modelo, aun atravesando significativas transformaciones institucionales y políticas a lo largo de los siglos, fue en gran medida perpetuado hasta la edad contemporánea, preservando la centralidad estructural del sector minero como eje vertebrador de la economía nacional. En efecto, a partir de la época de la independencia, la trayectoria económica del país estuvo influenciada por la implementación de un marco normativo que privilegiaba la actividad minera en detrimento de otros sectores productivos, como el agrícola.

En este contexto, el primer Código de Minería republicano, vigente a partir del año 1901, definió significativamente la propiedad minera con los mismos atributos de la propiedad común —es decir, irrevocable y perpetua—, estableciendo como única causal de caducidad la falta de pago del canon territorial. Ello implicaba que el titular de un yacimiento minero gozaba de plenos derechos de posesión y uso, pudiendo explotar el recurso de manera intensiva y prolongada, o bien ceder o transferir la concesión, dentro de los límites establecidos por la ley.

Con el segundo Código de Minería de 1950 se inauguró el régimen dominalista¹ del Estado: la extracción minera fue definida como una actividad de utilidad pública, es decir, de interés nacional. El mismo Código

garantizaba a los concesionarios una serie de beneficios fiscales y la exoneración de la creación de nuevos tributos por un período de veinticinco años.

En la misma línea, el Decreto Ley N° 18880, Ley General de Minería (1971), promulgado bajo el régimen militar de Juan Velasco Alvarado, declaró “de interés nacional” cualquier otra actividad conexas o complementaria a la extracción minera. Ello implicaba que el Estado interviniera directamente en la organización y gestión de dichas actividades, consideradas estratégicas para la economía del país. La iniciativa privada, por tanto, quedó fuertemente limitada, pudiendo operar únicamente a través de un sistema de concesiones regulado por el Estado, que definía su alcance y condiciones operativas.

El cambio de paradigma se produjo con la entrada en vigor de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero, de inicio de los años noventa, mediante la cual se inauguró un modelo político-económico declaradamente orientado a la apertura al mercado, como lo evidencia la decisión de calificar de interés nacional la promoción de inversiones en la actividad minera. En particular, el Decreto Legislativo N.º 708 expresaba su vocación promotora a través de la creación de condiciones económicas favorables para los inversionistas, la eliminación de los Derechos Especiales del Estado y la simplificación de los procedimientos para la constitución, transferencia y ejercicio de los derechos mineros. Por el alcance y lo incisivo de sus disposiciones, la Ley de Promoción de Inversiones puede considerarse el prefacio jurídico del actual auge expansivo de la actividad minera en nuestro País.

La normativa minera fue pronto armonizada y sistematizada en un único instrumento legislativo, el TUO —Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N.º 014-92-EM—, a partir de cuya promulgación se incorporaron progresivamente diversas modificaciones legislativas con el objetivo común de contribuir a la seguridad jurídica de los proyectos mineros (por ejemplo, Ley N.º 27343; Decreto Supremo N.º 162-92-EF; Decreto Legislativo N.º 662).

En lo que respecta a las regiones amazónicas y andinas, la intensificación de las inversiones mineras se encuentra estrechamente vinculada a la reforma introducida por la Ley N.º 26505, Nueva Ley de Tierras, la cual incidió profundamente en el régimen jurídico tradicional de la propiedad agraria de las comunidades campesinas y nativas. A través de dicha norma, las tierras colectivas fueron incorporadas a una lógica de propiedad privada que permite su transferibilidad en el mercado y su comercialización. Esto ya había tenido un preámbulo en la Constitución de 1993, la cual ya le había

quitado la característica de “inalienable” a las tierras de las comunidades nativas y campesinas.

Estos cambios normativos, en su conjunto, han transformado las tierras amazónicas en verdaderos “epicentros extractivos”, donde las concesiones mineras, según la última actualización disponible en el Geoportal de CooperAcción (mayo de 2025), se extienden sobre 19.985.472,64 hectáreas, equivalentes al 15,51 % del territorio nacional. Un dato no menor es que, dentro del perímetro de la legalidad administrativa, un número considerable de concesiones presenta carácter conflictivo, al superponerse con tierras ocupadas por comunidades indígenas, cuerpos de agua o áreas naturales protegidas, generando así tensiones estructurales entre la expansión del modelo extractivo, la salvaguarda de los ecosistemas y la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Según datos reportados por el *Monitoring of the Andes Amazon Program*, en la Amazonía peruana —y en particular en las regiones de Madre de Dios (aproximadamente 450), Amazonas (aproximadamente 73) y Loreto y San Martín (aproximadamente 50)— se han documentado en total cerca de 800 concesiones mineras de carácter conflictivo, cuya clara mayoría se superpone con territorios pertenecientes a comunidades nativas (alrededor del 89 %) (Pacsi et al., 2025).

Al considerar la presencia de la actividad extractiva en la Amazonía peruana, es necesario tener en cuenta que, junto a los territorios legalmente concesionados, se extiende una dimensión más opaca, una zona gris en la que la extracción se sitúa fuera de los circuitos de la legalidad, sustraída al control estatal y difícilmente rastreable en las estadísticas oficiales.

La referencia es al complejo y extendido fenómeno de la minería ilegal, que se estima presente, con intensidad variable, en alrededor del 13 % de los distritos que conforman las regiones amazónicas. En el 91 % de los casos se trata de extracción de oro, mientras que el 9 % restante corresponde a minerales no metálicos, principalmente agregados destinados a la construcción (Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible, 2024).

El incremento de la actividad minera aurífera registrado en los últimos años ha dado lugar a la apertura de nuevos frentes de deforestación —la cual, hasta mediados de 2025, ha alcanzado una extensión de 139.169 hectáreas— y ha implicado la afectación de numerosos cuerpos de agua debido a la construcción de infraestructuras mineras, especialmente en la zona septentrional del país. En conjunto, se estima que han sido afectados nada

menos que 225 cuerpos de agua (ríos y quebradas) en la Amazonía peruana por la actividad minera aurífera (Pacsi et al., 2025).

