

DICTAMEN N°007-2025

DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Reclamo interpuesto por la COORDINADORA DE COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS DE LA CUENCA DEL NANAY – CONACCUNAY, debidamente representada por su Presidente, y por siete ciudadanos reclamantes de la cuenca del río Nanay contra la República del Perú, por el presunto incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; los artículos 4 (numerales 3 y 7), 5 (numeral 6), 6 y 7 de la Decisión 774 - Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal; el artículo 6, literal h) de la Decisión 728 - Actualización de la Decisión sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina; el artículo 5 de la Decisión 844 - Creación del Observatorio Andino encargado de la Gestión de la información oficial en materia de Mercurio; y, el Tercer Eje de Trabajo (minería ilegal) de la Decisión 922 - Acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Lima, 03 de octubre de 2025

I. SUMILLA. -

- [1] El Presidente de la asociación denominada COORDINADORA DE COMUNIDADES NATIVAS Y CAMPESINAS DE LA CUENCA DEL NANAY – CONACCUNAY, junto a siete ciudadanos reclamantes de la cuenca del río Nanay¹ (en adelante, los “Reclamantes”), presentaron ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, “SGCAN”) un reclamo (en adelante, el Reclamo) contra la República del Perú (en adelante, la “Reclamada”), por el presunto incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, “TCTJCAN”); los artículos 4 (numerales 3 y 7), 5 (numeral 6), 6 y 7 de la Decisión 774; el artículo 6, literal h) de la Decisión 728; el artículo 5 de la Decisión 844; y, el Tercer Eje de Trabajo (minería ilegal) de la Decisión 922.
- [2] El presente Dictamen se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 del TCTJCAN y los artículos 13, 14, 15 y 21 de la Decisión 623 - Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento.

II. RELACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PROCEDIMIENTO (ANTECEDENTES). -

- [3] El 27 de junio de 2025, la SGCAN recibió por vía electrónica, un escrito de reclamo contra la República del Perú, por el supuesto incumplimiento de la normativa comunitaria señalada en el *párrafo supra* [1], junto a sus correspondientes anexos.
- [4] Mediante comunicación SG/E/SJ/1198/2025 del 04 de julio de 2025, la SGCAN determinó, luego de la evaluación correspondiente, que la documentación presentada por los Reclamantes se encontraba incompleta, por lo que correspondía, conforme al artículo 15

¹ Los Reclamantes se encuentran debidamente identificados en el expediente del presente Proceso. Por otra parte, cabe señalar que, respecto de lo mencionado por los Reclamantes en su comunicación de fecha 11 de agosto de 2025 con relación a la admisión de los Documentos Nacionales de Identidad vencidos presentados y al poder no notarial al que se hace referencia, esta Secretaría General se ratifica en los criterios expresados mediante comunicación SG/E/SJ/1272/2025 de fecha 16 de julio de 2025, los cuales han buscado darle certidumbre al proceso.

de la Decisión 623, subsanar y/o remitir la documentación necesaria, según lo indicado en los literales a), c) y g) de la citada nota; para lo cual fue conferido un plazo de 15 días hábiles para su subsanación. El 10 de julio de 2025, los Reclamantes presentaron su escrito de subsanación.

- [5] Mediante comunicación SG/E/SJ/1272/2025 de 16 de julio de 2025, la SGCAN, luego de la evaluación correspondiente, determinó que la información presentada por los Reclamantes se encontraba completa conforme a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Decisión 623 y, en tal sentido, admitió a trámite el Reclamo, disponiendo su traslado a la República del Perú y a los demás Países Miembros mediante las comunicaciones SG/E/SJ/1275/2025 y SG/E/SJ/1273/2025, respectivamente, otorgando un plazo de cincuenta (50) días para contestar el Reclamo.
- [6] El 30 de julio de 2025, a través del Oficio N° 023-2025-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, la parte Reclamada solicitó a la SGCAN una prórroga de diez (10) días calendario al plazo otorgado para dar contestación al Reclamo. Mediante Nota SG/E/SJ/1423/2025 del 05 de agosto de 2025, la SGCAN concedió a la República del Perú una prórroga de seis (06) días calendario para su contestación. Asimismo, conforme al artículo 18 de la mencionada norma comunitaria, la SGCAN convocó a las Partes a una reunión informativa, de manera virtual.
- [7] Mediante Notas SG/E/SJ/1424/2025, y SG/E/SJ/1425/2025 del 05 de agosto de 2025, se comunicó a los Reclamantes y a los demás Países Miembros la prórroga del plazo para dar contestación al Reclamo, así como la convocatoria a la reunión informativa.
- [8] El 11 de agosto de 2025, la SGCAN recibió, por vía electrónica, una comunicación de los Reclamantes, la cual fue puesta en conocimiento de la parte Reclamada y de los demás Países Miembros, mediante las Notas SG/E/SJ/1554/2025 y SG/E/SJ/1553/2025, respectivamente, con fecha 18 de agosto de 2025.
- [9] El 11 de septiembre de 2025, a través del Oficio N° 024-2025-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, dentro del plazo otorgado, la República del Perú presentó su contestación al Reclamo², con los correspondientes anexos.
- [10] La SGCAN mediante Notas SG/E/SJ/1817/2025 y SG/E/SJ/1818/2025 del 12 de septiembre de 2025, trasladó a los Países Miembros y a la parte Reclamante, respectivamente, el escrito de contestación de la parte Reclamada. El 15 de septiembre de 2025, la SGCAN trasladó a la parte Reclamante, mediante Nota SG/E/SJ/1821/2025, los anexos correspondientes.
- [11] En fecha 15 de septiembre de 2025, se llevó a cabo la reunión informativa con los Reclamantes, la parte Reclamada, y funcionarios de la SGCAN. El Acta de la reunión informativa les fue remitida a la República del Perú mediante la Nota SG/E/1857/2025, y mediante Nota SG/E/SJ/1858/2025 a los Reclamantes, reiterando la solicitud de envío de información relevante.
- [12] Mediante escrito de fecha 18 de septiembre de 2025, los Reclamantes enviaron a la SGCAN información complementaria, la que fue remitida a la Reclamada mediante nota SG/E/SJ/1893/2025 de fecha 19 de septiembre de 2025.
- [13] El 19 de septiembre de 2025, la República del Perú envió a la SGCAN el Oficio N° 025-2025-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, mediante el cual hace llegar información complementaria. Dicha información, fue remitida a los Reclamantes mediante Nota SG/E/SJ/1898/2025, de fecha 22 de septiembre de 2025.

² Escrito de contestación al Reclamo con número de ingreso 2435 del 11 de septiembre de 2025, acompañado de cuatro (04) Anexos.

III. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE LAS MEDIDAS O CONDUCTAS MATERIA DEL RECLAMO³. -

[14] Los Reclamantes han señalado en su escrito de Reclamo como las medidas presuntamente contrarias a las normas comunitarias, las siguientes:

1. La falta de adopción y/o implementación de las obligaciones previstas en las Decisiones 774, 728, 844 y 922.
2. La adopción de medidas contrarias a las Decisiones 774, 728, 844 y 922:
 - El Decreto Legislativo N° 1293 que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal.
 - La Ley N° 31007, modificación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), que tuvo por objeto la reestructuración de la inscripción de dicho registro para personas naturales o jurídicas que realizan actividades de explotación o beneficio en la pequeña minería o minería artesanal.
 - La Ley N° 32213, que establece una nueva ampliación de vigencia por seis (6) meses, que culminaba el 30 de junio de 2025, prorrogable por seis (6) meses adicionales.
 - El Decreto Supremo N° 009-2025-EM que aprueba el reglamento de la Ley N° 32213.

IV. REUNIÓN INFORMATIVA

- [15] En el marco de lo dispuesto en el artículo 18 de la Decisión 623, la SGCAN, de oficio o a petición del Reclamante o de un País Miembro, podrá llevar a cabo reuniones con la finalidad de recabar información complementaria y, de ser el caso, realizar las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento.
- [16] En dichas reuniones, la SGCAN garantiza la igualdad de trato a las Partes intervinientes y de los Países Miembros participantes, salvaguardando el derecho de todos los interesados en el procedimiento.
- [17] La reunión informativa se llevó a cabo el 15 de septiembre de 2025, con la presencia de las Partes intervinientes debidamente acreditadas, oportunidad en la que expresaron los argumentos reflejados en el escrito del Reclamo y sus argumentos de contestación respectivamente, y en la que la SGCAN les formuló las preguntas que consideró pertinentes.

V. ARGUMENTOS DE LAS PARTES. -

5.1. Argumentos de los Reclamantes

- [18] Los Reclamantes manifiestan en su escrito de Reclamo que, si bien las medidas reclamadas son principalmente la falta de aplicación e implementación de diversas normas comunitarias andinas, lo cierto es que el REINFO y sus sucesivas prórrogas, son medidas que incumplen de manera objetiva y flagrante lo establecido en las Decisiones 774, 728, 844 y 922. Asimismo, señalan que *“Todas estas medidas generan un efecto jurídico inmediato a nuestras comunidades y, por extensión, a los actores vinculados de manera directa e indirecta con la industria minera legal, siendo plausibles no solo de contravenir el ordenamiento andino, sino de generar una situación de inseguridad ciudadana, política y*

³ Cabe señalar que, mediante comunicación SG/E/SJ/1198/2025 de fecha 4 de julio de 2025, se estableció la normativa objeto del presente Reclamo.

económica en todo el Perú”⁴. En este sentido, sostienen que las medidas reclamadas — inacción por parte de la República del Perú y normas del proceso de formalización minera y las que extienden el REINFO— tienen efectos reales y, en consecuencia, constituyen un mecanismo claro de incumplimiento de las normas comunitarias andinas.

5.1.1. Sobre el impacto de la minería ilegal en el Perú: consecuencias ambientales, criminales y sociales de la Amazonía en general y en la cuenca del río Nanay en particular:

- [19] En su escrito los Reclamantes señalan que la “cuenca del río Nanay, en la región Loreto, se ha consolidado como uno de los focos emergentes más preocupantes de minería ilegal en la Amazonía peruana. Durante el primer trimestre de 2024, las imágenes satelitales analizadas por la Asociación para la Conservación de la cuenca Amazónica (ACCA) y la Fundación para la Conservación y el Desarrollo Sostenible (FCDS Perú) revelaron la presencia de aproximadamente 30 dragas mineras activas en la cuenca alta del río Nanay.”⁵ Esta cifra, señalan, representa un incremento de más del 50 % en comparación con los registros de 2023, lo que pone en evidencia un crecimiento acelerado y sostenido de esta actividad ilícita en un área considerada clave por su biodiversidad y valor ecosistémico⁶.
- [20] Añaden los Reclamantes que la presencia continua y creciente de dragas ilegales no solo compromete la calidad del agua del río Nanay —principal fuente de abastecimiento para la ciudad de Iquitos—, sino que también implica la destrucción de ecosistemas acuáticos y bosques ribereños, así como la exposición directa de las comunidades locales a violencia, amenazas y cooptación por redes delictivas. En este contexto, la cuenca del río Nanay se convierte en un caso emblemático del avance descontrolado de la minería ilegal en el Perú y evidencia la débil capacidad de respuesta del Estado para implementar mecanismos sostenidos de vigilancia, interdicción y protección ambiental en zonas amazónicas remotas.
- [21] Asimismo, señalan que la minería ilegal ha causado impacto ambiental a través de la deforestación masiva de bosques amazónicos; la contaminación por mercurio de decenas de ríos amazónicos, la cual se extiende en todo el territorio peruano, en particular en cuencas como la del río Nanay; la degradación del suelo; la pérdida de biodiversidad, la cual pone en peligro a numerosas especies endémicas de la Amazonía. Señalan también que la contaminación de cuerpos de agua y la deforestación han alterado los ecosistemas, reduciendo la diversidad biológica y afectando la cadena alimentaria de sus comunidades.
- [22] De otra parte, indican que, la minería ilegal está íntimamente ligada a la criminalidad organizada. El oro ilegal es una fuente de financiación para mafias dedicadas al narcotráfico, tráfico de personas, contrabando de armas y corrupción institucional. La minería ilegal se ha convertido en una fuente de ingresos para organizaciones criminales que también están involucradas en actividades como el narcotráfico y la trata de personas.
- [23] Argumentan los Reclamantes que el daño humano es tan profundo como el ambiental, en la medida en que poblaciones como las de la cuenca del río Nanay sufren, por ejemplo, del desplazamiento forzado de comunidades indígenas y amazónicas debido a la expansión de campamentos mineros ilegales. Asimismo señalan, que el avance de la minería ilegal ha provocado los primeros casos de deforestación en la cuenca del río Nanay⁷, la cual no es aún muy visible pues las operaciones se dan sobre cursos de agua, donde pese a tener una prohibición expresa mediante Decreto Legislativo N° 1100 (Decreto Legislativo que regula la interdicción de la minería ilegal en toda la República y establece medidas

⁴ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 8.

⁵ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 15.

⁶ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 15.

<https://www.infobae.com/peru/2024/04/24/loreto-imagenes-satelitales-detectan-que-dragas-activas-aumentaron-un-50-respecto-al-2023/>

⁷ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 22

<https://cooperaccion.org.pe/deforestacion-por-mineria-ilegal-en-el-nanay>

complementarias), prohibición que ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional, mediante Expediente N° 316-2011-PA/TC.

- [24] Manifiestan adicionalmente, que la actividad minera ilegal también ha generado serios problemas sobre la contaminación por mercurio en las aguas del río Nanay, que es una fuente crucial de agua potable para la ciudad de Iquitos⁸.
- [25] Mencionan, asimismo, que al menos 15 defensores ambientales de las comunidades ubicadas en la cuenca del Nanay han solicitado garantías para sus vidas debido a las amenazas recibidas por oponerse a esta actividad ilícita⁹.
- [26] Señalan los Reclamantes que el consumo de agua contaminada con mercurio ha incrementado enfermedades neurológicas y malformaciones congénitas en poblaciones ribereñas. Indican que un estudio realizado por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)¹⁰, encontró que los niveles de mercurio en el agua y los sedimentos del río Nanay superan los valores establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para la protección de la salud humana. A juicio de los Reclamantes, este hallazgo es particularmente preocupante, ya que más de 25,000 habitantes de las poblaciones ribereñas dependen del río Nanay para su abastecimiento de agua y alimentación.

5.1.2. Con respecto al presunto incumplimiento de los artículos 4.3 y 4.7 de la Decisión 774:

- [27] Respecto del numeral 3 del artículo 4, los Reclamantes exponen que la minería ilegal representa una de las amenazas más complejas y persistentes para la gobernabilidad, la seguridad ambiental y los derechos humanos en el Perú, en particular para las comunidades de la cuenca del río Nanay. En este sentido, señalan que esta actividad, caracterizada por su informalidad extrema, su falta de control estatal y su profunda conexión con las redes delictivas, se ha expandido a lo largo del territorio nacional, con particular intensidad en las regiones amazónicas y fronterizas, y que en estos espacios la debilidad institucional del Estado peruano, la porosidad de las fronteras y la ausencia de mecanismos de cooperación subregional sostenidos, han generado condiciones estructurales que favorecen la expansión de organizaciones criminales dedicadas a la extracción ilegal de minerales, al tráfico de insumos y al lavado de oro.
- [28] Señalan, asimismo, que las respuestas del Estado peruano han sido fragmentadas, reactivas o carentes de articulación diplomática efectiva con los países vecinos, como Bolivia, Ecuador, Colombia y Brasil, lo cual no solo compromete la eficacia de las acciones estatales, sino que contribuye al incumplimiento concreto de las obligaciones derivadas del artículo 4.3 de la Decisión 774.
- [29] Agregan los Reclamantes que, aunque el Estado peruano ha desarrollado y ejecutado diversos operativos contra la minería ilegal en los últimos años, la eficacia de estas intervenciones sigue siendo limitada debido a las falencias estructurales en su diseño, enfoque y cobertura. En términos generales, mencionan que se observa que la respuesta estatal ha sido predominantemente reactiva y sin tomar en consideración las disposiciones de las Decisiones 774, 728, 844 y 922, en particular lo establecido en el artículo 4.3 de la Decisión 774.

⁸ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 22

https://www.maaprogram.org/es/mineria_dragas_satelites/

⁹ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 22

<https://es.mongabay.com/2025/03/crece-mineria-ilegal-peru-nuevas-dragas-riesgo-rio-nanay-comunidades-indigenas/>

¹⁰ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 27

<https://www.gob.pe/institucion/iiap/noticias/491299-mercurio-en-suelos-impactados-por-mineria-de-oro-aluvial-en-la-amazonia-peruana>

- [30] Manifiestan, asimismo, que la mayoría de los operativos de interdicción se ejecutan como respuesta inmediata a denuncias ciudadanas, investigaciones periodísticas o reportes aislados de actividades de minería ilegal, pero no forman parte de una estrategia preventiva ni de una planificación basada en inteligencia prospectiva o conforme a los postulados de las normas andinas. Indican que estas operaciones carecen de continuidad y sostenibilidad en el tiempo, y que, en muchos casos, se trata de intervenciones esporádicas que, si bien pueden generar impactos momentáneos como la incautación de maquinaria o el desmantelamiento de campamentos ilegales, no están acompañadas de un seguimiento posterior ni de acciones de consolidación del control territorial.
- [31] Señalan los Reclamantes que otro problema crítico es la escasa cobertura territorial de estos operativos, ya que, si bien es cierto que regiones como Madre de Dios han recibido atención sostenida debido a la visibilidad nacional e internacional del problema en esa zona, existen otras áreas igualmente vulnerables como la cuenca del río Nanay, donde las operaciones estatales son prácticamente inexistentes o esporádicas.
- [32] Indican los Reclamantes que, si bien se han desarrollado algunas acciones puntuales en la frontera con Ecuador, particularmente en la Amazonía norte, y en el pasado con Bolivia en zonas como Puno y el lago Titicaca, estas intervenciones han carecido de continuidad y de una estrategia de cooperación subregional.
- [33] Los Reclamantes indican que lo establecido en el artículo 4.3 de la Decisión 774, obliga a los Países Miembros a desarrollar planes nacionales y proyectos de cooperación transfronterizos en zonas sensibles de frontera, las mismas que deben ser efectivas, permanentes y regionales, especialmente en áreas con impacto transnacional de la minería ilegal, como cuencas hidrográficas y corredores mineros ilegales. Las áreas de frontera desatendidas incluyen la zona norte, en la frontera con Ecuador (regiones de Piura, Tumbes y Amazonas); la zona sur, en la frontera con Bolivia (Puno, Desaguadero, Lago Titicaca); y la zona Este, en la frontera con Brasil (Ucayali y partes de Madre de Dios no articuladas). Estas regiones presentan una alta vulnerabilidad a las actividades de minería ilegal, exacerbada por la falta de presencia estatal y proyectos de control efectivos.
- [34] Respecto al incumplimiento del artículo 4.7 de la Decisión 774, los Reclamantes precisan que el Perú cuenta con diversas entidades destinadas a combatir la minería ilegal, como la Comisión Multisectorial Permanente contra la Minería Ilegal, el Alto Comisionado para el combate de la minería ilegal, y comités regionales como el de Loreto. Sin embargo, señalan que estas instituciones operan de manera aislada, sin una coordinación efectiva que permita una respuesta integral al problema. Esta fragmentación institucional se traduce en duplicidad de funciones, ineficiencia en la asignación de recursos y vacíos de acción en zonas estratégicas, como las fronteras y corredores ilegales. Un aspecto crítico en la lucha contra la minería ilegal es la escasa interoperabilidad de la información entre las distintas entidades involucradas.
- [35] Explican los Reclamantes que no existe un sistema interconectado que permita el intercambio automático de datos relevantes, como permisos mineros, transporte y comercialización de oro, flujos financieros sospechosos y operativos de interdicción. Cada organismo maneja su propia base de datos, lo que impide una visión integral y coordinada del problema. La ausencia de una plataforma digital única que permita la consulta cruzada en tiempo real entre la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), ministerios sectoriales y gobiernos regionales limita la capacidad del Estado para anticipar tendencias y planificar operaciones de impacto. Mencionan que lo anterior, conlleva al incumplimiento de la República del Perú de sus obligaciones comunitarias en el marco de la Decisión 774.

5.1.3. Con respecto al presunto incumplimiento del artículo 5.6 de la Decisión 774:

- [36] En su escrito los Reclamantes precisan que *“la extinción de dominio es un mecanismo legal diseñado para la incautación y (o decomiso de bienes que se presume han sido obtenidos a través de actividades ilícitas (como la minería ilegal). Es decir, es una herramienta legal utilizada para recuperar bienes vinculados al crimen organizado y la corrupción.”*¹¹ Agregan que, en abril de 2025, el Congreso de la República del Perú aprobó, en segunda votación, el dictamen que modifica el proceso de extinción de dominio, implicando la reforma que el proceso de extinción de dominio esté sujeto a una sentencia firme y consentida o de un laudo que se emita de un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral.
- [37] Además, señalan, se elimina la obligación del investigado de demostrar la legalidad de sus bienes al iniciarse una investigación fiscal, y que la extinción de dominio permitía una actuación autónoma del proceso penal para recuperar activos utilizados o provenientes de delitos como la minería ilegal. Con la modificación aprobada por el Congreso, hoy sin sentencia penal firme, no será posible actuar, por ejemplo; sobre la maquinaria pesada utilizada en minería ilegal, campamentos, bienes muebles e inmuebles relacionados con actividades mineras ilegales, y flujos financieros provenientes de oro ilícito.
- [38] Añaden los Reclamantes que, actualmente, el sistema de extinción de dominio permite que este proceso se lleve a cabo sin necesidad de una sentencia firme en casos de delitos como narcotráfico, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, entre otros. El Ministerio Público advirtió que esta aprobación en segunda votación, modificando la ley de extinción de dominio, podría generar consecuencias preocupantes. Entre estos, la posibilidad de que personas involucradas en actos de corrupción conserven bienes obtenidos de manera ilegal, así como una menor capacidad del Estado para recuperar estos activos.
- [39] Los Reclamantes precisan que el artículo 5.6 de la Decisión 774 exige expresamente que los Países Miembros adopten medidas eficaces de desincentivo económico contra la minería ilegal y que implementen mecanismos de privación de ganancias ilícitas de manera oportuna y eficiente.
- [40] Precisan que la flexibilización de la Ley de Extinción de Dominio contradice de manera flagrante estas obligaciones, debilitando la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos comunitarios. Argumentan que la reciente flexibilización de la Ley de Extinción de Dominio en el Perú, además de constituir un incumplimiento flagrante del artículo 5.6 de la Decisión 774, compromete seriamente la capacidad del Estado para combatir eficazmente delitos complejos como la minería ilegal, al eliminar una de las herramientas más eficaces para dismantelar el poder económico de las organizaciones criminales. Esta reforma representa un retroceso institucional grave y contradice el principio de efectividad procesal, ya que la extinción de dominio permitía actuar de manera ágil y preventiva. Señalan que la nueva exigencia de sentencias firmes convierte el mecanismo en inoperante en la práctica. Además, señalan que la flexibilización podría interpretarse como una concesión legislativa a sectores interesados en proteger patrimonios ilícitos, incluidos aquellos vinculados a minería ilegal, corrupción y narcotráfico.
- [41] Los Reclamantes aseveran que la Ley 32326 eleva el estándar probatorio, exige sentencia firme en materia penal, y elimina la posibilidad de aplicar medidas ágiles sobre bienes abandonados o sin titular identificado, lo cual afecta directamente la eficacia del decomiso de activos utilizados en actividades de minería ilegal y lavado de activos. Esta medida es contraria al artículo 5.6 de la Decisión 774 que obliga a los Países Miembros a fortalecer e implementar mecanismos de extinción del derecho de dominio *“sobre los instrumentos y productos de las actividades de minería ilegal, lavado de activos y delitos conexos”*¹². Por

¹¹ Escrito del Reclamo de fecha 27 de junio de 2025, página 45.

¹² Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 48.

tanto, la promulgación de esta norma no solo representa un acto legislativo contrario a la normativa andina de obligatorio cumplimiento, sino que también constituye un retroceso normativo que debilita las herramientas del Estado para combatir eficazmente la minería ilegal.

5.1.4. Con respecto al presunto incumplimiento del Gobierno peruano de los artículos 6 y 7 de la Decisión 774:

[42] Los Reclamantes mencionan que el Gobierno peruano no ha adoptado ninguna medida interna que busque controlar la maquinaria utilizada en las actividades de minería ilegal, “*maquinaria que ciertamente se utiliza en la actividad de minería ilegal en la cuenca del río Nanay*”.¹³ Señalan que, la Decisión 774 establece de manera clara y directa la obligación de los Estados miembros de controlar y fiscalizar la maquinaria pesada relacionada con la minería ilegal; por lo tanto, el control de dicha maquinaria es una obligación explícita y vinculante bajo el marco del derecho comunitario andino. Sin embargo, la situación actual del control de maquinaria pesada en el Perú, especialmente en relación con su uso en actividades de minería ilegal, incluyendo la cuenca del río Nanay, presenta deficiencias críticas que comprometen la eficacia de las políticas de formalización y lucha contra la minería ilegal.

[43] Exponen los Reclamantes que la falta de cumplimiento de los artículos 6 y 7 de la Decisión 774 se evidencia en:

a. Registro deficiente de Maquinaria Pesada

El Registro de Bienes Muebles de la SUNARP, aprobó un nuevo reglamento de inscripciones de bienes vinculados a la pequeña minería y minería artesanal en el registro de bienes muebles, e incorpora el Título IX del Reglamento de inscripción de registro mobiliario de contratos y su vinculación en los registros jurídicos de bienes muebles mediante Resolución de SUNARP N°091-2013-SUNARP/SN, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 04 de mayo del 2013. Hasta la fecha no hay ningún registro. Por tanto, no se distingue adecuadamente cuál es la maquinaria destinada a la minería y la utilizada en otros sectores como la construcción o la agroindustria. Esto dificulta la trazabilidad y el control específico de equipos que podrían ser empleados en actividades mineras ilegales. Aunque existen propuestas legislativas para mejorar este aspecto, que busca registrar específicamente la maquinaria minera en SUNARP, aún no se han implementado cambios significativos en este sentido.

b. Falta de interoperabilidad entre entidades

Actualmente, no existe un sistema de interoperabilidad que permita el cruce automatizado de datos entre entidades clave como SUNARP, la SUNAT, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Cada entidad gestiona sus propios registros de manera aislada, lo que impide una fiscalización eficiente y coordinada de la maquinaria pesada susceptible de ser utilizada en minería ilegal. Aunque la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) busca mejorar la interoperabilidad entre entidades, su implementación aún no abarca de manera efectiva el control de maquinaria pesada.

c. Controles aduaneros insuficientes

La SUNAT, a través de sus procedimientos aduaneros, no cuenta con un protocolo especializado para el control de la importación de maquinaria minera. No se exige documentación específica sobre el destino o la actividad final de la

¹³ Escrito del Reclamo de 27 de junio de 2025, página 29.

maquinaria importada que pueda ser utilizada en minería. Esto permite que equipos pesados ingresen al país sin una verificación adecuada de su uso final, facilitando su desvío hacia actividades mineras ilegales.

d. Venta interna sin trazabilidad

Las casas comerciales que venden maquinaria pesada en el mercado interno no están obligadas a reportar las ventas ni a verificar el uso lícito de los equipos. Esta falta de regulación en la cadena de comercialización interna impide establecer una trazabilidad efectiva de la maquinaria, lo que facilita su adquisición por parte de operadores de minería ilegal sin levantar alertas en el sistema.

e. Zonas grises en el control de maquinaria

En regiones donde la minería ilegal es prevalente, como Madre de Dios y La Libertad, se observa la circulación de maquinaria pesada sin matrícula ni registro actualizado. Además, no existen sanciones específicas a nivel nacional para la tenencia o el traslado no autorizado de maquinaria fuera de zonas permitidas. Aunque algunas regiones han implementado normativas para regular el transporte y la comercialización de minerales y subproductos, estas medidas no son uniformes ni suficientemente robustas a nivel nacional.

- [44] Los Reclamantes señalan que implementar un sistema integrado de control y trazabilidad de maquinaria pesada con la participación coordinada de todas las entidades competentes, en cumplimiento de los precitados artículos de la Decisión 774, es esencial para combatir eficazmente la minería ilegal y sus impactos negativos en el medio ambiente y la sociedad. En ese sentido, indican que el Estado peruano incurre en una violación directa de los artículos 6 y 7 de la Decisión 774 que establecen, de manera expresa, la obligación de los Estados miembros de controlar y fiscalizar la importación, exportación, transporte, distribución y comercialización de maquinaria que pueda ser utilizada en la minería ilegal, al no implementar mecanismos efectivos que garanticen la trazabilidad y el control interinstitucional de dicha maquinaria.

5.1.5. Con respecto al presunto incumplimiento del artículo 6 literal h) de la Decisión 728:

- [45] Aducen los Reclamantes que la salida irregular de oro procedente de la minería ilegal desde el territorio peruano hacia Colombia y otros países, constituye no solo una grave problemática de criminalidad económica y ambiental, sino también un claro incumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano, en particular de las derivadas del artículo 6, literal h) de la Decisión 728, que exige a los Estados miembros adoptar medidas efectivas y coordinadas para combatir tanto la minería ilegal como el comercio ilícito de recursos minerales derivados de dicha actividad.
- [46] Agregan que la falta de control efectivo en zonas fronterizas por la débil presencia del Estado, el bajo equipamiento de puestos aduaneros y la ausencia de inteligencia fronteriza, ha permitido que el oro ilegal fluya libremente hacia el extranjero. Además, la inexistencia de un sistema nacional funcional de trazabilidad minera, como el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, impide verificar si el oro exportado corresponde realmente a producción legal.
- [47] Indican los Reclamantes que el impacto de esta dinámica ilícita es devastador en múltiples niveles. En este sentido, señalan que, en el informe MAAP #208, durante el período comprendido entre enero de 2021 y marzo de 2024, se registró una deforestación minera total de 30,846 hectáreas en la Amazonía peruana sur, equivalente a aproximadamente 43,000 campos de fútbol profesionales. Además, en el informe MAAP #195, se estima que la deforestación minera total durante el período 2021-2023 alcanzó las 23,881 hectáreas

en la Amazonía peruana sur, con el 76% de esta deforestación ocurriendo dentro del Corredor Minero y el 24% restante fuera de él.

- [48] Por lo tanto, los Reclamantes concluyen que la inacción del Estado peruano frente a la salida irregular de oro hacia Colombia y otros países, pone en evidencia no solo el incumplimiento de la Decisión 728, sino además una crisis de gobernanza y de cumplimiento de normas y estándares internacionales.

5.1.6. Con respecto al presunto incumplimiento del artículo 5 de la Decisión 844:

- [49] Los Reclamantes mencionan que la Decisión 844 tiene por objeto fortalecer la lucha regional contra la contaminación por mercurio, mediante la creación del Observatorio Andino de Mercurio y la imposición de obligaciones concretas a los Países Miembros. Entre estas obligaciones, se encuentran el establecimiento de registros nacionales que permitan monitorear la producción, comercialización, transporte, uso y disposición final del mercurio, así como el deber de reportar periódicamente a la SGCAN, sobre las acciones adoptadas en el plano nacional. Esta Decisión exige además la promoción activa de medidas para reducir su uso, especialmente en la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE), que ha sido identificada como una fuente crítica de contaminación ambiental y exposición humana.
- [50] Al respecto, sostienen que, en el caso peruano, el único avance en su legislación interna es la aprobación del Decreto Supremo 004-2019-MINAM, que contiene el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata. En tal sentido, el cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones derivadas de la Decisión 844, sigue siendo insuficiente y parcial. Añaden que no existe evidencia pública sobre el envío sistemático de reportes periódicos a la SGCAN, tal como lo exige expresamente el artículo 5 de dicha Decisión. Tampoco se ha hecho público un sistema interinstitucional de control y trazabilidad del mercurio que permita verificar, en tiempo real, los flujos internos del metal desde su importación hasta su uso o disposición final.
- [51] Señalan que a esto se suma el hecho de que el uso de mercurio en la MAPE continúa siendo generalizado, particularmente en regiones como Madre de Dios, Loreto y Puno. Mencionan que diversas investigaciones periodísticas, como las de *Ojo Público* y *Convoca.pe*, han evidenciado que el mercurio ingresa tanto de forma legal como a través de contrabando desde Bolivia, y es utilizado en contextos de minería ilegal sin mayor fiscalización ni control por parte del Estado. En este contexto, la nota de prensa publicada por el MINAM el 23 de febrero de 2024, en la que se anuncia la publicación de un proyecto de decreto supremo para establecer el *Plan de Acción Nacional sobre Mercurio en la MAPE*, refleja una intención política, pero no constituye aún cumplimiento efectivo de la Decisión 844. El plan, en tanto proyecto, no tiene fuerza normativa ni puede considerarse evidencia concreta de implementación. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1570, citado en dicha nota de prensa como un hito normativo, establece un marco legal general para sustancias químicas peligrosas, pero no está reglamentado de manera específica para el mercurio, ni se han implementado mecanismos eficaces de fiscalización y trazabilidad.
- [52] Concluyen los Reclamantes sobre este punto que, a la luz de esta información, se puede afirmar que el Perú viene incumpliendo las obligaciones exigidas por la Decisión 844, pues no solo existen brechas normativas, sino también serias fallas operativas: los registros no son transparentes, los controles aduaneros son débiles, y la interdicción de insumos como el mercurio en zonas de minería ilegal, como las ubicadas en la cuenca del río Nanay, sigue siendo insuficiente.