2. Minería legal, ilegal, informal y artesanal: diferencias y particularidades

En el Perú, la actividad minera se articula en cuatro “estratos”: la gran minería, la mediana minería, la pequeña minería y, finalmente, la minería artesanal (Cuadros, 2013).

Según la tipología de actividad minera desarrollada, se aplica un régimen jurídico distinto. En efecto, el sector en su conjunto se encuentra regulado por dos regímenes diferenciados: el régimen general, aplicable a la gran y mediana minería; y el régimen especial, reservado a los pequeños productores mineros y a los mineros artesanales.

Esta clasificación se fundamenta en diversos parámetros, entre los cuales se encuentran: a) la capacidad instalada de producción o beneficio; b) la extensión de los denuncios mineros, petitorios y/o concesiones mineras; c) la producción mínima anual; y d) el monto, expresado como porcentaje de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), correspondiente al pago por Derecho de Vigencia de una concesión minera.

Más específicamente, en el Perú se considera gran minería a la actividad extractiva formal desarrollada a gran escala que, por lo general, supera las 2.000 hectáreas de extensión de concesión y requiere el uso de tecnología avanzada que permita que su capacidad productiva exceda las 5.000 toneladas métricas diarias (TMD). Se caracteriza por elevados niveles de inversión de capital, representando alrededor del 12 % de la inversión privada del país, y ejerce un impacto significativo en la economía nacional, aportando aproximadamente el 10 % al Producto Bruto Interno (PBI). Asimismo, concentra el 59 % del total de las exportaciones nacionales y genera importantes ingresos a través del canon minero (CooperAcción, 2025).

La mediana minería se define como una actividad extractiva formalizada, dotada de estructura empresarial y sujeta a los marcos regulatorios vigentes, que ocupa una posición intermedia entre la pequeña y la gran minería tanto en escala productiva como en complejidad operativa. Al igual que la gran minería, suele operar en áreas de concesión superiores a 2.000 hectáreas. Sin embargo, su capacidad instalada y su ritmo de procesamiento no superan las 5.000 toneladas de mineral por día, situándose claramente por encima de

la pequeña minería, pero por debajo de los grandes complejos extractivos industriales.

En cuanto a la minería artesanal y a la pequeña minería, su definición se encuentra contenida en el artículo 2 de la Ley N.º 27651, Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y de la Minería Artesanal, que establece:

La minería artesanal es una actividad de subsistencia que se sustenta en la utilización intensiva de mano de obra que la convierte en una gran fuente de generación de empleo y de beneficios colaterales productivos en las áreas de influencia de sus operaciones, que generalmente son las más apartadas y deprimidas del país, constituyéndose en polos de desarrollo, por lo que resulta necesario establecer una legislación especial sobre la materia.

La pequeña minería es la actividad minera ejercida a pequeña escala, dentro de los límites de extensión y capacidad instalada de producción y/o beneficio establecidos por el artículo 91 de la Ley General de Minería (Ley N.º 27651, 2002, art. 2).

El mismo artículo precisa, además, que:

La pequeña minería y la minería artesanal comprenden las labores de extracción y recuperación de sustancias metálicas, no metálicas, así como de materiales de construcción, del suelo y subsuelo, desarrollándose únicamente por personas naturales, o conjunto de personas naturales, o personas jurídicas conformadas por personas naturales (Ley N.º 27651, 2002, art. 2).

Con independencia del régimen aplicable —ya sea el régimen general de la gran o mediana minería, o el régimen especial correspondiente a la pequeña minería y a la minería artesanal— puede presentarse la figura de la minería ilegal, que se diferencia de la actividad minera legal por desarrollarse al margen de los requisitos y límites establecidos por la ley.

Más precisamente, la actividad minera se considera ilegal cuando se realiza sin la autorización de la autoridad administrativa competente o al margen del proceso de formalización minera integral promovido por el Estado. Asimismo, es ilegal cuando se lleva a cabo en zonas donde su ejercicio está prohibido, cuando emplea equipos y/o maquinaria que no se ajustan a las características de la PPM o PMA o, además, cuando no cumple con los requisitos de carácter ambiental a los que se encuentra sujeta².

La última gran categoría está representada por la denominada minería informal, cuya definición se encuentra en el artículo 2.2 del Decreto Legislativo N.º 1336, según el cual:

2.2 Minería Informal.- Actividad minera realizada en zonas no prohibidas por aquella persona, natural o jurídica, que se encuentre inscrita en el Registro Integral de Formalización Minera cumpliendo con las normas de carácter administrativo y además, con las condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM.

Por el contrario, el mismo artículo define la actividad minera formal como:

2.1 Minería Formal.- Actividad ejercida por persona, natural o jurídica, que cuenta con autorización de inicio o reinicio de actividades de exploración, explotación y/o beneficio de minerales y/o título de concesión de beneficio emitida por la autoridad competente.

Según lo dispuesto por la norma, todos los sujetos que desarrollan actividades de minería informal, ya sean personas naturales o jurídicas, se encuentran incorporados al proceso de formalización minera integral promovido por el Estado y debidamente inscritos en un registro específico denominado Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

Conviene señalar desde un inicio que, pese a encontrarse formalmente integrada en el ordenamiento jurídico, la figura de la minería informal se sitúa en la práctica en una dimensión ambigua y problemática, ubicada en la frontera entre la legalidad plena y la ilegalidad manifiesta.

De hecho, al desarrollarse en contextos de débil fiscalización y de cumplimiento parcial de las obligaciones administrativas y ambientales, la minería informal reproduce dinámicas similares a las de la minería ilegal, convirtiéndose también en un factor generador de impactos negativos y de conflictividad socioambiental.

3. La historia del REINFO

El Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) es un registro administrado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) que identifica a las empresas dedicadas a la explotación en el ámbito de la pequeña minería y la minería artesanal. La inscripción en este sistema no solo implica

su incorporación a una base de datos oficial, sino que constituye el punto de partida para su incorporación a un proceso de formalización integral.