5.1.7. Con respecto al presunto incumplimiento del Tercer Eje de Trabajo (Minería ilegal) de la Decisión 922:

- [53] Los Reclamantes resaltan que la Decisión 922 es una norma aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; por lo tanto, son las Cancillerías quienes deben liderar la ejecución, implementación y cumplimiento de esta norma comunitaria andina. En este sentido señalan que no se han desarrollado ni adoptado protocolos diplomáticos específicos de coordinación fronteriza orientados exclusivamente al combate de la minería ilegal, considerándolo una omisión es grave, si se considera que el Perú comparte zonas de alta vulnerabilidad minera con países como Ecuador, Bolivia, Colombia y Brasil, todos los cuales enfrentan también desafíos en la fiscalización de actividades extractivas ilegales. Añaden que la ausencia de acuerdos o mecanismos técnicos bilaterales permanentes, ha impedido el desarrollo de estrategias conjuntas que involucren, patrullajes coordinados, operaciones sincronizadas, alertas tempranas transfronterizas o mecanismos de seguimiento judicial compartido, por ejemplo.
- [54] Asimismo, exponen que durante los últimos años no se han suscrito convenios bilaterales operativos o instrumentos de cooperación intergubernamental específicamente enfocados en el control de la minería ilegal en zonas limítrofes, medidas de complemento indispensable que contribuirían a una eficaz implementación y cumplimiento de la Decisión 922. Señalan que esta falta de medidas internas impide la ejecución eficaz de acciones conjuntas y, además, obstaculiza la creación de una arquitectura subregional coherente para hacer frente a las amenazas comunes derivadas de esta actividad ilícita.
- [55] Adicionalmente, advierten los Reclamantes inacción de las cancillerías, que no han impulsado con continuidad la instalación de mesas técnicas bilaterales, ni ha facilitado canales expeditivos de comunicación entre entidades de seguridad, aduanas o fiscalías de países vecinos. También se observa la ausencia de instrumentos de asistencia legal mutua en materia de delitos ambientales y delitos conexos como el lavado de activos, lo que dificulta la judicialización de los casos cuando existen elementos transnacionales.
- [56] Según los Reclamantes esta omisión diplomática se agrava si se toma en cuenta el marco normativo vigente en el derecho comunitario andino, pues la Decisión 774 de la Comunidad Andina, en su artículo 4, establece que los Estados miembros deben coordinar acciones de lucha contra la minería ilegal, incluyendo expresamente la adopción de mecanismos de cooperación transfronteriza. En opinión de los Reclamantes, al no implementar medidas diplomáticas en esta línea, la Reclamada incumple un mandato normativo comunitario, comprometiendo así su responsabilidad internacional y debilitando el proceso de integración andina. Señalan que, desde la adopción de la Decisión 922, la implementación efectiva de sus compromisos aún está pendiente, y no se ha traducido en acciones concretas en el ámbito diplomático u operativo.

5.1.8. Con respecto a la presunta inacción de la República del Perú y la emisión de normas contrarias a las Decisiones 774, 728, 844 y 922, que generan una supuesta afectación en los Reclamantes:

- [57] Los Reclamantes manifiestan que tienen legitimidad para obrar en esta acción de incumplimiento, en la medida que representan a poblaciones y personas naturales que pertenecen a la cuenca del río Nanay en el Departamento de Loreto, zona de crecimiento de las actividades de minería ilegal en los últimos años, y donde la ausencia del Estado a través del incumplimiento de las Decisiones 774, 728, 844 y 922, así como del artículo 4 del TCTJCAN, es más que evidente. Indican los Reclamantes que anexan evidencias probatorias de sus situaciones particulares, donde se expone el daño real y actual que les vienen ocasionando las medidas denunciadas.

5.1.9. Respetto del REINFO

- [58] Los Reclamantes manifiestan que el REINFO, creado por Decreto Legislativo N° 1293, tuvo su antecedente en el año 2012 con el Decreto Legislativo N° 1105, denominándose

Registro de Declaración de Compromiso (luego Registro de Saneamiento Minero), y teniendo por objeto identificar a los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral. Señalan que el REINFO es un registro administrativo declarativo. La inscripción en este Registro constituye el único acto por el cual se da inicio al Proceso de Formalización Minera Integral. Los mineros informales son identificados en el REINFO, a través de su número de inscripción en el Registro Único de Contribuyentes (RUC).

- [59] Señalan que el artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral, entre ellas, la de realizar actividad minera de explotación, a título personal y en un solo derecho minero. Indican que la inscripción es personal e intransferible, no se puede alquilar o vender un REINFO, ni utilizar en áreas distintas a las declaradas o fuera del derecho minero declarado. Además, se entendería que no debería existir más de una inscripción a nombre de la misma persona natural, sin embargo, de la simple búsqueda en el portal web oficial, los Reclamantes sostienen que varias personas cuentan con más de una inscripción en el Registro.
- [60] Además, indican los Reclamantes que, a partir del 02 de agosto de 2017, el REINFO se constituye como el único registro que comprende a los mineros informales acogidos al Proceso de Formalización Minera Integral. Los mineros que cuentan con inscripción vigente en el REINFO son considerados mineros informales en proceso de formalización en la ubicación declarada; si realizan actividad en ubicación distinta a la declarada, deben ser considerados mineros ilegales respecto de esa ubicación real. Explican que las personas naturales o jurídicas que se encontraban desarrollando actividades de pequeña minería y/o minería artesanal y no se inscribieron oportunamente en el REINFO, no forman parte del Registro Integral de Formalización Minera, ni del Proceso de Formalización Minera Integral.
- [61] Asimismo, los Reclamantes manifiestan que las personas naturales o jurídicas que no forman parte de este proceso deben paralizar sus actividades mineras, y de ser el caso, formalizarlas, por la vía ordinaria. Las personas naturales o jurídicas que no se hayan inscrito en el REINFO y continúen realizando actividad minera son pasibles de las medidas y/o sanciones de carácter administrativo, civil y/o penal que correspondan.
- [62] Los Reclamantes argumentan que existen serios problemas relacionados con invasiones a concesiones mineras, realizadas por mineros inscritos en el REINFO a concesiones de terceros, perjudicando y contraviniendo derechos adquiridos por titulares mineros formales, porque la inscripción al REINFO se realizó mediante un documento con carácter de declaración jurada y viene a ser un empadronamiento voluntario con cargo a verificación posterior. Sin embargo, esta verificación posterior usualmente no se ha hecho, por lo que la información declarada por los mineros no ha sido verificada, y por tanto se desconoce cuántos inscritos están en actividad y cuántos que están en actividad no están inscritos; se incumplen obligaciones en materia de seguridad y medio ambiente; aparecen intermediarios con REINFO, sin actividad minera, acopiadores, transportistas, financistas, entre otros, vulnerando derechos adquiridos de concesionarios mineros formales.
- [63] Los Reclamantes sostienen que, el Estado peruano, en el marco de las disposiciones de las Decisiones 774, 728, 844 y 922 podría ocuparse de esta problemática, estableciendo mayores y/o mejores requisitos para el acceso y permanencia en el REINFO, a través de disposiciones reglamentarias que garanticen el respeto a los derechos adquiridos por parte de mineros formales, de conformidad con lo señalado en el artículo 2° de la Ley N° 31007.
- [64] Asimismo, manifiestan que mediante Decreto Supremo N° 009-2025-MINEM, el Poder Ejecutivo se ha excedido en su mandato, al haber establecido que los REINFO sean heredables.

- [65] De otra parte, expresan la importancia que tiene la verificación y supervisión en campo que deben realizar las Direcciones Regionales de Energía, Minas e Hidrocarburos (DREMH), o las Gerencias Regionales de Energía, Minas e Hidrocarburos (GREMH) de los Gobiernos Regionales en todo el país, más aún, por el hecho que más del 80% de las inscripciones en el REINFO se encuentran en condición de suspendidas, hecho que resulta absolutamente inconcebible, ya que después de transcurridos más de 10 años desde el año 2012 que inició el proceso excepcional de formalización, ni siquiera hayan podido presentar su Instrumento de Gestión Ambiental (IGAC y/o IGAFOM).
- [66] Señalan los Reclamantes que el hecho de haber emitido y prorrogado de manera consecutiva el proceso de formalización minera y su mecanismo de acceso, constituye una conducta proscrita por el artículo 4 del TCTJCAN, ya que, a través de dicha medida interna, la República del Perú está aplicando de manera contraria la normativa andina en materia de lucha contra la minería ilegal.

5.2. Argumentos de la Reclamada

5.2.1. Sobre las cuestiones previas alegadas:

- [67] En su escrito de contestación¹⁴, la República del Perú ha presentado las siguientes cuestiones previas:

5.2.1.1 Sobre la falta de requisitos formales de la Demanda, debido a que los Reclamantes no han demostrado que el ejercicio de la acción de incumplimiento es “oportuno”, ni que afecta sus derechos subjetivos “directos”, “concretos”, “reales” y “actuales”.

- [68] En su escrito de contestación¹⁵ la Reclamada señala que los Reclamantes no han acreditado una afectación “concreta”, “real” y “directa” de sus derechos subjetivos o que se encuentran legitimados para interponer un reclamo ante la SGCAN, puesto que no han presentado pruebas documentales que acrediten que son titulares de un derecho subjetivo que pudiera verse afectado por las medidas cuestionadas o por la presunta omisión del Gobierno peruano en implementar las normas andinas supuestamente vulneradas. La Reclamada señala que, de manera conjunta y no individualizada como lo exige la normativa comunitaria aplicable y la jurisprudencia del TJCAN, pretenden sustentar su legitimación activa haciendo uso de afirmaciones genéricas sobre una supuesta “afectación” concluyendo, sin mayor explicación, que la misma es “concreta, real y directa”.
- [69] Anota la Reclamada que tampoco se cumple con el requisito de legitimación con la sola descripción de la finalidad de la Asociación CONACCUNAY (que es una persona jurídica distinta a una comunidad campesina y nativa), ni identificando el domicilio de las personas naturales que han suscrito el reclamo (zona adyacente a la cuenca del Río Nanay), tal como pretenden los Reclamantes. Refieren que los Reclamantes intentan infructuosamente aseverar que la afectación en sus derechos subjetivos se configura por solo tener la calidad de: “(i) entidad que representa a las poblaciones de la cuenca del Río Nanay; y (ii) ser ciudadanos de la cuenca del Río Nanay, y además que dicha afectación es real, actual y oportuna, conforme a los hechos de público conocimiento sobre la minería ilegal en el Perú”.
- [70] Indica la Reclamada que, además, los Reclamantes sostienen que se encuentran afectados en sus derechos por la presunta omisión del Gobierno peruano por la deficiente lucha contra la minería ilegal y por la aplicación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO).

¹⁴ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025.

¹⁵ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 3.

- [71] La Reclamada expone que, del examen de los medios probatorios adjuntos al Reclamo, se verifica que los Reclamantes no han aportado ninguna prueba en el presente procedimiento que demuestre de manera fehaciente, individual y objetiva, una afectación concreta, real y directa de sus derechos subjetivos; habiéndose limitado a brindar explicaciones de manera impersonal, general y abstracta. Señalan que, entre los medios probatorios aportados por los Reclamantes se encuentran: artículos de opinión, reportes periódicos e informes descriptivos de evaluación, así como pronunciamientos del TJCAN, los cuales no acreditan una afectación en sus derechos, por lo que no se ha dado cumplimiento con este requisito de procedencia.
- [72] Indican que resulta relevante advertir que la presentación de la Partida N° de la "Asociación CONACUNNAY" en el Registro de Personas Jurídicas de la Zona Registral N° IV – Sede Iquitos – Oficina Registral Maynas, únicamente acredita la existencia legal de dicha persona jurídica a través de su inscripción en los Registros Públicos, más no demuestra que esta se encuentra legitimada para la interposición del presente Reclamo por una supuesta afectación a los derechos de sus asociados.
- [73] Agrega la Reclamada que, como consecuencia de lo señalado, no resulta suficiente que la Asociación CONACCUNAY afirme actuar en representación de sus asociados en la fase prejudicial de la Acción de Incumplimiento, sin haber acreditado la afectación de sus derechos subjetivos. Asimismo, señala que de la revisión de la partida registral de la "Asociación CONACUNNAY", no se aprecia que el presidente del Consejo Directivo se encuentre expresamente facultado para interponer reclamos ante organismos internacionales de carácter supranacional; siendo que el ejercicio de sus funciones se encuentra regido por el principio de literalidad.
- [74] Señala la Reclamada que el Reclamo evidencia un interés difuso, general y abstracto, y que, de la revisión integral del mismo, las medidas invocadas por los Reclamantes se dirigen exclusivamente a cuestionar normativa interna de alcance general, tales como el Decreto Legislativo N° 1293, la Ley N° 31007, la Ley N° 32213, y el Decreto Supremo N° 009-2025-EM, las cuales regulan el funcionamiento y aplicación del REINFO en el territorio peruano y que no le genera ninguna afectación concreta, real y directa. Además, advierten que los Reclamantes, al acudir a la vía comunitaria andina, comparecen de manera general en representación de "*los actores vinculados de manera directa e indirecta con la actividad minera*", por lo que se evidencia a todas luces un interés difuso, general y abstracto.
- [75] La Reclamada indica que el ejercicio de la Acción de Incumplimiento por parte de las Reclamantes no es oportuno. En el presente caso, los Reclamantes cuestionan la medida consistente en el Decreto Legislativo N° 1293, Decreto Legislativo que declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y crea el REINFO. Puntualizan que dicha norma viene siendo aplicada desde el año 2016 hasta la actualidad, con lo cual tenemos que ha sido cuestionada en la vía comunitaria por los Reclamantes después de más de nueve (9) años, razón por la que no cumpliría con el criterio de "*oportunidad*" en los términos exigidos por la jurisprudencia del TJCAN.

5.2.1.2 Sobre la falta de cumplimiento de los requisitos formales del Reclamo, debido a que los Reclamantes no identifican claramente cuáles son las medidas cuestionadas y no exponen cuáles son las razones del alegado incumplimiento.

- [76] En su escrito de contestación¹⁶, el Perú expone que el legítimo ejercicio del derecho de acción exige el cumplimiento de garantías y formalidades mínimas en cada una de las actuaciones procedimentales. En ese sentido, la formulación del Reclamo y de las pretensiones en el marco de la fase prejudicial de la Acción de incumplimiento, revisten particular importancia, ya que permiten delimitar la(s) conducta(s) que serán materia de la

¹⁶ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, páginas 23 y 24.

controversia, así como las pretensiones de los Reclamantes en relación con tales conductas. Una identificación defectuosa, ambigua y/o confusa de las conductas reclamadas o pretensiones en el escrito de reclamo, vulnera el derecho a la tutela efectiva garantizada por los principios generales del derecho comunitario andino.

- [77] Añade la Reclamada que, a partir de la revisión del Reclamo no queda claro de qué manera las normas internas que regulan el REINFO (Decreto Legislativo N° 1293, Ley N° 31007, Ley N° 32213, y Decreto Supremo N° 009-2025-EM) configuran un supuesto incumplimiento de la normativa comunitaria andina invocada (Decisiones 774, 728, 844, 922 y el artículo 4 del Tratado de Creación del TJCAN). De igual manera, en el Reclamo no se expone con claridad y exactitud cuáles son las razones del alegado incumplimiento de la norma comunitaria imputado al Gobierno peruano, de conformidad con lo previsto en la Decisión 623, considerando que el Reclamo se limita únicamente a describir de manera general la problemática de la minería ilegal en el Perú, sin vincular con precisión dichos hechos con las obligaciones asumidas por el Perú en la Comunidad Andina.
- [78] Además, precisa la Reclamada, que, si bien en el escrito de Reclamo se alega equivocadamente que la normatividad del REINFO vulnera las Decisiones 774, 728, 844, 922 y el artículo 4 del Tratado de Creación del TJCAN, no se evidencia información específica que acredite de qué forma se habría producido dicho incumplimiento sobre disposiciones particulares de cada una de estas normas nacionales que presuntamente incumplen los compromisos comunitarios. Esa argumentación imprecisa y general del Reclamo desconocería, en su opinión, el ejercicio del derecho de contradicción y al debido proceso, por lo que no se cumpliría con los requisitos previstos en los incisos c) y e) del artículo 14 de la Decisión 623.

5.2.2. Sobre la Decisión 774

- [79] En su escrito de contestación¹⁷, sobre las disposiciones de la Decisión 774, la República del Perú señala lo siguiente:

“(...) en su formulación, los artículos 4, 5, 6 y 7 de dicha decisión emplean expresiones que reconocen explícitamente el marco jurídico y los procedimientos internos de cada Estado miembro, tales como “conforme a sus normas y mecanismos” (artículo 4), “de conformidad con su legislación interna” (artículo 5) o “para lo cual los Gobiernos reglamentarán” (artículo 6). Estas fórmulas constituyen cláusulas de condicionalidad que reconocen la soberanía normativa y procedimental de cada País Miembro, limitando el alcance de la obligación a lo que permita su ordenamiento jurídico interno y sus capacidades institucionales.

Asimismo, estas disposiciones son de naturaleza programática y no prescriptiva, pues no establecen un número mínimo o máximo de acciones, ni indicadores concretos de éxito, ni plazos perentorios para su cumplimiento. Se trata de obligaciones que no exigen alcanzar una meta verificable, sino desplegar esfuerzos razonables conforme a los medios disponibles y las prioridades nacionales. (...)

- [80] Al respecto, la Reclamada agrega que el cumplimiento de estos artículos no requiere que el País Miembro ejecute todas las acciones listadas en todo su territorio simultáneamente, ni que logre resultados inmediatos y plenos en la erradicación de la minería ilegal. Puntualiza que, en el presente caso, pretender que la supuesta falta de actuación alegada por los Reclamantes, de manera general y difusa en una zona específica como la cuenca del río Nanay, constituya *per se* un incumplimiento, sería contrario a la práctica y a la lógica del derecho comunitario, *“pues equivaldría a sostener que cualquier fenómeno ilícito persistente implica la violación de todo tratado o compromiso de cooperación sobre la materia”*.

¹⁷ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 31.