Durante dicho proceso, los inscritos quedan eximidos de responsabilidad penal por el delito de minería ilegal siempre que asuman el compromiso de cumplir progresivamente con todos los requisitos legales exigidos para alcanzar su efectiva formalización. En ese sentido, el REINFO funciona como un mecanismo transitorio que busca incentivar el tránsito de la informalidad hacia la legalidad, bajo supervisión estatal.

El REINFO fue creado a través del Decreto Legislativo N.º 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, publicado el 29 de diciembre del 2016. Así, en su artículo 3 se regula que el REINFO se encontrará adscrito a la Dirección General de Formalización del MINEM y tiene como objetivo identificar a las personas que se encuentran dentro del proceso de formalización minera integral; asimismo, se señala que ello implicará la simplificación de los mecanismos administrativos para el referido proceso de formalización.

Esta finalidad evidencia que el registro constituye una etapa inicial del proceso de formalización, orientada a la identificación de los actores que buscan regularizar el desarrollo de sus actividades mineras, las cuales, en ausencia de este mecanismo, se encontrarían en situación de ilegalidad. Cabe precisar que este registro se realiza ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y, como se analizará más adelante, su vigencia fue prevista inicialmente por un plazo de treinta y seis meses. Este plazo refleja la naturaleza transitoria del sistema, concebido con el propósito de asegurar la efectiva formalización de los actores interesados.

Un aspecto relevante del REINFO que conviene resaltar es que este registro es de acceso público. Es decir, las y los ciudadanos pueden visualizarlo a través de la plataforma institucional del MINEM. Esta característica fortalece la transparencia del proceso de formalización, pues permite a la ciudadanía conocer qué personas naturales o jurídicas se encuentran acogidas a este registro. Ello se corresponde con lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º 018-2017-EM, Decreto Supremo a través del cual se establecen disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral del 30 de mayo del 2018. De este modo, la publicidad del registro

se configura como parte de un conjunto de medidas destinadas a garantizar la transparencia del proceso de formalización.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el REINFO constituye un estadio inicial y transitorio, con un plazo de vigencia determinado. En ese contexto, se ha previsto la aprobación de una ley destinada a proteger, promover e incentivar el desarrollo de las actividades de pequeña minería y minería artesanal en el país.

En efecto, la Ley de Minería Artesanal y de Pequeña Escala (Ley MAPE) es un proyecto de ley presentado por el MINEM el 17 de julio de 2024 que tiene como objetivo central regular las actividades desarrolladas en el ámbito de la pequeña minería y la minería artesanal. En concreto, la iniciativa propone establecer procedimientos administrativos simplificados para el otorgamiento de las autorizaciones que habiliten el desarrollo de dichas actividades, lo que supone la reducción de barreras burocráticas y la estandarización de requisitos. Por lo tanto, su aplicación alcanzaría tanto a personas naturales como a personas jurídicas que se dediquen a estas actividades, generando un marco normativo específico para este sector.

Asimismo, el proyecto establece que el MINEM ejercerá la rectoría de las políticas de Estado vinculadas a la pequeña minería y la minería artesanal. Esto implica que dicha entidad asumiría un rol sustancial en la formulación, coordinación y evaluación de las estrategias públicas dirigidas a este rubro. Del mismo modo, contempla la implementación del Sistema Nacional de Interoperabilidad de la Pequeña Minería y Minería Artesanal (SNIPMMA), como un mecanismo orientado a articular la gestión de la información y la coordinación entre las entidades competentes en la materia. A través de este sistema se busca integrar las bases de datos, facilitar el intercambio de información y fortalecer la actuación conjunta de las instituciones involucradas en el proceso de formalización y supervisión.

En conclusión, si bien el REINFO fue concebido originalmente como un mecanismo transitorio orientado a facilitar el camino hacia la formalidad de la pequeña minería y la minería artesanal, en la actualidad se ha planteado a la Ley MAPE como una posible solución normativa. No obstante, ambos instrumentos responden a una lógica similar, en tanto establecen registros y mecanismos destinados a promover la formalización de estas actividades extractivas en el país.

De esta forma, esta investigación tiene dos grandes objetivos: el primero busca precisar cuáles han sido los principales impactos de la continuidad

ininterrumpida de REINFO en materia de Derecho, específicamente en lo que respecta a los derechos fundamentales; y un segundo objetivo, el cual buscará analizar si las ampliaciones constantes de REINFO están de acuerdo al Derecho o si más bien estas ampliaciones deben ser neutralizadas de raíz.

La hipótesis que lanzamos, en este supuesto, es que dada las múltiples violaciones a derechos fundamentales que ha generado las innumerables ampliaciones del REINFO el Estado debe detener de manera inmediata dichas ampliaciones, sin que haya posibilidad que el Derecho lo ampare.

4. Ampliaciones de REINFO: cinco extensiones y análisis de su constitucionalidad

Como se ha anticipado, el REINFO ha tenido hasta la actualidad diversas ampliaciones que han prolongado su vigencia hasta la actualidad. A continuación, se realizará un repaso breve sobre las cinco ampliaciones del REINFO que se han realizado hasta la actualidad.

El antes referido Decreto Legislativo N.° 1293 a través del cual se creó el REINFO contempló en su artículo 6° que la vigencia del proceso de formalización minería ilegal sería de treinta y seis meses; por lo tanto, el REINFO debía culminar -originalmente- en el 2020. Este constituye el primer plazo de vigencia previsto para registro formalización.

Posteriormente, la Ley N.° 31007, Ley que reestructura la inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, del 16 de octubre del 2019 amplía el proceso de formalización hasta el 31 de diciembre de 2021; por tanto, se amplió el plazo del proceso de formalización minera integral establecido en el Decreto Legislativo N° 1293.

Por su parte, el Decreto Supremo N.° 001-2020-EM, Decreto Supremo a través del cual establecen disposiciones reglamentarias para el acceso y permanencia en el Registro Integral de Formalización Minera del 15 de enero del 2020 constituye el desarrollo reglamentario de la antes mencionada Ley N.° 31007. De esta manera, el decreto supremo precisa que los mineros que se inscribieron al proceso en el marco del Decreto Legislativo N° 1293, tienen plazo hasta el 30 de junio de 2020 para contar con inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC) en renta de tercera categoría, en situación de activo y con actividad económica de minería.

Sobre este último punto, cabe precisar que en el contexto de la pandemia por el COVID-19 se emitieron el Decreto de Urgencia N.° 029-2020 del 19 de marzo del 2020, Decreto de Urgencia a través del cual se dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana y el Decreto de Urgencia N.° 081-2020 del 5 de julio del 2020, Decreto de urgencia para dinamizar las inversiones y los servicios a cargo de los gobiernos regionales y gobiernos locales y otras medidas, ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Estos decretos ampliaron la inscripción al RUC que es indispensable para el REINFO hasta el 23 de septiembre de 2020.

Ahora bien, por su parte la Ley N.° 31388, Ley que prorroga la vigencia del proceso de formalización minera integral, del 30 de diciembre de 2021 modifica específicamente el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293, señalando que el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culminaría el 31 de diciembre de 2024.

Para seguir examinando las reiteradas ampliaciones del REINFO, se ha de mencionar que la Ley N.° 32213, Ley que establece la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal del 3 de diciembre del 2024 amplía por cuarta vez el plazo para la formalización minera hasta el 30 de junio de 2025, previendo la posibilidad de extender dicho plazo por una vez por otros seis meses mediante decreto ministerial del Ministerio de Energía y Minas (MINEM), llevando el plazo hasta el 31 de diciembre de 2025.

Finalmente, tenemos a la Ley N° 32537, Ley que modifica el Decreto Legislativo 1293, Decreto legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, para ampliar la vigencia del proceso de formalización minera integral, del 19 de diciembre del 2025, modifica el artículo 6 del Decreto Legislativo 1293 que sustancialmente modifica la ampliación del REINFO hasta el 31 de diciembre del 2026 o hasta la entrada en vigencia de la Ley MAPE. Con la aprobación de esta ley se alcanza la quinta ampliación del REINFO.

Más allá de que resulten llamativas las continuas ampliaciones del plazo del REINFO —que han alcanzado cinco prórrogas sucesivas—, no deja

de generar especial preocupación que, en esta última extensión, se haya dispuesto su vigencia hasta diciembre de 2026 o, alternativamente, hasta la aprobación de una ley propuesta por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Esta técnica normativa introduce un elemento de indeterminación temporal cuestionable.

En ese contexto, surge la siguiente cuestión: ¿resulta legal la aprobación de una ley cuya vigencia queda supeditada a la eventual aprobación futura de otro proyecto legislativo?

De acuerdo con el artículo 103 de la Constitución Política del Perú “la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes (...). La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad” (1993). De lo anterior se desprende sobre la entrada en vigencia de una ley, que esta se debe cumplir de manera indefinida hasta que una nueva ley la derogue o se declare su inconstitucionalidad. Al margen de estos supuestos, la ley mantiene su plena vigencia.

Por lo tanto, la última prórroga del REINFO presenta serias dificultades desde el punto de vista legal, ya que no establece con claridad la vocación de permanencia de la norma. Por el contrario, su vigencia está condicionada a dos situaciones: hasta el 31 de diciembre del 2026 o a la eventual aprobación de la Ley MAPE; lo que constituye un factor de incertidumbre que resulta contrario al principio de seguridad jurídica.

En consecuencia, la reciente aprobación de la extensión del REINFO a través de la Ley N° 32537 al depender su vigencia de un hecho legislativo futuro e incierto, vulnera esta garantía constitucional, pues la norma deja de tener carácter estable y previsible, condición esencial para asegurar la seguridad jurídica y la confianza de los destinatarios en el ordenamiento legal. Por lo tanto, la prórroga en estos términos resulta cuestionable.

5. Los derechos violentados ante constantes ampliaciones de REINFO

5.1. El derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado

En la sentencia STC 00470-2013-PA/TC se desarrolla el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado. De esta forma, se entienden dos dimensiones de este derecho: el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

Sobre la primera dimensión, se señala que el derecho:

Comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollen e interrelacionan de manera natural y armónica; y en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido (STC 00470-2013-PA/TC, f. j. 13).

Sobre el segundo, se menciona que:

El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute (...) tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente (STC 00470-2013-PA/TC, f. j. 14).

Así también, sobre el vínculo entre producción económica y el derecho al ambiente equilibrado y adecuado, que es una de las tensiones propias del desarrollo de actividades, se debe señalar que debe desarrollarse según los siguientes principios: principio de desarrollo sostenible o sustentable, principio de conservación, principio de prevención, principio de restauración, principio de mejora, principio precautorio y el principio de compensación.

En base al principio de desarrollo sostenible o sustentable, la sentencia señala que utilizar los bienes ambientales para el consumo no deben financiarse incurriendo en deudas sociales para el porvenir. Es decir, no se puede hipotecar el medio ambiente en aras del consumo o desarrollo.

Otro caso paradigmático es el de la sentencia STC 03343-2007-PA, caso de Cordillera Escalera. En este caso se desarrolla esa tensión entre dos derechos claramente identificados en estos casos: por un lado, el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado, y por otro lado el derecho a la libertad de empresa. De esta forma, el TC establece que:

La finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previosora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad

extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán. (Fundamento 24)

Por ello, el máximo intérprete de la Constitución señala el límite del libre derecho de empresa o de crear ganancia en este país, y es la protección del medio ambiente. Eventualmente cuando se desarrolle alguna herramienta como el test de proporcionalidad para determinar cuál derecho debe preponderarse, el criterio establecido por el TC en la sentencia Cordillera Escalera es que el derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado debe preponderar.

Es en una sentencia relacionada a este caso, la del expediente 00017-2023-PI/TC del 08 de abril de 2025, que se desarrolla aún más el derecho al medio ambiente. Justamente este caso se trata de una demanda de inconstitucionalidad presentada por el Colegio de Abogados de Loreto contra el Congreso de la República por los artículos 1° y 2° de la ley N° 31388, una de las tantas leyes que ha ampliado el REINFO.