5.2.2.1 Con respecto al cumplimiento del artículo 4.3 de la Decisión 774 por parte del Perú.

- [81] Con relación a este punto, la Reclamada indica que los argumentos vertidos en el Reclamo se orientan a cuestionar la eficacia de los operativos realizados por el Gobierno peruano contra la minería ilegal, así como los operativos conjuntos con autoridades de los demás Países Miembros. Precisan que los Reclamantes han reconocido que el Gobierno peruano ha efectuado operativos de manera individual y conjunta con los demás Países Miembros contra la minería ilegal.
- [82] En su contestación la Reclamada presenta como medidas, acciones y operativos adoptados por el Gobierno peruano, que se encuentran alineados con los objetivos de la Decisión 774, acreditando el pleno cumplimiento de su artículo 4.3, lo siguiente:
- (i) Planificación de acciones y operativos contra la minería ilegal: Diversas disposiciones legales y administrativas, así como políticas que tienen entre sus objetivos la lucha contra la minería ilegal:
- *La Política Nacional Multianual de Lucha contra el Crimen Organizado 2019 - 2030, liderada por el Ministerio del Interior (MININTER)*, aprobada por Decreto Supremo N° 17-2019-IN busca articular el trabajo de las entidades del Estado competentes para hacer frente al crimen organizado, generando una respuesta integral y coordinada para enfrentar de manera más eficaz este fenómeno complejo. El objetivo prioritario denominado “Fortalecer el control de la oferta en mercados ilegales, tanto a nivel nacional como transnacional” aborda la problemática de la minería ilegal como una de las principales economías ilícitas que alimenta al crimen organizado, pues está vinculada al lavado de activos, la trata de personas, el contrabando de insumos químicos y la deforestación.
 - *La Política Nacional del Ambiente al 2030, a cargo del Ministerio del Ambiente (MINAM)*, aprobada por Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM se constituye como la base para la conservación del ambiente, buscando con ello asegurar el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que lo sustenta, a fin de contribuir con el desarrollo integral, social, económico y cultural de la ciudadanía.
 - *La Estrategia Nacional para la Reducción e Interdicción de la Minería Ilegal en el Perú al 2030, a cargo del Ministerio del Interior (MININTER)*, aprobada por Decreto Supremo N° 003-2025-IN tiene como propósito general fortalecer la lucha contra la cadena delictiva de la minería ilegal en todo el territorio nacional, mediante un enfoque articulado, eficaz y sostenible. La estrategia establece seis objetivos específicos para atacar distintos eslabones de esta actividad ilícita, a saber: ▪ Reducir las actividades ilegales de explotación del mineral sin autorización estatal en todo el país. ▪ Reducir la venta, compra, transporte y almacenamiento de insumos utilizados en minería ilegal (como hidrocarburos, maquinaria, motores, explosivos y otros materiales). ▪ Incrementar las acciones de control, regulación, fiscalización e intervención en el procesamiento de minerales, incluyendo plantas de beneficio y zonas no permitidas. ▪ Fortalecer la fiscalización y sanción por el uso irregular de guías de remisión entre mineros informales, además de depurar el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO). ▪ Reducir la comercialización de minerales de origen ilegal, cortando el financiamiento de estas redes. ▪ Incrementar las investigaciones sobre organizaciones criminales vinculadas a la minería ilegal mediante mecanismos del sistema

de justicia especializado en crimen organizado y la aplicación de extinción de dominio sobre sus bienes.

Todo ello se realiza mediante una acción coordinada entre entidades estatales, bajo la conducción del MININTER y la Comisión Multisectorial permanente de formalización minera, erradicación de la minería ilegal y recuperación del ambiente, creada mediante Decreto Supremo N°143-2023-PCM.

- *La Estrategia de Lucha contra la Minería Ilegal en Áreas Naturales Protegidas 2022-2027, a cargo del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)*, aprobada por Resolución de Presidencia N°128-2022-SERNANP tiene como propósito central prevenir, identificar y mitigar la presión de la minería ilegal en las áreas naturales protegidas y sus zonas aledañas, con el fin de asegurar la provisión de servicios ecosistémicos esenciales y proteger la biodiversidad frente al impacto ambiental y social que genera esta actividad ilícita (como contaminación, destrucción de hábitat y vínculos con otros delitos como trata de personas o crimen organizado).
- La Política Nacional contra el Lavado de Activos al 2030, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), aprobada por Decreto Supremo N°010-2025-JUS es un instrumento rector de carácter multisectorial y obligatorio, destinado a abordar el problema público del lavado de activos, que perjudica tanto a los ciudadanos como a los agentes económicos del país, al infiltrar la economía formal con recursos ilícitos, fortalecer el crimen organizado y socavar la confianza en las instituciones estatales. Su propósito es orientar de manera estructurada la intervención estatal para generar resultados concretos, medibles y sostenibles en la lucha contra este delito. La política define cuatro objetivos prioritarios, que orientan sus acciones principales: ▪ Reducir el comportamiento susceptible de constituir un acto de lavado de activos en la población, fomentando mayor conciencia y prevención. ▪ Mejorar la implementación de sistemas de prevención del lavado de activos, aplicando un enfoque basado en riesgos entre los sujetos obligados (como entidades financieras, contadores, etc.). ▪ Fortalecer la capacidad del Estado para combatir el lavado de activos, mediante mecanismos como regulación eficaz, supervisión especializada, formación de personal (fiscales, jueces, policías) y mayor equipamiento institucional. ▪ Mejorar la coordinación intrainstitucional, interinstitucional y entre Estado, sector privado y sociedad civil, para estimular una acción conjunta y articulada frente al crimen financiero.

(ii) Ejecución de operativos contra la minería ilegal:

- Sistema estandarizado de registro y consolidación estadística de los operativos contra la minería ilegal: Desde el año 2021, la Dirección de Medio Ambiente de la Policía Nacional del Perú (DIRMEAMB–PNP) implementó un sistema estandarizado de registro y consolidación estadística de los operativos contra la minería ilegal. Este sistema permitió diferenciar con precisión los operativos de intervención y los operativos de interdicción, así como clasificar de manera homogénea la incautación y destrucción de bienes, maquinaria, combustibles, insumos químicos y explosivos. Asimismo, se incorporó la focalización territorial en zonas críticas como Madre de Dios, Amazonas y Pataz, lo cual garantiza mayor consistencia y comparabilidad de los datos reportados a nivel nacional. La información sistematizada y consolidada con estándares homogéneos se encuentra disponible a partir del periodo 2021–2025, lo cual constituye la línea base

operativa más sólida para efectos de reporte y verificación de cumplimiento ante la Comunidad Andina.

- Información estadística de operativos: El Gobierno peruano, a través del Sector interior y la PNP, ha realizado un total de 3694 operativos por el delito de minería en el periodo 2021- 2025 (18AGO), teniendo que el 58% corresponde a 2159 operativos de intervenciones y un 42% atañe a 1535 operativos de interdicción. Por otro lado, en el 2024 se han realizado 922 operativos; esta cifra es mayor en +14%, con relación al 2021 (810 operativos), lo cual nos muestra que ha habido un incremento. Tenemos que al 18 de agosto del 2025 se tiene un 49% del total realizado en el 2024.
- Operativos en regiones Fronterizas: Se registra un total de 2015 operativos contra la minería ilegal en las regiones fronterizas en el Perú, para el periodo 2021 – 2025 (18 de agosto), donde el 69% (1394 operativos) se ha dado en la región de Madre de Dios, el 15% (312 operativos) y otras regiones con menor porcentaje.
- Control aduanero sobre exportaciones de oro en barras (zona primaria): La Intendencia Nacional de Control Aduanero, en el marco de sus competencias funcionales, realiza una evaluación constante de las exportaciones de barras de oro; en ese sentido, considerando la información provista por la Intendencia Nacional de Estrategias y Riesgos (score de riesgo de exportadores de oro), así como la identificación y ponderación de otros indicadores de riesgo, programa las acciones de control extraordinarias (ACE) sobre los despachos donde se presume la procedencia ilegal del mineral aurífero. La Intendencia Nacional de Control Aduanero y la Intendencia Aduanera Aérea Postal, durante el periodo 2021 a la fecha, han realizado un total de 86 inmovilizaciones por un total de 1,210 kg de oro en barras, por un valor superior a USD 72.44 millones de dólares.
- Control aduanero de oro en diversas presentaciones (zona secundaria): En el marco de las acciones de control aduanero que realiza la SUNAT en zona secundaria, se realizaron, durante el periodo 2021 a la fecha, un total de 11 incautaciones, por un total de 47 kg de oro en diversas presentaciones, por un valor superior a USD 2,780,455, los cuales presuntamente serían de procedencia ilícita.
- Operativos de control aduanero en las distintas Intendencias de Aduana a nivel nacional.
- Con relación a las acciones de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal, el Decreto Legislativo N°1107, que establece disposiciones para dicho efecto.
- En cuanto a las intervenciones no conformes relacionadas a maquinarias, que son sancionadas con un comiso o multa, según corresponda; se precisa que la cantidad de sanciones ha disminuido en comparación de periodos anteriores, debido a la aplicación de la Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos N.°000046-2024-SUNAT/700000, que amplía el plazo para no sancionar administrativamente las infracciones tipificadas en los numerales 5 y 9 del artículo 174 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, dispuesta en la Resolución de Superintendencia Nacional Adjunta de Tributos Internos N.°000052-2022-SUNAT/700000, hasta el 30.6.2025, por tal motivo, en aplicación de la mencionada

discrecionalidad, durante el primer semestre del año 2025, se han emitido un total de 53 actas preventivas (documento público mediante el cual el Fedatario Fiscalizador deja constancia de la infracción cometida, la que no será sancionada, cumpliendo una función de orientación, prevención y educación al deudor tributario, de acuerdo con los criterios establecidos para su emisión) y 18 actas probatorias (constatación que prueba infracción para efectos sancionatorios).¹⁸

- De acuerdo con lo informado por la Fiscalía Especializada en materia Ambiental del Ministerio Público, en 2024 se realizaron 68 operativos de interdicción en la cuenca del Nanay y en 2025 -a la fecha- se realizaron 33 operativos de interdicción en la misma zona, en los cuales se intervinieron dragas y balsas de dragas.¹⁹
- Conforme a la información pública disponible, instituciones públicas peruanas han reportado la realización de diversos operativos en zona de selva y en zona fronteriza, así como operativos conjuntos con otros países limítrofes, con el objetivo de controlar, reprimir y mitigar la minería ilegal²⁰.

(iii) Cooperación de acciones en frontera con otros Países Miembros:

- El Gobierno peruano ejecuta acciones de coordinación y planificación con los demás Países Miembros de la CAN en el marco de las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON). Se trata de un mecanismo de cooperación e intercambio de información e inteligencia que busca fortalecer la seguridad fronteriza y optimizar las operaciones coordinadas contra las amenazas y factores de riesgos existentes entre dos países. En este mecanismo convergen las fuerzas armadas, policías nacionales, oficinas migratorias y Cancillerías de los Países Miembros, lo que permite estrechar la cooperación en materia de defensa y asumir retos conjuntos frente a las amenazas actuales y emergentes. El Perú mantiene de manera continuada dos reuniones semestralmente con Ecuador y Colombia, y una reunión anual con Bolivia. En cada reunión, las autoridades formalizan acuerdos y entendimientos vinculados a la identificación de las amenazas comunes en la zona de frontera, en la cual tiene lugar actividades perpetradas por el crimen organizado transnacional como: el narcotráfico, tráfico de armas, minería ilegal, tala y pesca ilegal, contrabando, trata de personas, entre otras.
- El Gobierno peruano viene trabajando de manera particular con Ecuador en la lucha conjunta contra la minería ilegal transfronteriza que afecta a ambos Países Miembros. En 2019, el Grupo de Trabajo ad hoc de minería ilegal Perú – Ecuador se convirtió en la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal Perú – Ecuador, creada con el fin de fortalecer la coordinación y cooperación en la lucha contra la minería ilegal y delitos conexos. La primera reunión de la Comisión tuvo lugar el 20 de febrero de 2020, en Quito-Ecuador, en la cual se aprobó el Plan de Trabajo respectivo. Luego de múltiples coordinaciones, el 14 de agosto de 2025, se realizó la II Reunión de la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal Ecuador – Perú, con

¹⁸ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 46.

¹⁹ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025. Anexo I, detalla operativos de interdicción realizados en la cuenca del Nanay por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto Sede Maynas (31 en el año 2024 y 26 en el año 2025); operativos de interdicción realizados en la cuenca del Nanay por la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental de Loreto Sede Iquitos (37 en el año 2024 y 7 en el año 2025).

²⁰ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, páginas 47-53. Cuadro detalle de operativos de intervención en diferentes zonas, realizados entre los años 2013 al 2025, incluidos 9 operativos realizados en Loreto entre el 2013 y el 2021; y, 9 operativos conjuntos realizados con Bolivia y Ecuador entre el 2015 y el 2025.

el objeto de realizar el seguimiento a la formalización minera y a las acciones destinadas a la erradicación de la minería ilegal y a la recuperación del ambiente. En esta oportunidad, se aprobó el Plan de Trabajo 2025-2026 de la Comisión Mixta de Lucha contra la Minería Ilegal Ecuador – Perú, que contiene importantes compromisos en los ámbitos del fomento del control y regulación de las actividades mineras.

- La Comisión de Lucha Contra los Delitos Aduaneros y la Piratería del Ministerio de la Producción (PRODUCE) participa en la Comisión Binacional Perú Bolivia de lucha contra el contrabando. En el marco de este grupo de trabajo se mantiene una coordinación permanente entre las Autoridades Aduaneras de ambos países que ha permitido realizar un intercambio de información y actividades conjuntas que abordan en diversos rubros, tales como: “Medidas contra el contrabando de oro”, “Medidas preventivas y educativas para fomentar el comercio lícito” y “Tráfico de Armas y Explosivos”.
- La SUNAT, opera mecanismos binacionales en la lucha contra el contrabando, en los que la Gerencia de Prevención del Contrabando y Operaciones Especiales está designada como la Secretaría Técnica. Dichos grupos de trabajo accionan en las fronteras de Tumbes, Paita, Tacna, Puno y Puerto Maldonado.

5.2.2.2 Con respecto al cumplimiento del artículo 4.7 de la Decisión 774 por parte del Perú.

[83] En su escrito de contestación²¹ la República del Perú precisa que el artículo 4.7 de la Decisión 774 no prevé la obligación para los Países Miembros de crear un sistema o plataforma digital, en la cual puedan interoperar las entidades de la administración pública involucradas, para monitorear, supervisar y controlar las actividades que puedan estar relacionadas con la minería ilegal, sino que se ejecuten acciones de intercambio de información sobre las experiencias de los Países Miembros relativas a la formalización de la pequeña minería o minería artesanal, así como en lo relacionado con la lucha contra minería ilegal. En este sentido, no siendo exigible para dicho efecto la creación de una plataforma digital, el argumento de las Reclamantes carece de asidero. No obstante, mencionan que, con relación al intercambio de experiencias sobre formalización minera entre los Países Miembros, el Gobierno peruano, a través de sus instituciones involucradas en la formalización de la pequeña minería y minería artesanal, ha realizado las siguientes acciones:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el MINEM participan activamente en el marco del Comité Andino contra la Minería Ilegal (CAMI). En el marco del CAMI se elaboró el primer Estado de Situación de Minería Ilegal en la Subregión Andina, un mapa interactivo de *hotspots* (puntos críticos) en las Zonas de Integración Fronteriza, y las recomendaciones que constituyeron la base para los 39 acuerdos del Plan de Acción 2025-2030 que aborda las siguientes temáticas: 1) fortalecer mecanismos de control y trazabilidad de maquinaria, hidrocarburos, equipos e insumos utilizados en la minería, así como el producto final; 2) Combatir el lavado de activos y delitos conexos; 3) Desarrollar operativos contra la minería ilegal en zonas de frontera; 4) Colaborar en la identificación y persecución de quienes participen en aparatos o estructuras organizadas al margen de la ley para realizar minería ilegal y delitos conexos; 5) Restaurar, remediar o rehabilitar ecosistemas transfronterizos afectados por la minería ilegal; implementar programas y acciones para el combate a la minería ilegal y el desarrollo económico social en las Zonas de

²¹ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 56.

Integración Fronteriza; 7) Intercambiar experiencias sobre procesos de formalización; y, 8) Fortalecer capacidades institucionales.

- En 2024, el MINEM, MININTER, SUNAT del Perú y AJAM, AAA, SENARECOM, MMM, MP del Estado Plurinacional de Bolivia, colaboraron con el *“Intercambio de experiencias en la gestión de la trazabilidad del proceso de producción y exportación del oro”* para la implementación de buenas prácticas.
- En 2025, se agendó la realización de dos actividades: el *“Intercambio de experiencias en la gestión de la trazabilidad del proceso de producción y exportación del oro”*; y, el *“Intercambio de información de organizaciones criminales dedicadas al contrabando de oro e insumos (mercurio y combustible), así como de empresas propietarias que alquilan o compran maquinaria pesada (excavadoras, motores, etc.)”*, con la participación por el lado peruano de PNP, SUNAT, MINEM y MP; y, por el lado boliviano, de AJAM, SENARECOM, MMM y MP.

[84] Con relación a la falta de una plataforma interoperable que permita la consulta e intercambio de información cruzada en tiempo real entre las entidades vinculadas con la lucha contra la minería ilegal, la Reclamada expresa que, a la fecha, las entidades de la administración pública peruana cuentan con una plataforma de interoperabilidad, a través de la cual se intercambia información relevante para el desarrollo de sus funciones. En este sentido, el Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, publicado el 21 de octubre de 2011, dispone la creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado - PIDE, infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos y el intercambio electrónico de datos, entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1246 que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, establece disposiciones para la interoperabilidad entre las entidades.