Específicamente, esta sentencia hace referencia a la exención de responsabilidad penal ganada por estar en el REINFO. De esta forma, la sentencia establece:

En tal sentido, al existir esta exención de responsabilidad penal, se está incurriendo en un incumplimiento del deber de garantizar el derecho al medio ambiente sano y equilibrado. Lo cual también incluye también al deber de sancionar y reparar, que emana de las exigencias de la “Constitución Ecológica”. (Fundamento 84)

Como señala más adelante dicha sentencia, cualquier otra política sobre la formalización minera no debe contemplar un régimen de inmunidad en materia penal, de lo contrario significaría “dejar en estado de desprotección al bien constitucional medio ambiente y otros conexos” (*fundamento 94*). De esta forma, el Tribunal Constitucional es claro al señalar que las políticas continuas de ampliación de REINFO son inconstitucionales y no deberían institucionalizarse en nuestro país.

5.2. El derecho a la indemnidad sexual

Pero además del derecho al medio ambiente equilibrado y adecuado, otros derechos también son afectados por el avance de la minería ilegal e informal. Entre estos derechos encontramos el derecho a la salud, el derecho a la integridad y el derecho a la indemnidad sexual.

Sobre el derecho a la indemnidad sexual, manifestamos la violación del mismo debido a las claras consecuencias que tiene la minería ilegal en el campo sexual, sobre todo a menores de edad y jóvenes adultas. De esta forma, en un informe del Ministerio del Ambiente se señala que alrededor de 4,500 mujeres adultas y niñas son explotadas sexualmente en zonas cercanas a los campamentos mineros ilegales de Madre de Dios; de esta cantidad, el 78% son menores de edad (MINAM, 2013).

La Corte Suprema del Perú define el derecho a la indemnidad sexual de los menores como «una manifestación de la dignidad de la persona humana y el derecho que todo ser humano tiene a un libre desarrollo de su personalidad, sin intervenciones traumáticas en su esfera íntima por parte de terceros, las cuales pueden generar huellas indelebles en el psiquismo de la persona para toda la vida» (como se citó en Castillo Alva, 2002, p. 52

La Corte Suprema del Perú define el derecho a la indemnidad sexual de los menores como “una manifestación de la dignidad de la persona humana, donde importa el libre desarrollo de su personalidad sin intervenciones traumáticas en su esfera íntima, las cuales pueden generar en aquellos menores huellas o traumas psíquicos negativos” (2024).

De esta forma, vemos que el derecho a la indemnidad sexual se ve altamente afectado con la práctica de tráfico de personas sobre las menores de edad de Madre de Dios y otras regiones. Esta es una consecuencia directa de la supervivencia de las actividades de minería ilegal e informal, por la que se suma como argumento potente para la no renovación de su permanencia.

5.3. El derecho a la salud

En la referida sentencia del expediente 00017-2023-PI/TC sobre la inconstitucionalidad de la ley N° 31388, se hace referencia al informe de amicus curiae del relator especial de la ONU sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, en el que se señala que la minería aurífera artesanal y de pequeña escala es la principal fuente de mercurio en el medio ambiente,

representando la minería de pequeña escala el 37% de las emisiones total de mercurio.

El derecho a la salud está contenido en el artículo 12° del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 10° del Protocolo de San Salvador. Asimismo, es desarrollada en la Observación General n° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según esta Observación General, el derecho a la salud debe abarcar los siguientes elementos interrelacionados: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Dentro de ello, el Comité señala como obligación de los Estados el “velar por el acceso igual de todos a los factores determinantes básicos de la salud, como alimentos nutritivos sanos y agua potable, servicios básicos de saneamiento y vivienda y condiciones de vida adecuadas” (Fundamento 35).

El impacto de la contaminación de ríos y lagunas producto de la minería informal e ilegal contrasta con la obligación arriba mencionada. Al ratificar la vigencia del REINFORMA, el Estado peruano violenta el derecho a la salud de las personas, sin asegurar elementos básicos para su nutrición y salud adecuadas.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en la sentencia de Exp. 2002-2006-PC/TC ha establecido las obligaciones del Estado peruano. Este es el famoso caso de La Oroya, y en el párrafo 61 se establece el estándar de protección al derecho a la salud:

No es válido sostener que la protección de este derecho fundamental, por su dimensión de derecho social, deba diferirse en el tiempo a la espera de determinadas políticas de Estado. Tal protección debe ser inmediata, pues la grave situación que atraviesan los niños y mujeres gestantes contaminados, exige del Estado una intervención concreta, dinámica y eficiente, dado que, en este caso, el derecho a la salud se presenta como un derecho exigible y, como tal, de ineludible atención. Por tanto, debe ordenarse al Ministerio de Salud que, en el plazo de 30 días, implemente un sistema de emergencia para atender la salud de las personas contaminadas con plomo, en el caso de la ciudad de La Oroya, a efectos de lograr su inmediata recuperación. (Fundamento 61)

Como vemos, el Estado debe implementar un plan de atención a la salud en el lapso de tiempo de casi un mes. Esto debe llevarnos a pensar la doble violación al derecho a la salud que comete el Estado peruano en el

caso de REINFO; por un lado, habilita a empresas a seguir contaminando, sin perseguirlas y ampliando su derecho de explotación, y por otro, sin implementar medidas eficaces y eficientes para revertir estas situaciones.

De esta forma, vemos que las ampliaciones constantes de REINFO violentan múltiples derechos fundamentales, entre los que encontramos el derecho al ambiente equilibrado y adecuado, indemnidad sexual y salud.

6. El límite de lo legal y lo que no se puede permitir

El análisis ofrecido en el punto anterior nos da a entender una necesidad por aplicar implacablemente el Derecho. La lección del “Leviatán” de Thomas Hobbes era que los ciudadanos ceden un poco de su poder a un eje central que imparte las reglas que nos gobiernan y goza del monopolio de la violencia para poder tener una sociedad en la que se pueda convivir.

En ese sentido, el mandato de la norma debe ser cumplido a rajatabla si protege los derechos de los seres humanos. Los instrumentos que han ampliado REINFO son también normas, pero estas no defienden derechos fundamentales como la salud o el medio ambiente. Aunque sí es cierto que puede señalarse que están diseñadas y publicadas para defender derechos como a la libertad de empresa o el trabajo.

Bajo este razonamiento, el instrumento que deberíamos implementar es el conocido como “test de proporcionalidad”. Esta es una herramienta que ha utilizado históricamente la judicatura para determinar la prevalencia de una medida que busca salvaguardar derechos fundamentales mediante la restricción de otros derechos fundamentales. Para ello se sigue tres principios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

De esta forma, el Tribunal Constitucional describe en su EXP.N. ° 579-2008-PA/TC las tres fases del test de proporcionalidad:

En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, hemos establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; esto supone, como hemos señalado, verificar si existen medios alternativos al adoptado por el legislador. Se trata del análisis de relación medio-medio,

esto es, de una comparación entre medios; el medio elegido por quien está interviniendo en la esfera de un derecho fundamental y el o los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los test o pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto. Aquí rige la ley de la ponderación, según la cual “cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de la afectación de un principio, tanto mayor tiene que ser la importancia de la satisfacción del otro. (Fundamento 25).

De esta forma, la medida de prohibir las ampliaciones de REINFO que venimos teniendo tendría que pasar por el test de ponderación. Así, pasaría la etapa de idoneidad debido a que claramente tiene un fin constitucional como salvaguardar derechos como el medio ambiente, salud e indemnidad sexual. Sobre la etapa de necesidad, tendríamos que preguntarnos si existen medios alternativos y la respuesta es que no; colocar una respuesta como por ejemplo solo permitir las ampliaciones por un periodo más y sin posibilidades de extenderlo es inviable debido al impacto que ya genera per sé dicha ampliación.

Así, llegamos a la última etapa de proporcionalidad en sentido estricto. Aquí tenemos que contrastar ambos principios constitucionales, en el cual comparamos la prohibición de la ampliación de REINFO y por ende la afectación de los derechos a la libertad de empresa y trabajo de mineros informales e ilegales, y por otro lado la protección del medio ambiente y salud e indemnidad sexual de las personas que están en los territorios donde estas ampliaciones ocurren.

Debemos dejar de lado los millones de soles de ganancia que se tienen, incomparables a contar con ambiente equilibrado adecuado sobre todo en un país como el Perú que es el segundo país del mundo con presencia de Amazonía, o que las niñas puedan gozar de la plena satisfacción de sus derechos. Cuando ponemos esos estándares sobre la mesa, no queda lugar a duda: la prohibición de ampliación de REINFO debe cumplirse indistintamente.

Sin embargo, ahí no debe quedar el análisis. Vale la pena hacernos un último cuestionamiento: ¿Puede el Derecho irrumpir e imponer cambios radicales de manera automática?

7. ¿El derecho puede ser un instrumento de cambio social?

La expansión de la actividad minera en la Amazonía y la colonización de sus espacios previamente vírgenes han alterado profundamente los equilibrios naturales y sociales preexistentes. En efecto, allí donde se asienta, la actividad minera provoca transformaciones estructurales que penetran los ecosistemas amazónicos, poniendo en riesgo la biodiversidad, y redefinen las dinámicas comunitarias locales.

La llegada de nuevos actores a las regiones amazónicas ha remodelado las modalidades de acceso y explotación de los territorios, introduciendo relaciones de poder e interacciones económicas completamente nuevas. Entre las consecuencias de la presencia de la actividad minera —a menudo menos destacadas en el debate público que los impactos ambientales inmediatamente perceptibles— se encuentra el progresivo desplazamiento de las actividades económicas tradicionales, con la consiguiente reconfiguración del tejido productivo local. Las prácticas históricamente basadas en la agricultura de subsistencia, la pesca y la gestión comunitaria de los recursos forestales tienden a ser progresivamente reemplazadas por formas de empleo directa o indirectamente vinculadas al sector extractivo, con el riesgo de consolidar una verdadera “monocultura extractiva”.

La reconfiguración de la economía territorial se acompaña de una serie de repercusiones negativas en el plano social. El paradigma extractivo tiende, en efecto, a generar crecientes asimetrías y desigualdades, puesto que los llamados beneficios de la actividad minera no se distribuyen de manera uniforme, sino que se concentran en manos de unos pocos actores, acen tuando las vulnerabilidades sociales y económicas de las poblaciones locales.

En este escenario, numerosas comunidades campesinas y poblaciones locales, situadas en las proximidades de las operaciones extractivas, sufren el aumento del costo de la vida y la falta de oportunidades económicas, viéndose obligadas a recurrir a formas alternativas de subsistencia, a menudo vinculadas a la minería artesanal, debido a la creciente dificultad de ganarse la vida con la agricultura y otras actividades rurales tradicionales.

Sin embargo, dicha elección las expone con frecuencia a una situación de irregularidad o ilegalidad, ya que las actividades se llevan a cabo en ausencia de los títulos habilitantes exigidos por el ordenamiento jurídico, en incumplimiento de los requisitos ambientales o, también, dentro de áreas previamente concesionadas a terceros.

Interrogarse sobre las complejas dinámicas que subyacen al fenómeno de la minería artesanal informal e ilegal en Perú conduce a una clara conciencia: para muchas personas, la realización de estas actividades no constituye una elección deliberada, sino una necesidad impuesta por la falta de alternativas económicas reales. En un país donde amplios sectores de la población rural sufren la escasez de oportunidades laborales legítimas, la actividad minera a pequeña escala, practicada al margen de la legalidad, representa a menudo el único instrumento concreto de subsistencia para familias y comunidades que, de otro modo, se enfrentarían a la exclusión social y económica.

A la luz de lo expuesto, en el marco de la conflictividad minera —ya caracterizada por delicados equilibrios entre la protección ambiental, los derechos de las poblaciones indígenas y la libertad empresarial— surge un elemento adicional de balance: el derecho fundamental al trabajo, a la dignidad y a la subsistencia de las poblaciones locales, estrechamente ligado a la posibilidad de que cada individuo pueda asegurarse un ingreso y mantener a su familia.