[85] Por otro lado, la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N° 016-2022-EM, busca garantizar que la pequeña minería y la minería artesanal se desarrollen de manera formal, competitiva y sostenible, reduciendo los impactos negativos ambientales y sociales, y contribuyendo al crecimiento económico local y nacional. Su propósito central es transformar esta actividad —históricamente asociada a la informalidad, ilegalidad y degradación ambiental— en un sector que genere empleo digno, seguridad, inclusión social y respeto por el medio ambiente.

5.2.2.3 Con respecto al cumplimiento del artículo 5.6 de la Decisión 774 por parte del Perú.

[86] En su escrito de contestación²² la República del Perú señala que los Reclamantes reconocen la existencia de un mecanismo de extinción de dominio aplicable en el marco de la normativa interna, tal como sugiere el artículo 5.6 de la Decisión 774 y *“en el fondo, lo que están cuestionando específicamente es una norma del ordenamiento jurídico nacional peruano, tal como lo es, la Ley N° 32326, que modifica la Ley sobre Extinción de Dominio”*. En aplicación del principio de complemento indispensable, la regulación interna peruana, tal como la Ley sobre la extinción de dominio y normas modificatorias, complementan a la normativa andina, toda vez que regulan los procedimientos internos aplicados por las autoridades competentes para poder ejecutar las acciones contempladas en el artículo 5.6 de la Decisión 774, «es decir, “implementar mecanismos de extinción del derecho de dominio o equivalente” sobre los bienes utilizados en actividades de minería ilegal».

²² Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, páginas 60 y 61.

- [87] La Reclamada expone que, si bien se han realizado modificaciones a la Ley de Extinción de Dominio, éstas no representan un retroceso o un aspecto que haya debilitado la labor del Estado ante la lucha contra la minería ilegal, pues las principales modificaciones introducidas a dicha Ley conservan las disposiciones de acción inmediata para los casos vinculados a delitos por minería ilegal para una oportuna intervención con eficacia procesal. Si bien las modificaciones a la Ley sobre extinción de dominio introducen reformas procesales, dirigidas a dotar al proceso penal de mayores garantías y derechos a los investigados, se exceptúa expresamente a los delitos relacionados con la minería ilegal, lo cual permite mantener un margen amplio de persecución en estos delitos.

5.2.2.4 Con respecto al cumplimiento del artículo 6 de la Decisión 774 por parte del Perú.

- [88] En su escrito de contestación²³, la República del Perú indica que el artículo 6 de la Decisión 774 otorga “facultad” a los Países Miembros para aplicar medidas preventivas y de privación de la propiedad de bienes que fueron utilizados para actividades de minería ilegal, precisando que, en caso se apliquen estas medidas, los Gobiernos deberán reglamentar la oportunidad y el procedimiento respectivo para su ejecución. En este sentido señalan, que lo dispuesto en el artículo 6 de la Decisión 774, no obliga a los Países Miembros a establecer medidas que tengan por objeto los bienes utilizados en la minería ilegal, siendo que más bien exige que en el caso de que el País Miembro disponga el uso de dichas medidas cautelares, preventivas o de disposición de bienes, deberá regular su reglamentación.
- [89] Precisa la Reclamada que el Gobierno peruano cuenta con medidas preventivas o medidas cautelares que habilitan a las autoridades nacionales a incautar, inmovilizar y disponer de bienes (maquinaria, equipos e insumos, entre otros) que provengan de actividades ilícitas, tales como la minería ilegal, las cuales han sido debidamente reglamentadas en el ordenamiento jurídico nacional. Se mencionan en la contestación el Decreto Legislativo N° 1373 – Decreto Legislativo sobre Extinción de Dominio, y el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo N° 957.
- [90] Asimismo, el Gobierno peruano señala que, cuenta con una regulación que otorga facultades específicas a la SUNAT para controlar y fiscalizar la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal. En este sentido, en el 2012, mediante Decreto Legislativo N° 1103, se establecieron medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal.
- [91] Por su parte, señala la Reclamada, la Ley N° 32412, dispuso medidas de registro, control y fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos que, directa o indirectamente, pueden ser utilizados en la minería ilegal, con el fin de prevenir el desvío de dichos insumos hacia actividades mineras al margen de la ley, así como a promover el desarrollo de la minería formal en el país.
- [92] Menciona la Reclamada, que la Ley N° 32412, establece como competencias de la SUNAT, entre otras, controlar y fiscalizar el ingreso, la permanencia, el transporte, el traslado, la salida, la distribución, la comercialización y las demás operaciones vinculadas a los insumos químicos fiscalizados, tanto dentro del territorio nacional como hacia y desde el territorio aduanero; incautar los insumos químicos que no cuentan con la autorización de ingreso o salida del territorio nacional; verificar la documentación según lo previsto en el reglamento de comprobantes de pago, así como los insumos químicos en los puestos de control implementados para tal fin o en cualquier otro lugar u oportunidad que se considere pertinente; incautar los insumos químicos y ordenar el internamiento de los medios de

²³ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 63.

transporte que los trasladan, cuando detecta el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 32412, conforme a las infracciones administrativas que se determinan en su reglamento. La SUNAT también se encarga de ejecutar acciones de control y fiscalización que derivan en la aplicación de medidas preventivas (incautación e inmovilización) o de disposición de bienes, como consecuencia de la comisión de delitos o infracciones aduaneras.

[93] De otro lado, sostiene la parte Reclamada que el artículo 6 de la Decisión 774, no prevé que los Países Miembros se encuentren obligados a implementar medidas como las descritas por las Reclamantes, orientadas a efectuar controles sobre el registro, ingreso y salida del país, venta interna y traslado de maquinaria pesada. Sin perjuicio de ello, es importante puntualizar que el Gobierno peruano, a través de la SUNAT, efectúa controles del ingreso y salida de maquinaria pesada, en particular, destinados o provenientes de zona de selva, a saber:

- El control del ingreso o importación de dichos bienes a zona de Selva (Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios) se encuentran regulados en el marco del Convenio de Cooperación Aduanera Peruano Colombiano (en adelante, PECO), la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (en adelante, Ley de Amazonía) y la Ley General de Aduanas, aprobada por Decreto Legislativo N° 1053. Bajo los alcances del PECO, la importación de maquinaria pesada amarilla puede acogerse a los beneficios de aplicación de los derechos arancelarios establecidos en el Arancel Común Anexo al Protocolo Modificadorio del citado Convenio y su Protocolo Modificadorio, así como a otros convenios.
- Bajo los alcances de la Ley de Amazonía, las empresas ubicadas en la Amazonía pueden obtener la exoneración del impuesto general a las ventas e impuesto de promoción municipal (en adelante, “IGV” e “IPM”) en la importación de maquinaria pesada amarilla.
- Cabe relevar que las mercancías ingresadas al amparo del PECO y la Ley de Amazonía son exclusivamente para el uso y consumo en la zona de tributación especial (Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios), a la cual ingresan de forma directa o indirecta, de conformidad con las disposiciones de la Ley General de Aduanas.
- La SUNAT ha regulado, a través de sus procedimientos aduaneros específicos, las formalidades a seguir para el despacho aduanero de mercancías destinadas al régimen de importación para el consumo que se acogen al PECO y la Ley de Amazonía.

5.2.2.5 Con respecto al cumplimiento del artículo 7 de la Decisión 774 por parte del Perú.

[94] En su escrito de contestación²⁴ la República del Perú sostiene que los Reclamantes alegan que el Gobierno peruano incumple lo dispuesto en el artículo 7 de la Decisión 774. Explica que, de la revisión de su escrito de Reclamo, se aprecia que los Reclamantes solo han brindado argumentos generales orientados a cuestionar la presunta ineficacia de las intervenciones y control de maquinaria pesada utilizada en la minería ilegal, sin aportar mayores elementos de juicio. En ese sentido, señalan que este cuestionamiento carece de todo sustento.

[95] Agrega que, sin perjuicio de lo señalado, esta disposición andina exhorta a los Países Miembros a brindar o facilitar información sobre aquellas personas que estén siendo investigadas, que fueron condenadas o sancionadas por actividades vinculadas a la minería ilegal, precisándose que ello se realizará a través de los mecanismos de cooperación que se establezca en la SGCAN mediante Resolución. En efecto, más allá de una obligación, se trata de un mecanismo de cooperación entre los Países Miembros de la CAN para coadyuvar a la lucha contra la minería ilegal. En tal sentido, esa disposición se

²⁴ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, páginas 72 y 73.

aplica en caso de que los Países Miembros consideren que es necesario efectuar un intercambio de información.

- [96] Además, sostiene la Reclamada que para poder facilitar el intercambio de información, tal como se indica en el artículo 7 de la Decisión 774, la SGCAN debió establecer mediante Resolución los protocolos de intercambio de información, lo cual aún se encuentra pendiente de regular. En ese sentido, no puede atribuirse a un País Miembro el incumplimiento de una norma andina que no establece propiamente una obligación, sino más bien un mecanismo de coordinación que puede ser utilizado por todos los Países Miembros. Cabe destacar, además, que la utilización de este mecanismo no obedece únicamente a la voluntad de dicho País Miembro, sino a la coordinación y gestión conjunta con los demás países a nivel comunitario o cuando sea atribuido directamente a los distintos órganos de la CAN.
- [97] La Reclamada precisa que uno de los mecanismos de cooperación implementado por la SGCAN y los Países Miembros para el intercambio de información, pensado para coadyuvar a la lucha contra la minería ilegal, es el “Observatorio Andino encargado de la Gestión de la información oficial en materia de Mercurio”, creado mediante Decisión 844. Dicha Decisión, en su séptimo considerando hace referencia al artículo 7 de la Decisión 774. Este Observatorio, viene operando con regularidad y cumpliendo con la emisión de un informe semestral sobre temas relacionados con el uso del mercurio en la minería, en base a la información proporcionada por los Países Miembros, tal como se prevé en los artículos 4 y 5 de la Decisión 844, siendo que el Gobierno peruano ha cumplido con remitir la información por medio de sus órganos de enlace a la SGCAN para la gestión de información correspondiente.
- [98] Agrega que, en el caso de personas naturales y jurídicas que estén siendo investigadas, el artículo 7 de la Decisión 774 precisa que esta información debe ser solicitada por el País Miembro interesado y que dicho pedido debe estar debidamente justificado. Sin embargo, en consulta con las entidades involucradas en temas de lucha contra la minería ilegal, no se cuenta con información de que se haya recibido algún requerimiento de información por parte de los Países Miembros con relación a las personas naturales y jurídicas investigadas por la realización de actividades de minería ilegal.

5.2.3. Con respecto al cumplimiento pleno del literal h) del artículo 6 de la Decisión 728 por parte del Perú.

- [99] En su escrito de contestación²⁵, la República del Perú colige que la Decisión 728 contiene la voluntad de los Países Miembros de proporcionarse asistencia mutua y cooperación para prevenir y reprimir los delitos e infracciones aduaneras mediante el intercambio de información, no siendo objeto de regulación bajo la Decisión los supuestos de minería ilegal. Señalan que el artículo 6 de la Decisión 728, no debe leerse de manera aislada respecto del objeto y ámbito de aplicación de dicha Decisión; es decir, el intercambio de información para la correcta aplicación de la legislación aduanera y, en particular, para prevenir, investigar y combatir los delitos e infracciones aduaneras.
- [100] También consideran que, de conformidad con el artículo 33 de la Decisión 728, las Administraciones Aduaneras actuarán conforme con su legislación interna y en el marco de sus competencias, no siendo competencia de la SUNAT, los aspectos vinculados a la minería ilegal. De otro lado, el artículo 23 de la Decisión 728 precisa que la información obtenida bajo esta Decisión será utilizada únicamente para los propósitos que ésta especifica, incluso en el marco de procesos administrativos, judiciales o de investigación. Dicha información podrá ser utilizada para otros propósitos o por otras autoridades

²⁵ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 74.

solamente si la Administración Aduanera que entregó la información autoriza de manera expresa tal utilización.

- [101] La Reclamada sostiene que el intercambio de información entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros sobre el tráfico de mercancías adquiridas con recursos provenientes de actividades ilícitas como la minería ilegal no constituye una obligación, sino una facultad con la que cuentan los Países Miembros y, en consecuencia, en tanto que no se establece una obligación sino un espacio para el intercambio de información, lo alegado por la reclamante no constituye, de modo alguno, un incumplimiento al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
- [102] Señala la Reclamada que los Reclamantes indican que el Gobierno peruano incumple el literal h) del artículo 6 de la Decisión 728, debido a la falta de control efectivo en zonas fronterizas —por la débil presencia del Estado, el bajo equipamiento de puestos aduaneros y la ausencia de inteligencia fronteriza—, lo cual, ha permitido que el oro ilegal fluya libremente hacia el extranjero y la inexistencia de un sistema nacional funcional de trazabilidad minera, como el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, impide verificar si el oro exportado corresponde realmente a producción legal. Sobre ello, la Reclamada precisa que, de la sola lectura de la referida norma andina, se aprecia que la misma no se encuentra vinculada a la adopción de acciones que aborden las presuntas falencias alegadas por los reclamantes.

5.2.4. Con respecto al cumplimiento pleno del artículo 5 de la Decisión 844 por parte del Perú.

- [103] En su escrito de contestación²⁶ la República del Perú señala que la Decisión 844, que aprueba la creación del Observatorio, fue adoptada con la finalidad de que los Países Miembros cuenten con una herramienta de información actualizada que sirva de base para la formulación de políticas públicas vinculadas al uso y control del mercurio. Por tanto, esta Decisión no contiene una obligación que, por acción u omisión, suponga una vulneración o incumplimiento a la normativa andina, sino más bien, constituye un soporte informático a disposición de los Países Andinos para mejorar el tratamiento legal de las actividades relacionadas con el mercurio.
- [104] De la revisión del artículo 8 del Reglamento de la Decisión 844 se observa que la obligación de proporcionar información para los trabajos del observatorio no se extingue, sino que persiste, hasta que los Países Miembros la hayan proporcionado. Precisa que dicha información será utilizada para la elaboración de informes, tal como lo señala el párrafo segundo del artículo 5 de la Decisión, así como el artículo 8 y 15 de su reglamento. Dichos informes contendrán el análisis de la información recopilada en materia de mercurio y se formularán las recomendaciones que se estimen necesarias. Sin embargo, tal como se dispone en el artículo 15 del Reglamento de la Decisión 844, los informes emitidos por el Observatorio “*tienen carácter técnico no vinculantes para los Países Miembros*”, por lo que corresponde a cada País Miembro evaluar sobre la pertinencia de la adopción de dichas recomendaciones.
- [105] Respecto a lo señalado por los Reclamantes, la Reclamada señala que el Gobierno peruano incumple el artículo 5 de la Decisión 844, precisan que, el Gobierno peruano ha cumplido con el envío de información a través de los expertos designados para dicho efecto, tal como dispone la norma comunitaria, lo que se puede apreciar de los informes emitidos por el Observatorio, en los cuales se verifica que el Gobierno peruano emitió la información a la que se refiere el artículo 5 de la Decisión 844.

²⁶ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 76.

- [106] Con relación a lo señalado por los Reclamantes, la Reclamada precisa que, sobre la falta de un sistema interinstitucional de control y trazabilidad de mercurio que permita verificar, en tiempo real, los flujos internos del metal desde su importación hasta su uso o disposición final, cabe indicar que la Decisión 844 no exige que para el funcionamiento del Observatorio se requiera la implementación de un sistema interinstitucional de control y trazabilidad del mercurio, más aún si el objetivo del referido observatorio es servir como fuente de información para la elaboración de políticas públicas nacionales para el tratamiento del uso y control del mercurio.

5.2.5. Con respecto al cumplimiento pleno de la Decisión 922 por parte del Perú.

- [107] En su escrito de contestación²⁷ sobre lo señalado por los Reclamantes, la República del Perú expone que, el Anexo I de la Decisión 922 contiene un Informe sobre los antecedentes existentes en el Ordenamiento Jurídico Andino relacionados a la lucha contra el crimen organizado transnacional, en cuya sección III “Matriz de Trabajo”, se detallan los avances normativos andinos y las principales acciones y/o iniciativas desarrolladas por los Países Miembros hasta la fecha de emisión de la Decisión, así como algunas propuestas de acción a ser desarrolladas a futuro. De la revisión de este informe, señala la Reclamada, se aprecia que, en principio, constituye un documento que sustenta la emisión de la Decisión 922, en el cual se exponen los motivos por los que resulta necesaria la adopción de un plan de acción y la creación de un Grupo de Alto Nivel. Dicho informe -y su contenido- no constituye una obligación que condicione a los Países Miembros de la CAN a la adopción de disposiciones normativas en materia de minería ilegal o a la implementación de actividades específicas para mitigar el impacto de la minería ilegal en el territorio nacional, en particular, en la zona de la Amazonía, sino que contiene propuestas, cuya viabilidad deberá ser evaluada por el Grupo de Alto Nivel y ser presentadas al CAMRE para su aprobación y posterior inclusión al PAR, para que puedan ser ejecutables.
- [108] Sobre la medida de ejecución del PAR “Cooperación en Minería Ilegal”, menciona la Reclamada que esta contiene una instrucción para que el CAMI identifique las actividades de minería ilegal con la finalidad de que, durante el primer trimestre de 2024 se realice una operación conjunta y coordinada para mitigar dicho ilícito, que involucre la participación de los cuatro Países Miembros de la CAN. Señalan que el PAR se compone de estrategias sectoriales de seguridad a cargo de las autoridades de la seguridad interna de los Países Miembros, tal como lo señala el artículo 5 de la Decisión 922, por lo que su ejecución no depende únicamente del Gobierno peruano, sino de la cooperación, coordinación y voluntad política de los cuatro Países Miembros. En esa línea, sostienen, que mal podría entenderse que la falta de ejecución de las medidas contenidas en el PAR supone un incumplimiento de la normativa andina por parte del Gobierno peruano o de algún otro País Miembro de forma individual. Al respecto, a efectos de cumplir con la medida de ejecución N°4 del PAR, el CAMI conformó un Grupo de Expertos, integrado por funcionarios de los cuatro Países Miembros, que desarrollaron el primer Estado de Situación de la Minería legal en la Subregión Andina. Las recomendaciones derivadas del Estado de Situación antes indicado, señala la Reclamada, fueron incorporadas en el Plan de Acción 2025-2030 y el Plan Operativo 2025-2026, siguiendo los lineamientos de las Decisiones 774 y 922, con el fin de fortalecer la política de lucha contra la minería ilegal y la cooperación mutua en la materia.

5.2.6. Con respecto al análisis de las medidas cuestionadas que vulneran la normativa andina.

- [109] En su escrito de contestación²⁸ la República del Perú sostiene que los Reclamantes no identificaron qué disposiciones del Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina en específico vulneran las medidas en cuestión y de qué manera estas normas de carácter

²⁷ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 80.

²⁸ Escrito de Contestación de Reclamo de fecha 11 de septiembre de 2025, página 83.

general suponen un presunto incumplimiento. Sobre las medidas reclamadas, el 30 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto Legislativo N° 1293, mediante el cual se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, con el objetivo de reestructurar el proceso de formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; mediante sus artículos 3 y 4 se crea el proceso de formalización minera integral y el registro integral de formalización minera (REINFO), con la finalidad de brindar a los pequeños productores y mineros artesanales en situación de informalidad un marco ordenado, único y centralizado para que puedan incorporarse a la legalidad.

- [110] La Reclamada agrega que el referido proceso de formalización unificó y simplificó los regímenes de formalización dispersos que existían previamente, estableció un procedimiento descentralizado, liderado por los gobiernos regionales, bajo la rectoría del MINEM, y requiere que el minero cumpla con condiciones legales, técnicas, ambientales, laborales y de seguridad, para desarrollar una actividad minera formal y sostenible. El instrumento central de este proceso es el REINFO, que no otorga concesión ni derecho minero por sí mismo, sino que constituye una herramienta transitoria que permite al Gobierno peruano identificar, supervisar y acompañar a los mineros en formalización, diferenciándolos de la minería ilegal. Indica la Reclamada que, de la revisión de cada una de las normas andinas antes citadas (Decisiones 774, 844, 728 y 922), no se aprecia que alguna de ellas regule el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, como lo hace el marco normativo interno del REINFO.
- [111] Adicionalmente la Reclamada expone que, con relación a los cuestionamientos de los Reclamantes, quienes han afirmado que el presunto incumplimiento se sustenta en las constantes prórrogas del REINFO, puntualizan que estas extensiones de plazo respondieron a la necesidad de cerrar brechas estructurales en el acceso a la formalidad, tales como la falta de titularidad minera, las dificultades en la obtención de licencias ambientales, las limitaciones de ordenamiento territorial y el acceso restringido a financiamiento. Ello, con el único objeto de impulsar la formalización de los pequeños mineros y mineros artesanales, en concordancia con los objetivos de la Decisión 774. Según la Reclamada, las prórrogas del REINFO no constituyen medidas de tolerancia a la informalidad, sino más bien mecanismos orientados a evitar que miles de mineros sean empujados a la ilegalidad, promoviendo su transición hacia la formalidad bajo reglas más estrictas y fiscalización progresiva. Precisa que, mediante Resolución Directoral N° 0004-2025-MINEM/DGFM emitida por el MINEM el 3 de julio de 2025, en concordancia con la Ley N° 32213, se ha declarado el cierre definitivo del proceso para diciembre de 2025.
- [112] Añade la Reclamada que las prórrogas del REINFO no constituyen una autorización para realizar actividades ilícitas, sino medidas temporales excepcionales destinadas a garantizar la culminación del proceso de formalización minera, que exige el cumplimiento progresivo de requisitos técnicos, legales y ambientales. Estas prórrogas forman parte de una estrategia nacional integral de formalización y control, plenamente compatible con las Decisiones 774, 844 y 922, que combina regularización progresiva con acciones de interdicción, decomiso de insumos, cooperación internacional y prevención de impactos socioambientales, descartando cualquier escenario de tolerancia a la minería ilegal.
- [113] Indica la República del Perú que, por otro lado, los Reclamantes señalan que más del 80% de las inscripciones en el REINFO se encuentran suspendidas, pues han transcurrido 10 años sin que dichas personas hayan podido presentar su instrumento de gestión ambiental. En relación con ello, para reforzar la política nacional de formalización de la pequeña minería y minería artesanal y para abordar la problemática de las constantes prórrogas del REINFO, sostiene que, el Gobierno peruano, mediante la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 009-2025-EM, dispuso la depuración del REINFO, otorgando 45 días a los mineros para que puedan subsanar sus suspensiones. Asimismo, por Decreto Supremo N° 012-2025-EM se reguló el

procedimiento de exclusión y mediante la Resolución Directoral N° 0004- 2025-MINEM/DGFM se declararon concluidas 50.565 inscripciones suspendidas, lo cual constituye la primera acción de depuración del REINFO. Indica que estas acciones responden a una demanda sostenida de la sociedad civil, comunidades indígenas y organizaciones ambientalistas, que exigían un proceso de depuración serio. En esa línea, mediante Decreto Supremo N° 010-2025-EM, publicado el 1 de junio de 2025, se consolidó la rectoría exclusiva del MINEM en la materia y eliminando posibles delegaciones a los Gobiernos Regionales.

[114] La Reclamada explica que respecto a lo que sostienen los Reclamantes respecto a que con la emisión del Decreto Supremo N° 009-2025-EM el Gobierno peruano se habría excedido al reglamentar el mandato contenido en la Ley N° 32213, al haberse establecido que el REINFO sea heredable, la Reclamada precisa que mediante Decreto Supremo N° 010-2025-EM, publicado el 1 de junio de 2025, se derogó expresamente la disposición que habilitaba la sucesión de la inscripción en el REINFO en caso de fallecimiento del titular. De este modo, se eliminó toda posibilidad de transferencia hereditaria, reafirmando que la inscripción es personal, intransferible y de carácter transitorio. Además, puntualizan que el referido Decreto Supremo N° 010-2025-EM, ya había sido publicado a la fecha de la presentación del reclamo ante la SGCAN.

[115] Precisa la Reclamada que el REINFO no es el único mecanismo con el que cuenta el Perú para fomentar la formalización de empresas que se dedican a las actividades extractivas mineras, pues de conformidad con la Ley N° 32412, se dispusieron medidas de registro, control y fiscalización en la distribución, el transporte y la comercialización de insumos químicos que, directa o indirectamente, pueden ser utilizados en la minería ilegal, se busca prevenir el desvío de dichos insumos hacía actividades mineras al margen de la ley, así como promover el desarrollo de la minería formal en el país; estipulando en su artículo 3, que los insumos químicos sujetos a registro, control y fiscalización por parte de la SUNAT son, el mercurio, el cianuro de potasio, el cianuro de sodio y los hidrocarburos (comprende el diésel y sus mezclas con biodiésel, las gasolinas y los gasoholes). Señala la Reclamada que, de acuerdo con la primera disposición complementaria final de esta Ley, en tanto se emita su reglamento, se aplican supletoriamente, en lo que corresponda, las normas existentes en el marco del Decreto Legislativo N° 1103; en consecuencia, se mantiene la aplicación supletoria del Decreto Supremo N° 016-2014-EM en lo relacionado al registro especial a cargo de la SUNAT, en el régimen complementario de control de insumos químicos en el departamento Madre de Dios, el cual abarca el registro, control y fiscalización de diésel, gasolinas y gasoholes en dicha zona.

VI. EXPOSICIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. -

6.1. Respecto de las cuestiones de procedimiento

6.1.1. Sobre la competencia de la Secretaría General de la Comunidad Andina para conocer el presente asunto

[116] De conformidad con lo señalado en el artículo 25 del TCTJCAN y el artículo 13 de la Decisión 623, la SGCAN es competente para conocer los reclamos por incumplimiento de la normativa comunitaria que le presenten las personas naturales o jurídicas que se sientan afectadas en sus derechos cuando consideren que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

[117] Está reconocido en el ordenamiento jurídico comunitario y la jurisprudencia andina que, en la acción de incumplimiento, se verifica cualquier medida, "(...) sea legislativa, judicial,

ejecutiva o administrativa del orden central o descentralizado geográficamente o por servicios, llámese leyes (...) que puedan obstaculizar la aplicación del ordenamiento jurídico andino”²⁹.

[118] De esta manera, sobre las conductas que pueden ser objeto de cuestionamiento respecto de un País Miembro, el mismo TJCAN ha indicado:

*“El recurso de incumplimiento es una pieza clave en la construcción, desarrollo y vigencia del orden jurídico comunitario y mediante el cual se ejerce el control del comportamiento de los Estados. El sistema andino de integración presupone la existencia de un orden de derecho, un ordenamiento normativo comunitario frente al cual los Países Miembros que forman parte integrante del mismo tienen dos órdenes de obligaciones: las **de hacer** o sea adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y las de **no hacer**, o sea el no adoptar ni emplear medidas contrarias a su aplicación o que de algún modo las obstaculicen (...)”³⁰* (el énfasis es propio).

[119] Siendo ello así, la SGCAN al momento de verificar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario en la fase prejudicial, deberá examinar si el País Miembro cuestionado ha configurado un incumplimiento producto de:

- i. La expedición de normas internas contrarias al ordenamiento jurídico andino.
- ii. La no expedición de normas que le den cumplimiento a dicho ordenamiento.
- iii. La realización de cualquier acto u omisión opuestos al ordenamiento jurídico andino que de alguna manera dificulten u obstaculicen su aplicación.

[120] En este sentido, cabe precisar que el TJCAN ha señalado que:

“(...) el artículo 5 [actual artículo 4] del Tratado impone a los países que integran el Acuerdo de Cartagena dos obligaciones básicas: una de hacer, consistente en adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario (...); y la obligación de no hacer, consistente en no adoptar ni emplear medida alguna contraria a dichas normas o que obstaculice su aplicación. (el énfasis es propio).

Por la primera obligación, de hacer, los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena se vinculan jurídicamente al compromiso de adoptar toda clase de medidas -sean legislativas, judiciales, ejecutivas, administrativas o de cualquier otro orden- que contengan manifestaciones de voluntad del Estado expresadas en leyes, decretos, resoluciones, decisiones, sentencias o en general actos de la administración, destinados a garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario. Por la segunda obligación, de no hacer, las mismas autoridades deben abstenerse de adoptar toda medida de la misma índole que pueda contrariar u obstaculizar dicho ordenamiento. (el énfasis es propio)

Las obligaciones previstas en el artículo 5 [actual artículo 4] del Tratado de Creación del Tribunal, señaladas atrás, hacen referencia al cumplimiento de la totalidad del ordenamiento jurídico comunitario expresamente contenido en el artículo 1 del mismo, trátase de derecho primario o derivado que, por igual, debe ser respetado y acatado por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones según el mismo ordenamiento y naturalmente por los Países Miembros y por las

²⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 03-AI-97 de fecha 8 de diciembre de 1998, publicada en la GOAC No. 422 del 30 de marzo de 1999.

³⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 02-AI-1997 de fecha 24 de septiembre de 1998 publicada en la GOAC 391 del 11 de diciembre de 1998.

autoridades que en el ámbito interno están llamadas a aplicarlo.³¹ (el énfasis es propio)

- [121] En el presente caso, los Reclamantes interponen Reclamo contra la República del Perú, debido a que presuntamente las medidas adoptadas por el País Miembro incumplen la normativa comunitaria, específicamente el artículo 4 del TCTJCAN; los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Decisión 774; el artículo 6, literal h) de la Decisión 728; el artículo 5 de la Decisión 844; y, el Tercer Eje de Trabajo (minería ilegal) de la Decisión 922, por lo que corresponde a la SGCAN verificar el presunto incumplimiento del ordenamiento comunitario en la fase prejudicial.

6.1.2 Acerca de la naturaleza de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento

- [122] De la revisión y análisis de los argumentos presentados por las partes, encuentra este órgano comunitario, la necesidad de precisar la naturaleza de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento y las facultades que en dicho marco le son dadas a la SGCAN.
- [123] La SGCAN, de conformidad con el Acuerdo de Cartagena, tiene la función de velar por la aplicación del referido Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina³². En este mismo sentido, en el TCTJCAN se estableció, a nivel de derecho primario, la potestad de la SGCAN para que se pronuncie ante los presuntos incumplimientos de las obligaciones emanadas de las normas o convenios que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, quedando así establecido como requisito de procedibilidad, que se deberá agotar una etapa prejudicial ante este órgano comunitario antes de acudir ante el TJCAN³³.
- [124] La Acción de Incumplimiento tiene como función garantizar que los Países Miembros se conduzcan de conformidad con los compromisos que han adquirido en el ámbito comunitario, y más que un propósito retributivo o sancionatorio, busca que los Países Miembros que se encuentren en una situación de incumplimiento, tomen las medidas pertinentes y necesarias para adecuar su actuar al ordenamiento comunitario. En esta misma línea, el TJCAN ha indicado lo siguiente:

“La Acción de Incumplimiento, establecida y regulada en los artículos 23 a 27 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, constituye un instrumento básico y fundamental en el fortalecimiento del proceso andino de integración, ya que mediante su ejecución se controla la eficacia del Ordenamiento Jurídico Comunitario y, por lo tanto, se propende al logro cabal de las finalidades del Acuerdo de Cartagena.”³⁴ (el énfasis es propio)

“No se trata, por tanto, de un mecanismo que faculte al TJCAN a identificar o perseguir conductas de incumplimiento de los Países Miembros para retribuir las o sancionarlas, sino que su finalidad se encuentra enfocada en lograr el cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros; esto es, en garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario.”³⁵ (el énfasis es propio)

- [125] Al respecto, el TJCAN ha desarrollado vasta jurisprudencia que persigue garantizar la observancia de los objetivos del proceso de integración dentro de la Comunidad Andina,

³¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 06-IP-1993 de fecha 25 de febrero de 1994 publicada en el GOAC 150 del 25 de marzo de 1994.

³² Acuerdo de Cartagena, Artículo 30, literal a).

³³ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sección Segunda del Capítulo III.

³⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 01-AI-2013 de 13 de mayo de 2015 publicada en la GOAC No. 2556 del 7 de agosto de 2015

³⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 04-AI-2017 de fecha 26 de noviembre de 2019 publicada en la GOAC No. 3835 del 11 de diciembre de 2019

mediante la verificación del cumplimiento de los compromisos que han asumido los Países Miembros.

- [126] Evidentemente, esta finalidad se encuentra presente también en la fase prejudicial que administra la SGCAN, cuya naturaleza quedó develada por el TJCAN al indicar lo siguiente:

“Antes de acudir al procedimiento judicial ante el Tribunal, es indispensable que se adelante en la Secretaría General de la Comunidad Andina, un procedimiento pre contencioso, el cual, viene a constituir un requisito de admisibilidad para el ejercicio de la acción. Este trámite prejudicial, se materializa en el desarrollo de una fase administrativa previa, en la que se abre el diálogo e investigación entre dicho Órgano Comunitario y el País miembro presuntamente infractor, con el objeto de buscar una solución al asunto controvertido en dicha etapa. (...)”³⁶ (el énfasis es propio)

- [127] En ese sentido, la fase prejudicial que adelante la SGCAN tiene la naturaleza jurídica de un procedimiento administrativo de carácter pre contencioso que busca la adecuación del País Miembro cuestionado al ordenamiento jurídico comunitario, regulado mediante la Decisión 623, siendo de aplicación supletoria la Decisión 425 - Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- [128] Conforme el marco normativo comunitario señalado, se le han otorgado facultades a la SGCAN para actuar de oficio o a solicitud de parte, para solicitar información, realizar reuniones informativas y facilitadoras, emitir un dictamen, aclararlo, entre otras, para garantizar la eficacia del ordenamiento jurídico comunitario a través de la verificación del cumplimiento de las obligaciones y compromisos asumidos por los Países Miembros³⁷.

6.1.3. Sobre el cumplimiento de requisitos del artículo 14 de la Decisión 623

6.1.3.1 Legitimación activa de los Reclamantes

- [129] Sobre este particular, los artículos 13 y 14 de la Decisión 623 establecen que toda persona natural o jurídica que considere que un País Miembro ha incumplido las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, está legitimada para presentar un Reclamo, siempre que se considere *“afectada en sus derechos”*.
- [130] Las disposiciones anteriormente mencionadas deben interpretarse en el marco del artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el cual establece que las personas naturales o jurídicas *“afectadas en sus derechos”* por el incumplimiento de un País Miembro, podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal, conforme al procedimiento previsto en el artículo 24 del mismo Tratado.
- [131] En cuanto al requisito de la afectación de un derecho subjetivo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en el contexto de las acciones por incumplimiento, ha señalado lo siguiente:

“Para una adecuada comprensión de los requisitos de legitimación, es necesario diferenciar dos niveles, a saber:

- Primer nivel: *El simple interés para presentar una acción, que es el interés común de todos los habitantes. En este caso, bastaría la identificación, existencia y debida representación del accionante. Este criterio de*

³⁶ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, proceso 04-AI-2017 de fecha 26 de noviembre de 2019, publicada en la GOAC No. 3835 del 11 de diciembre de 2019

³⁷ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, procesos acumulados 01 y 02 AI-2016 de fecha 19 de octubre de 2018, publicada en la GOAC No. 3439 del 12 de noviembre 2018.

legitimación activa no se encuentra contemplado en la normativa comunitaria que regula la acción de incumplimiento.