Ante este complejo escenario, el Estado ha demostrado ser incapaz de ofrecer respuestas efectivas, interviniendo únicamente en el plano normativo sin abordar el problema de raíz. La prórroga indiscriminada del plazo de inscripción en el REINFO ha evidenciado la brecha entre los intentos normativos torpes y la realidad en el territorio, afectado, de hecho, por el abandono estatal.

En el análisis del conflicto minero en Perú, resulta entonces necesario cuestionar una premisa frecuentemente asumida tanto en el discurso político como en algunos enfoques normativos: la idea de que el derecho pueda —o deba— actuar como un instrumento capaz de transformar radicalmente la realidad social.

El contexto analizado pone de manifiesto los límites estructurales del derecho como instrumento de ingeniería social³. Pretender que la norma, por sí sola, pueda reconfigurar de manera inmediata y radical las dinámicas económicas y sociales implica desconocer la complejidad de los procesos históricos, las asimetrías territoriales y las condiciones materiales que sostienen dichas realidades. La transformación social no puede imponerse verticalmente desde el texto legal, sino que exige procesos graduales de diálogo intercultural, corresponsabilidad institucional y construcción colectiva de legitimidad.

Por el contrario, cuando el derecho se utiliza como un instrumento de cambio abrupto, sin considerar las condiciones materiales y sociales del

entorno en el que se aplica, corre el riesgo de generar mayor resistencia, informalidad o conflictividad.

En una perspectiva intermedia, de particular interés, se sitúa la reflexión de William Evan, quien en su obra *El derecho como instrumento de cambio social* discute las diferentes concepciones del derecho como un instrumento de cambio social, presentando dos puntos de vista opuestos: el derecho como una codificación pasiva de las costumbres existentes, versus el derecho como una fuerza activa que puede influir en los comportamientos y creencias.

El autor, si bien reconoce que el Derecho no opera en un vacío social, rechaza la idea de que sea una mera codificación pasiva de las costumbres existentes. Por el contrario, sostiene que el derecho puede desempeñar una función propulsora del cambio social, siempre que concurren determinadas circunstancias, como, por ejemplo: un grado adecuado de autoridad y prestigio; coherencia con los principios culturales y económicos establecidos; la presencia de instituciones capaces de garantizar la aplicación efectiva de las normas y procesos participativos que refuercen su legitimidad. En ausencia de tales condiciones, la norma corre el riesgo de permanecer como algo meramente simbólico o de producir efectos distorsivos (Evan, 1965).

En ese sentido, puede señalar que la situación actual de nuestro país no cumple con las circunstancias que deben concurrir, según Evan, para que el derecho pueda desempeñar una función propulsora de cambio social. El Perú no cuenta actualmente con un sistema político de autoridad y prestigio (luego de constantes cambios presidenciales); no cuenta con instituciones capaces de garantizar la aplicación de normas y procesos participativos (con una institucionalidad golpeada por la corrupción y la inestabilidad); y ha puesto en duda sus principios culturales y económicos en medio de una coyuntura de incertidumbre y erosión democrática (valores democráticos y culturales reprimidos por un status quo que superpone la ganancia económica sobre cualquier otro valor o condición). Ante ello, y esta situación de desbalance, resulta casi imposible procesar al Derecho como una herramienta de cambio social eficiente.

Así, puede afirmarse que el Perú se encuentra actualmente expuesto a estos riesgos, los cuales ya se han comenzado a manifestar debido a que las normas se han implementado en una realidad particularmente crítica sin contar con las condiciones institucionales y sociales previamente mencionadas.

En el marco de estas consideraciones, puede sostenerse que tanto la prórroga indiscriminada del REINFO como el planteamiento de su clausura

definitiva e inmediata resultarían problemáticos en ausencia de su inserción en procesos más profundos. En efecto, si bien la primera corre el riesgo de perpetuar la informalidad bajo un manto de tolerancia normativa que debilita la autoridad del Estado y la credibilidad del proceso de formalización, la segunda implicaría cerrar la única vía institucional de acceso a la formalidad para quienes aún no se han inscrito, dejándolos sin posibilidad de regularizar su situación. En tales circunstancias, estos actores quedarían automáticamente expuestos a la ilegalidad y a eventuales consecuencias penales, pese a que - como ya se ha señalado previamente - muchos de ellos recurren a la actividad minera como estrategia de subsistencia ante la falta de alternativas económicas. Una medida de este tipo, adoptada sin mecanismos transitorios o diferenciaciones adecuadas, podría traducirse en una criminalización masiva de actores socialmente vulnerables y, lejos de resolver el problema, profundizar la exclusión y la conflictividad social.

A la luz de lo expuesto, resulta evidente que los efectos de intervenciones normativas improvisadas o descontextualizadas podrían ser sumamente peligrosos, en la medida en que generan consecuencias sociales y legales profundas e imprevisibles. La intención salvadora del Derecho puede, en el contexto de lo señalado por Evan, convertirse en una profecía mesiánica con peligrosas consecuencias.

Asumir que el derecho no es un instrumento de cambio social radical—o que solo puede serlo bajo determinadas condiciones— no significa renunciar a su papel regulador ni a su indiscutible potencial emancipador. Significa, más bien, comprender sus límites y responsabilidades. En el contexto de la minería en el Perú, el derecho debe ser concebido como un mecanismo de equilibrio, estabilidad y previsibilidad, capaz de proteger derechos fundamentales, garantizar procedimientos y ofrecer marcos de diálogo, sin caer en la ilusión de que una norma legal, por sí sola, puede transformar realidades sociales complejas y profundamente desiguales.

8. Conclusiones

En suma, la regulación de la actividad minera en el Perú ha debido enfrentar importantes desafíos derivados de la complejidad del propio sector y de la coexistencia de distintos estratos productivos. No obstante, la expansión de la minería ilegal ha agravado considerablemente este escenario, generando impactos ambientales, sociales y jurídicos que resultan especialmente críticos en la Amazonía peruana.