- Segundo Nivel: *La afectación de un derecho subjetivo o un interés legítimo, como sigue:*

i. Afectación de un derecho subjetivo. *Se refiere a la necesaria identidad entre el afectado y el titular de la acción de reclamación, y al deber de éste de demostrar la afectación de un derecho actual, inmediato y directo, que se ve lesionado o potencialmente lesionado por el acto reclamado.*

ii. Afectación a un interés legítimo. *No se trata de que el recurrente deba tener un interés personalísimo, en el sentido de individual y exclusivo, pero sí uno particular en el sentido de presentar alguna afectación a su órbita de acción o situación jurídica, diferenciándose así del mero interés general. La persona que ejerce la acción se encuentra de esta manera comprendida en la órbita de incidencia del acto reclamado, pudiendo ser su interés de carácter real o potencial, patrimonial o moral.*

De conformidad con el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia De la Comunidad Andina y 49 literal b) de su Estatuto, la legitimidad activa para presentar una acción de incumplimiento por parte de los particulares se encuentra en el segundo nivel, es decir, en demostrar la afectación a sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, de conformidad con los manifestado anteriormente”³⁸

[132] El segundo nivel, centrado en la afectación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, constituye el estándar exigido por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para que las personas naturales o jurídicas puedan presentar una acción por incumplimiento. Este nivel implica no solo la existencia de una relación directa entre el reclamante y el acto u omisión reclamado al Estado Miembro, sino también la necesidad de acreditar que ha producido, o puede razonablemente producir, una afectación concreta, actual o potencial, en su esfera jurídica.

[133] Asimismo, resulta relevante destacar que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha establecido los criterios que deben cumplir las personas naturales o jurídicas para acreditar la afectación de sus derechos o intereses legítimos en el marco de sus Reclamos.

*“(…) debe demostrar la afectación de un **derecho actual, inmediato y directo**. Adicionalmente, este Tribunal en el Auto del 3 de octubre de 2017 mencionó que la afectación debe ser **concreta, real y directa**.*

*(…) este Tribunal considera pertinente explicar en el presente Auto que **la afectación al derecho subjetivo o al interés legítimo debe ser actual e inmediata, real y concreta, y directa**” (Negrita y subrayado agregado)*

“(…) Las personas naturales o jurídicas deben probar un interés directo, derivado de una afectación a sus derechos subjetivos o intereses legítimos que, de acuerdo con la jurisprudencia uniforme del Tribunal, deberá ser concreta,

³⁸ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 01-AI-2015. Auto publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3100 del 25 de noviembre de 2017.

*real, directa, actual e inmediata y, en consecuencia, la presentación de la demanda tiene que ser oportuna.*³⁹

- [134] En consecuencia, la legitimación activa de las personas naturales o jurídicas para interponer una acción por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina —requisito que también resulta exigible durante la fase prejudicial ante la Secretaría General, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Decisión 623— requiere la demostración de una afectación concreta a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. Esto significa que no es suficiente alegar un interés general o abstracto, sino que debe acreditarse una relación directa, actual o potencial, con el acto u omisión cuestionado, ya sea en términos patrimoniales, morales o jurídicos.
- [135] Por tanto, conforme a lo dispuesto en los artículos 13 y 14 de la Decisión 623, el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como la jurisprudencia del propio Tribunal, para que un Reclamo sea admitido, es necesario acreditar la afectación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo que sea actual, inmediato, concreto y directo. Asimismo, la reacción del presunto afectado debe ser oportuna, de modo que exista una correspondencia razonable y temporalmente coherente entre la afectación alegada y su respuesta⁴⁰.
- [136] En el presente caso, los Reclamantes consideran que “*se ven afectados por la inacción de la República del Perú al (i) no dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en las Decisiones 774, 728, 844 y 922; y, (ii) al emitir normas contrarias a dichas Decisiones (como el REINFO y normas reglamentarias como el reciente Decreto Supremo N°009-2025-EM)*”⁴¹.
- [137] En esa medida, se advierte que CONACCUNAY es una asociación denominada como “COORDINADORA DE COMUNIDADES NATIVAS Y COMPESINAS DE LA CUENCA DEL NANAY”, representada legalmente por su presidente⁴², que se encuentra inscrita en el registro de asociaciones de la Zona Registral No. 4 (Iquitos, Perú), y para cumplir sus objetivos contempla actividades de consolidación y protección de los recursos naturales territoriales de la cuenca del Nanay, evaluación de actividades económicas foráneas a sus comunidades, así como la prestación de servicios a sus asociados, brindándoles apoyo necesario en asuntos técnicos, jurídicos, administrativos y otros. Asimismo, participan del Reclamo, siete ciudadanos pobladores de la Cuenca del río Nanay.
- [138] En este punto, resulta pertinente señalar que la Reclamada alegó que, de la revisión de la partida registral de la Asociación CONACCUNAY, no se aprecia que el Presidente del Consejo Directivo se encuentre expresamente facultado para interponer Reclamos ante organismos internacionales de carácter supranacional, considerando que el ejercicio de sus funciones se encuentra regido por el principio de literalidad, conforme al Código Civil peruano.
- [139] Al respecto, debe precisarse que el principio de literalidad implica que los alcances de la representación consignados en el Registro deben interpretarse conforme a lo expresamente señalado en dicho asiento. No obstante, este principio no tiene aplicación absoluta cuando existen normas legales específicas que otorgan facultades generales y especiales al representante legal, como ocurre en el presente caso. En efecto, el artículo único de la Ley N° 26789 establece una presunción legal de representación, según la cual un Presidente de Consejo Directivo goza de las facultades generales y especiales de

³⁹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 03-AI-2017. Auto publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3143 del 24 de noviembre de 2017.

⁴⁰ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 03-AI-2017. Auto publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 3143 del 24 de noviembre de 2017.

⁴¹ Escrito de Reclamo de fecha 27 de junio de 2025, páginas 13 y 14.

⁴² De acuerdo con No. Partida: 11009563 de la Oficina Registral de Maynas, Zona Registral No. IV – Sede Iquitos. Presidente, y miembro del Consejo Directivo de CONACCUNAY.

representación procesal previstas en los artículos 74 y 75 del Código Procesal Civil, aprobado por Decreto Legislativo N° 768, por el solo mérito de su nombramiento inscrito, salvo disposición estatutaria en contrario.

- [140] En ese sentido, el argumento planteado por la parte Reclamada constituye una interpretación incompleta del marco normativo aplicable en el Perú a la representación de las asociaciones, toda vez que omite considerar disposiciones legales que reconocen al Presidente del Consejo Directivo facultades para actuar en nombre de la persona jurídica, sin necesidad de inscripción específica para cada acto, salvo que el estatuto restrinja expresamente dicha facultad.
- [141] Por tanto, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 26789, el Presidente del Consejo Directivo de la Asociación CONACUNNAY sí se encuentra legalmente facultado para interponer el Reclamo que nos ocupa, en virtud de su nombramiento inscrito, en tanto no se advierte restricción alguna en el estatuto que limite dicha atribución. En otras palabras, el hecho de que la facultad no conste de manera expresa en la partida registral, no implica su inexistencia, ya que esta se presume por mandato legal. En consecuencia, no se requiere una inscripción adicional ni una facultad específica para el ejercicio de esta representación, salvo que el estatuto expresamente disponga lo contrario.
- [142] Por otra parte, respecto a las personas naturales que actúan como Reclamantes en el presente trámite, se ha podido verificar que varias de ellas ejercen cargos dentro del Consejo Directivo de CONACCUNAY. Es el caso de quienes ocupan la presidencia; la vicepresidencia; la Secretaría de asuntos acuícolas y pesqueros; la Secretaría de asuntos forestales y fauna; y la Secretaría de asuntos en turismo, artesanía y ecología.
- [143] Asimismo, la información obtenida a partir de los documentos nacionales de identificación presentados por los Reclamantes permite establecer en el presente caso que todos ellos residen en comunidades, en su mayoría campesinas (Mishana, Diamante Azul, Pisco, 6 Hermanos y Villa Flor), ubicadas dentro de la cuenca del río Nanay, específicamente en los distritos de Alto Nanay y San Juan Bautista, provincia de Maynas, departamento de Loreto. Esta vinculación territorial directa con la zona de influencia de las medidas o conductas que se cuestionan a la República del Perú acredita que los Reclamantes no se encuentran ante un mero interés difuso, general o abstracto, sino que ostentan propiamente un derecho subjetivo.
- [144] En efecto, dadas las particularidades del Reclamo de autos, un presunto incumplimiento a la normativa comunitaria referida (Decisiones 774, 728, 844 y 922), tendría una incidencia de manera particular en la situación jurídica individual e incluso colectiva de los Reclamantes, ya sea en términos patrimoniales, ambientales, o incluso socioculturales, debido a su calidad de residentes en comunidades directamente conectadas con el ecosistema del río Nanay, lo que los sitúa dentro del ámbito de incidencia directa de las medidas y/o conductas Reclamadas, cumpliéndose así el requisito de afectación a sus derechos subjetivos.
- [145] El artículo 30 literal a) del Acuerdo de Cartagena, establece que la Secretaría General de la Comunidad Andina tiene el deber de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario. En este marco, no puede desconocerse que las acciones y políticas comunitarias que se desarrollan al amparo de la Decisión 774, se rigen, entre otros, por el **principio de prevención**, que contempla la anticipación al desarrollo de amenazas a la seguridad, los recursos naturales y al medio ambiente, a través de mecanismos de alerta y respuesta temprana para el control de la minería ilegal.
- [146] En ese sentido, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en el Proceso 575-IP-2015, ha señalado que “(...) *la finalidad del legislador andino al aprobar la Decisión 774 fue proteger el medio ambiente, la salud de la población y los recursos naturales de los*

efectos negativos que genera la actividad minera ilegal en cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina."⁴³. Asimismo, en consonancia con el principio de prevención, el Tribunal sostuvo en el Proceso 669-IP-2015 que la norma comunitaria tiene como propósito la implementación de "(...) herramientas más efectivas para combatir y erradicar la minería ilegal en cada uno de los países miembros y así evitar los daños al ambiente, ecosistemas, biodiversidad, recursos naturales y a la vida y salud de la población"⁴⁴ (Negrillas y subrayas fuera de texto original).

- [147] Así, el principio de prevención adquiere especial relevancia en el caso concreto de las comunidades asentadas en el entorno del río Nanay, particularmente al momento de analizar la legitimación activa de los Reclamantes. En este sentido, dado que las comunidades a las que pertenecen se encuentran en una zona de incidencia directa de los efectos de la actividad minera ilegal —tales como degradación ambiental, alteración a los modos de vida tradicionales y riesgos potenciales a la salud— se configura una afectación a sus derechos subjetivos que les otorga legitimidad para reclamar el incumplimiento de la normatividad comunitaria en el presente caso.
- [148] Bajo este contexto, con el Reclamo se ha aportado un estudio técnico⁴⁵ que documenta los niveles de exposición al mercurio (Hg) en peces y en pobladores de comunidades ribereñas ubicadas en las cuencas de los ríos Nanay y Pintuyacu, en la región Loreto, Perú. Según dicho estudio, esta zona constituye un sistema altamente vulnerable debido a sus características ecológicas (zonas de alta productividad y metilación natural), a los patrones de consumo alimentario (consumo muy elevado de pescado en las comunidades), y a la expansión reciente de la minería ilegal de oro en la cuenca del Nanay.
- [149] De la revisión del referido estudio técnico, se desprende que en el 2024 se realizaron análisis de cabello a 273 personas pertenecientes a seis comunidades ribereñas. Las comunidades estudiadas fueron Mishana y Anguilla en el bajo Nanay; Santa María de Nanay y Diamante Azul en el Alto Nanay; y San Juan de Raya y San Antonio en el río Pintuyacu, entre las cuales se destacan las comunidades campesinas de Diamante Azul, Mishana y Pisco, en las que residen varios de los Reclamantes en el presente procedimiento.
- [150] Cabe señalar que en el estudio técnico los resultados de los niveles de mercurio en cabello humano en la cuenca del Nanay y Pintuyacu señalan que, de las 273 personas evaluadas, un 79 % presentó niveles de mercurio en cabello que superan el umbral recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2.2 mg/kg, indicando un riesgo potencial para la salud. A partir de lo anterior, el reporte, entre otras conclusiones, señala que "(...) la expansión actual de la minería aurífera ilegal en la cuenca del Nanay plantea una amenaza concreta de agravamiento de la exposición, al incrementar potencialmente la carga ambiental de mercurio en un sistema ecológico ya vulnerable. La experiencia en otras regiones amazónicas demuestra que, sin medidas preventivas efectivas, este tipo de dinámicas puede derivar en escenarios de crisis sanitaria y ambiental." (Subraya fuera de texto original).
- [151] El estudio técnico presentado como parte del Reclamo, que documenta los niveles de exposición al mercurio en peces y en pobladores de comunidades ribereñas de las cuencas de los ríos Nanay y Pintuyacu, posee validez y eficacia probatoria, en la medida en que cumple con estándares éticos y metodológicos reconocidos a nivel nacional e internacional.

⁴³ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 575-IP-2015. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2968 del 15 de marzo de 2017.

⁴⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 669-IP-2015. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2969 del 16 de marzo de 2017.

⁴⁵ Reporte: Evaluación de la exposición a mercurio en peces y en pobladores de comunidades ribereñas de las cuencas de los ríos Nanay y Pintuyacu (Loreto, Perú). Elaborado en 2024 por el Centro de Innovación Científica Amazónica (CINCIA), en colaboración con la Sociedad Zoológica de Frankfurt Perú (FZS Perú), con el apoyo financiero de la Fundación Gordon y Betty Moore.

- [152] En esta línea, es fundamental señalar que el estudio fue aprobado sin observaciones por el Comité Institucional de Ética en Investigación (CIEI) de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Amazónica Peruana (UNAP), según consta en el dictamen de evaluación N° 073-2024-CIEI-VRINV-UNAP⁴⁶.
- [153] Esta aprobación otorga un importante grado de confiabilidad al estudio sobre el cumplimiento de los principios éticos establecidos para la investigación con seres humanos, conforme a lo dispuesto por las normas éticas nacionales, como el Reglamento de Ensayos Clínicos del Instituto en el Perú, así como en estándares internacionales, como la Declaración de Helsinki y las directrices del Consejo de Organizaciones Internacionales de las Ciencias Médicas (CIOMS) y la OMS, entre otras⁴⁷.
- [154] Además, la aprobación del CIEI de una universidad pública con reconocimiento académico y científico en la región amazónica, refuerza la credibilidad del informe, y valida tanto la metodología empleada (recolección de muestras biológicas, análisis de cabello humano, identificación geográfica y socioeconómica de la población evaluada), como la idoneidad del equipo de investigación.
- [155] En este sentido, desde una perspectiva probatoria, la aquiescencia sin observaciones del informe por parte del CIEI, constituye una garantía de que los datos fueron obtenidos mediante procedimientos técnicamente rigurosos, lo que respalda su idoneidad tanto científica como ética. Esta circunstancia otorga a los hallazgos del estudio un valor probatorio relevante —entre ellos, la alarmante cifra del 79 % de personas con niveles de mercurio superiores al umbral recomendado por la OMS—, especialmente en el contexto donde se analiza la acreditación de la afectación de los derechos subjetivos de los Reclamantes.
- [156] La relevancia del estudio técnico se evidencia además en su papel como sustento fundamental para la actuación de la Defensoría del Pueblo del Perú en Loreto, cuya misión es defender y proteger los derechos fundamentales de las personas, especialmente de aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. En ese sentido, en junio de 2025⁴⁸, dicha entidad utilizó el informe como base para:
- i) **Exhortar a la Gerencia Regional de Salud (Geresa)** a implementar con urgencia una intervención sanitaria integral en siete comunidades del distrito de Alto Nanay, en la provincia de Maynas, ante los alarmantes niveles de mercurio detectados en la población;
 - ii) **Recomendar al Gobierno Regional de Loreto** la adopción de medidas inmediatas de atención en salud, incluyendo exámenes médicos, tamizajes toxicológicos y seguimiento clínico a la población afectada. Asimismo, solicitó la elaboración de un plan de acción integral de salud, con indicadores de monitoreo y articulación técnica con el Ministerio de Salud (Minsa) y otras entidades competentes;
 - iii) **Requerir el establecimiento de mecanismos de coordinación efectiva** para abordar de manera integral la problemática de contaminación en la cuenca del Alto Nanay. En esta articulación deberán participar: la Gerencia Regional de Energía y Minas y la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), en el

⁴⁶ Ibidem, página 4.

⁴⁷ Reglamento del Comité Institucional de Ética en Investigación. Universidad Nacional Amazónica Peruana (UNAP). Disponible en: https://rpu.edu.pe/investigacion/wp-content/uploads/2023/03/RCU-004-2020-UNAP_Reglamento-del-Comite-de-etica-en-investigacion-cientifica-en-la-UNAP.pdf.