En este contexto, el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), concebido inicialmente como un mecanismo transitorio para promover la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, ha terminado funcionando en la práctica como un instrumento que permite la continuidad de actividades extractivas con altos niveles de afectación ambiental. Estas dinámicas han estado acompañadas, además, de vulneraciones a derechos fundamentales de las poblaciones locales, entre ellos el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado, el derecho a la salud y el derecho a la integridad personal, incluida la integridad sexual.

Las cinco ampliaciones del REINFO evidencian la progresiva desnaturalización de su carácter temporal. Lejos de consolidar un proceso efectivo de formalización, dichas extensiones han prolongado un régimen excepcional cuya continuidad plantea serias dudas desde la perspectiva constitucional, en la medida en que perpetúa un escenario de afectación a bienes jurídicos de especial relevancia.

Desde esta perspectiva, la aplicación del test de proporcionalidad permite advertir que nuevas ampliaciones del REINFO no resultan constitucionalmente justificables, ya que la medida termina generando un impacto desproporcionado en derechos fundamentales y en la protección del medio ambiente. Sin embargo, el argumento según el cual este mecanismo contribuiría a promover cambios sociales resulta insuficiente, pues como se ha desarrollado, para que ello realmente suceda tiene que confluir condiciones que actualmente no se presentan en nuestro país. Por el contrario, se evidencia la necesidad de replantear las estrategias de formalización minera desde un enfoque que garantice efectivamente la protección de los derechos humanos y de los ecosistemas amazónicos.

Notas

- 1 El régimen dominalista del Estado (o sistema dominalista-regalista) es un principio jurídico-minero donde el Estado es reconocido como el propietario inalienable e imprescriptible de los recursos naturales del subsuelo. En este sistema, el Estado ejerce un dominio eminente de los yacimientos y es el único que podrá ejercer actividad minera.
- 2 Artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1451.
- 3 Sobre el tema, véase también, N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino 1993 y *Diritto e Stato nel pensiero di Kant*, Torino 1969; Ferrajoli, L. (1989). *Diritto e ragione*. Teoria del garantismo penale. Roma-Bari: Laterza y *Principia iuris*. Teoria del diritto e della democrazia (Vol. 1-2). Roma-Bari: Laterza

Referencias bibliográficas

- Bobbio, N. (1969). *Diritto e Stato nel pensiero di Kant*. Giappichelli.
- Bobbio, N. (1993). *Teoria generale del diritto*. Giappichelli.
- Constitución Política del Perú. (1993, 30 de diciembre). Congreso Constituyente Democrático. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>
- CooperAcción. (2025, 29 de septiembre). El Perumin y la negación de la realidad. *CooperAcción Informa*. <https://cooperaccion.org.pe/editorial-el-perumin-y-la-negacion-de-la-realidad/>
- Cuadros, J. (2013). La minería informal en el Perú. En R. Hoetmer, M. Castro, M. Daza, J. De Echave, & C. Ruiz (Eds.), *Minería y movimientos sociales en el Perú: Instrumentos y propuestas para la defensa de la vida, el agua y los territorios* (pp. 191–211). Programa Democracia y Transformación Global.
- Decreto Legislativo N.º 708. Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero. (1991, 14 de noviembre). *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Ley N.º 18880. Ley General de Minería. (1971, 9 de junio). Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. *Diario Oficial El Peruano*.
- Evan, W. (1965). Law as an instrument of social change. En A. Gouldner & S. Miller (Eds.), *Applied sociology: Opportunities and problems* (pp. 285–293). The Free Press of Glencoe.
- Expediente N.º 00017-2023-PI/TC. (2025, 8 de abril). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/00017-2023-AI.pdf>
- Expediente N.º 00470-2013-PA/TC. (2013, 8 de mayo). Tribunal Constitucional del Perú. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2023/03/Exp.-470-2013-PA-TC-LPDerecho.pdf>
- Expediente N.º 02002-2006-PC/TC. (2006, 12 de mayo). Tribunal Constitucional del Perú. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/02002-2006-AC.pdf>
- Expediente N.º 03343-2007-PA/TC. (2009, 19 de febrero). Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.pdf>
- Expediente N.º 00579-2008-PA/TC. (2008, 5 de junio). Tribunal Constitucional del Perú. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00579-2008-AA.html>
- Ferrajoli, L. (1989). *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*. Laterza.
- Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible & Unidos por los Bosques. (2024). *Minería ilegal en la Amazonía peruana: Diagnóstico situacional*

sobre el avance e impacto de la actividad minera en las regiones amazónicas de Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali, Madre de Dios y la provincia de Puerto Inca, en Huánuco. FCDS-Perú. https://fcds.org.pe/wp-content/uploads/2024/07/MINERIA_FINAL_IMPRESION_compressed.pdf

Ley N.º 32213. Ley que establece la Rectoría y la Ampliación del Plazo del Proceso de Formalización Minera Integral de la Actividad en la Pequeña Minería y Minería Artesanal. (2024, 27 de diciembre). *Diario Oficial El Peruano*.

Ministerio del Ambiente del Perú. (2013). *Diálogos ambientales con la prensa: Minería ilegal*. https://www.minam.gob.pe/prensa/wp-content/uploads/sites/44/2013/12/dialogo-con-la-prensa-2_Minereia_ilegal.pdf

Pacsi, R., Novoa, S., Yupanqui, O., Quispe, M., La Torre, S., Balbuena, H., Huamán, B., Valdivia, G., Castañeda, C., Soria, M., Finer, M., & Santana, A. (2025). *Situación actual de la minería de oro en la Amazonía peruana* (Monitoring of the Andes Amazon Program #233). MAAP. <https://www.maaprogram.org/es/mineria-oro-peru-2025/>

Recurso de Nulidad N.º 1759-2023-Ayacucho. (2024, 20 de febrero). Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2025/02/Recurso-nulidad-1759-2023-Ayacucho-LPDerecho.pdf>