⁴⁸ Comunicado de la Defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo exige intervención sanitaria inmediata ante niveles alarmantes de mercurio en población de Alto Nanay. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exige-intervencion-sanitaria-inmediata-ante-niveles-alarmantes-de-mercurio-en-poblacion-de-alto-nanay/>.

marco de la lucha contra la minería ilegal; la Dirección Regional de la Producción, encargada de supervisar las actividades pesqueras y garantizar la inocuidad del pescado destinado al consumo humano; la EPS SedaLoreto, responsable de asegurar el acceso a agua segura; y las municipalidades locales, llamadas a reforzar la vigilancia ambiental y sanitaria en sus respectivas jurisdicciones.

- [157] Por otra parte, es relevante señalar que en Reclamo se han presentado elementos de juicio en relación con los impactos de la minería ilegal. En este sentido, señalan los Reclamantes que, en el informe MAAP #208, durante el período comprendido entre enero de 2021 y marzo de 2024, se registró una deforestación minera total de 30,846 hectáreas en la Amazonía peruana sur, equivalente a aproximadamente 43,000 campos de fútbol profesionales. Además, en el informe MAAP #195, se estima que la deforestación minera total durante el período 2021-2023 alcanzó las 23,881 hectáreas en la Amazonía peruana sur, con el 76% de esta deforestación ocurriendo dentro del Corredor Minero y el 24% restante fuera de él.
- [158] Al respecto, la SGCAN encuentra que los informes referidos por los Reclamantes son elaborados en el marco del Proyecto de Monitoreo de la Amazonía Andina (MAAP, por sus siglas en inglés⁴⁹) al cual pertenecen diversas organizaciones⁵⁰. El MAAP, a través de una aplicación de tecnología satelital proporciona información sobre la deforestación más urgente que está ocurriendo en el Amazonas en tiempo real.
- [159] Precisamente es un hecho documentado, que la actividad minera se ha expandido en los últimos años en el Perú, y en particular en la cuenca del río Nanay. En efecto, el 29 de septiembre de 2025, se presentó el “**MAAP #233: Situación actual de Minería de Oro en la Amazonía Peruana**”⁵¹. En dicho informe se identificaron diferentes dragas mineras en el río Nanay (Loreto), mediante el uso de una aplicación con tecnología satelital, como puede apreciarse a continuación.

“(…)

⁴⁹ Monitoring of the Andes Amazon Program. Disponible en: <https://www.maaprogram.org/es/>.

⁵⁰ Organizaciones principales: Amazon Conservation Association (ACA, Washington, D.C., EE.UU.), Conservación Amazónica – ACCA (Perú), Conservación Amazónica – ACEAA (Bolivia), Amazon Conservation Team (Colombia) y Fundación EcoCiencia (Ecuador). Además de las organizaciones anteriores, MAAP trabaja con una serie de socios técnicos, comunidades indígenas, organizaciones locales, agencias gubernamentales y donantes. Algunos ejemplos: Planet, DigitalGlobe/NextView, Carnegie Institution for Science, International Conservation Fund of Canada (ICFC), NORAD.

⁵¹ Disponible en: <https://maaproject.kinsta.cloud/?html2pdf=https://www.maaprogram.org/es/mineria-oro-peru-2025/&media=print>



Figura 1b. Dragas mineras identificadas en el río Nanay (Loreto). Datos: Planet, ACCA

La presencia de infraestructuras mineras para la extracción de oro se ha extendido a diferentes ríos amazónicos en el sector norte, donde se han identificado dragas mineras en 14 ríos diferentes. La región Loreto es la región más impactada por la actividad minera aurífera, donde se han identificado un total de 989 dragas mineras entre los años 2017 – 2025.

El río Nanay, ubicado en la región Loreto, y los ríos Cenepa y Santiago, ubicados en la región Amazonas, son los ríos amazónicos más impactados por la actividad minera de oro en el sector norte debido al alto número de dragas mineras identificadas en estos ríos. A lo largo del río Nanay, se han identificado 841 dragas mineras en el periodo 2017 – 2025, de las cuales 275 dragas mineras (32% del total) se han identificado en el año 2025. Además, la operación de las dragas mineras en el río Nanay se ha localizado en comunidades indígenas así como en el Área de Conservación Regional Alto Nanay – Pintuyacu – Chambira (Figura 1b). (...) (Subrayado fuera de texto original)

[160] Por lo antes manifestado, no puede dejar de reconocerse que las comunidades y los pobladores asentados en el entorno del río Nanay actualmente enfrentan una afectación concreta a sus derechos subjetivos. La presencia de actividades de minería ilegal en una zona que es área de conservación, expone a estas comunidades en las cuales habitan los reclamantes a impactos directos, tales como la degradación ambiental, la alteración de sus modos de vida tradicionales y riesgos para la salud. Estas circunstancias, sumadas a la ubicación de las comunidades en una zona de incidencia directa, configuran una situación que les otorga legitimidad activa para cuestionar el incumplimiento de la normatividad comunitaria aplicable al caso.

[161] En este punto, es pertinente señalar que la afirmación de la Reclamada según la cual los medios probatorios aportados con el Reclamo —como artículos de opinión, reportes periódicos, informes técnicos y pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina— no acreditarían una afectación a los derechos de los Reclamantes, no reconoce el alcance de los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 25 del TCTJCAN, en concordancia con los artículos 13 y 14 de la Decisión 623.

- [162] En efecto, el marco normativo aplicable al análisis de la legitimación activa de los Reclamantes permite acreditar, *prima facie*, la existencia de una afectación a un derecho subjetivo, sustentada en diversos elementos de juicio y medios probatorios. Esta acreditación preliminar no debe confundirse con la demostración concluyente de una violación plenamente consumada de derechos individuales. En esa línea, los medios probatorios presentados —en particular, los informes que documentan la presencia de mercurio en pobladores de comunidades ribereñas y su vínculo con la expansión de la minería ilegal— junto con la exposición suficiente del contexto ambiental y sociocultural de la cuenca del río Nanay, constituyen elementos pertinentes y suficientes, para sustentar dicha afectación, lo cual resulta además coherente con el principio de prevención consagrado en la Decisión 774.
- [163] En este sentido, el pronunciamiento del TJCAN en el Proceso 669-IP-2015, sostiene que la norma comunitaria tiene como propósito la implementación de “(...) **herramientas más efectivas para combatir y erradicar la minería ilegal en cada uno de los países miembros y así evitar los daños al ambiente, ecosistemas, biodiversidad, recursos naturales y a la vida y salud de la población**”⁵². En otras palabras, el Tribunal Andino reconoce que los efectos de la minería ilegal no requieren una verificación ex post del daño para justificar la adopción de medidas preventivas. Por tanto, desestimar tales medios de prueba bajo un criterio de extrema exigencia limitaría injustificadamente el acceso efectivo de los Reclamantes a la fase prejudicial de la acción de incumplimiento.
- [164] En ese orden de ideas, a diferencia de lo sucedido en el Expediente FP/04/2024 al que se ha referido la parte Reclamada en el caso de autos, el Reclamo interpuesto por los Reclamantes pertenecientes a las comunidades ribereñas del río Nanay sí se fundamenta en la afectación a derechos subjetivos, concretos y actuales, diferenciándose del interés difuso de la colectividad en general.
- [165] En efecto, mientras que en el Expediente FP/04/2024 al que hace referencia la República del Perú se observó una representación genérica de intereses difusos, sin información o medios probatorios que permitieran establecer un vínculo directo entre la persona natural y el supuesto incumplimiento normativo, el Reclamo que motiva el presente Dictamen se encuentra respaldado por pruebas específicas y contextualizadas, como aquellas que los acreditan como habitantes que residen en la zona y pertenecen a comunidades ribereñas del río Nanay; o el estudio científico que documenta niveles de exposición al mercurio en pobladores de comunidades concretas como en las que habitan los Reclamantes.
- [166] En este sentido, el Reclamo de autos no busca representar a la totalidad de la población andina de forma abstracta, sino que los Reclamantes acuden por una afectación a sus derechos subjetivos, directa, concreta y actual, cuya vinculación territorial, sociocultural y ecológica con el ecosistema del río Nanay ha sido debidamente documentada. Ello cumple con el estándar de legitimación activa exigido por la Decisión 623, el cual ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.
- [167] Finalmente, en relación con el supuesto incumplimiento del criterio de oportunidad, contrario a lo alegado por la República del Perú, se debe señalar que los Reclamantes no cuestionan únicamente una medida legislativa con nueve años de antigüedad —como el Decreto Legislativo N° 1293, emitido en 2016—, sino que su Reclamo se refiere a un conjunto de normas reglamentarias, entre las que destaca el Decreto Supremo N° 009-2025-EM. Además, conforme lo admite expresamente la parte Reclamada en su contestación al presentar una línea de tiempo⁵³, el Decreto Legislativo N° 1293 ha sido modificado o desarrollado normativamente con el paso del tiempo, específicamente, en los años 2019, 2021, 2024 y 2025, lo cual demuestra que las razones por las cuales los

⁵² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Proceso 669-IP-2015. Interpretación Prejudicial publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 2969 del 16 de marzo de 2017.

⁵³ Contestación al Reclamo de fecha 11 de septiembre, página 20.

Reclamantes consideran que las medidas o conductas constituyen un incumplimiento de la normativa comunitaria, no se enmarcan en una situación consolidada en el pasado, sino que la misma ha tenido continuidad y, por tanto, son actuales y oportunas, máxime cuando existen elementos de juicio que evidencian una afectación a sus derechos subjetivos como pobladores de comunidades ribereñas ubicadas en la cuenca del río Nanay.

- [168] En conclusión, los Reclamantes se encuentran debidamente legitimados, ya que han acreditado una afectación a sus derechos subjetivos, la cual es concreta, directa y actual, derivada de su condición de pobladores de comunidades ribereñas vinculadas territorial, sociocultural y ecológicamente con la cuenca del río Nanay. Por tanto, el Reclamo no solo cumple con el estándar de legitimación exigido por la normativa y jurisprudencia comunitaria andina, sino que también resulta oportuno.

6.2. Consideraciones sobre las cuestiones de Fondo:

6.2.1. Sobre la Decisión 774.

- [169] La Reclamada señala respecto a lo establecido en la Decisión 774, lo siguiente:

“(...) en su formulación, los artículos 4, 5, 6 y 7 de dicha decisión emplean expresiones que reconocen explícitamente el marco jurídico y los procedimientos internos de cada Estado miembro, tales como “conforme a sus normas y mecanismos” (artículo 4), “de conformidad con su legislación interna” (artículo 5) o “para lo cual los Gobiernos reglamentarán” (artículo 6). Estas fórmulas constituyen cláusulas de condicionalidad que reconocen la soberanía normativa y procedimental de cada País Miembro, limitando el alcance de la obligación a lo que permita su ordenamiento jurídico interno y sus capacidades institucionales.

Asimismo, estas disposiciones son de naturaleza programática y no prescriptiva, pues no establecen un número mínimo o máximo de acciones, ni indicadores concretos de éxito, ni plazos perentorios para su cumplimiento. Se trata de obligaciones que no exigen alcanzar una meta verificable, sino desplegar esfuerzos razonables conforme a los medios disponibles y las prioridades nacionales. (...)”

- [170] Al respecto, es preciso señalar que la Decisión 774 – Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal- fue adoptada el 30 de junio de 2012 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Reunido de Forma Ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, y publicada el 10 de octubre de 2012, en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXIX – Número 2103.

- [171] Conforme lo dispone el artículo 3 del TCTJCAN, las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. En ese sentido, al no haberse establecido una fecha posterior, la Decisión 774, desde su publicación realizada el 10 de octubre de 2012, es de obligatorio cumplimiento por parte de todos los Países Miembros de la Comunidad Andina.

- [172] En este orden de ideas, en virtud de la aplicación del principio de aplicación inmediata, las Decisiones son vinculantes y sus disposiciones generan obligaciones en los Países Miembros. Al respecto el TJCAN, en su jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

“La aplicabilidad inmediata significa que la norma comunitaria adquiere, automáticamente, de por sí, estatuto de derecho positivo en el orden interno de los Estados a que va dirigida.”⁵⁴

- [173] Del mismo modo, en la Interpretación Prejudicial, dentro del Proceso 575-IP-2015, el TJCAN ha indicado que:

“(…) las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, por regla general son de aplicación incondicionada e inmediata a la realidad jurídica de cada uno de los países miembros y, en esa medida, constituyen mandatos imperativos cuyo cumplimiento no puede ser omitido o ignorado por sus destinatarios.”⁵⁵

- [174] En línea con lo anterior, y específicamente respecto a la Decisión 774, el TJCAN ha puntualizado que:

“(…) mediante la Decisión 774, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores reunido en forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. A partir de su publicación, este importante instrumento pasó a formar parte de la normativa interna de cada uno de los países miembros de la Comunidad Andina.

La Decisión 774 tiene la finalidad de enfrentar de manera integral la minería ilegal y sus actividades conexas, optimizar el control y vigilancia de todo tipo de transacción que resulte de esta actividad ilegal y desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomentando la responsabilidad social y ambiental en los países miembros de la Comunidad Andina. Además, establece las medidas de prevención y control que cada país miembro debe adoptar para combatir los efectos de la minería ilegal y evitar el desarrollo de esta actividad; es decir, aquellas medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal.”⁵⁶(Énfasis propio)

- [175] En consecuencia, una vez la Decisión 774 entró en vigor, su aplicación es obligatoria y por ende es pasible de la acción de incumplimiento.

- [176] Cabe tener presente lo señalado en la parte considerativa de la Decisión 774 en relación con que la minería ilegal es un problema de carácter multidimensional que en todos sus aspectos constituye una grave amenaza a la paz, la seguridad, la gobernabilidad, la economía y la estabilidad de los Países Miembros, y atenta contra la aspiración de nuestras sociedades a alcanzar mayores niveles de desarrollo económico, social y ambiental sostenible. En ese sentido, se reconoce que la actividad minera ilegalmente desarrollada, provoca graves daños, en muchos casos irreversibles, a la salud de la población, al medio ambiente y los recursos naturales, ocasionando, entre otros, la pérdida de la cobertura vegetal y el suelo fértil, la contaminación de recursos hídricos, la alteración de ecosistemas naturales y graves afectaciones a la biodiversidad.

- [177] En este sentido, la Decisión 774 aprobó la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, bajo los principios de seguridad, prevención, integridad, cooperación y gradualidad. Los objetivos de esta Política son:

⁵⁴ Proceso 2-IP-90.

⁵⁵ Proceso 575-IP-2015, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXXIV Número 2968, de 15 de marzo de 2017, página 13.

⁵⁶ Proceso 575-IP-2015, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXXIV Número 2968, de 15 de marzo de 2017, páginas 15 y 16.

- 1) Enfrentar de manera integral, cooperativa y coordinada a la minería ilegal y actividades conexas, que atentan contra la seguridad, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana;
- 2) Optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción, a nivel andino y con terceros países, de minerales y sus productos provenientes de la minería ilegal, así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la misma; y,
- 3) Desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental, y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, que coadyuven al desarrollo económico y la inclusión social de los habitantes de la Comunidad Andina con asentamiento en las zonas de desarrollo minero, así como socializar sus resultados.

[178] Sin perjuicio de lo señalado respecto al carácter obligatorio *per se* de las normas comunitarias (en este caso de las Decisiones), en relación con lo señalado por la Reclamada sobre el carácter de los artículos 4, 5, 6 y 7 de la Decisión 774, en los que se emplean expresiones que constituyen cláusulas de condicionalidad que reconocen la soberanía normativa y procedimental de cada País Miembro, limitando el alcance de la obligación a lo que permita su ordenamiento jurídico interno y sus capacidades institucionales, es preciso revisar lo que prescriben esos artículos:

“Artículo 4.- Medidas de cooperación

Los Países Miembros, conforme a sus normas y mecanismos, adoptarán acciones que comprendan la cooperación para:

- 3) *Combatir el lavado de activos y delitos conexos provenientes de la minería ilegal;*
- 4) *Fortalecer mecanismos de control y trazabilidad de maquinaria, hidrocarburos, equipos e insumos, utilizados en la minería, así como del producto final de la misma;*
- 5) *(...)*

Artículo 5.- Medidas de prevención y control

Los Países Miembros adoptarán las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de:

- 1) *Formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional;*
- 2) *Ejecutar acciones contra la minería ilegal por parte de las autoridades nacionales competentes, de conformidad con su legislación interna, tales como el decomiso o incautación de los bienes, maquinaria y sus partes, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de la minería ilegal, así como la neutralización, destrucción, inmovilización, inutilización o demolición de bienes, maquinaria, equipos e insumos, cuando por sus características o situación no resulte viable su decomiso, traslado o, desde el punto de vista económico, su administración; (...)*

Artículo 6.- Procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal

Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual los Gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas.

Artículo 7.- Intercambio de información

Los Países Miembros facilitarán, al amparo de los mecanismos de cooperación establecidos, el intercambio de información oportuna destinada a identificar a quienes, dentro de su territorio, estén siendo investigados o hayan sido condenados o sancionados por actividades de minería ilegal y delitos conexos. (...)”⁵⁷

[179] Como se puede observar, en el caso del artículo 6 sobre procedimientos de decomiso y/o incautación, se confieren facultades a los Países Miembros en el marco del objeto de esta norma.

[180] Sin embargo, la Decisión 774, también contiene mandatos a cumplir por los Países Miembros de la Comunidad Andina, como es el caso del artículo 5, por medio del cual se exige a los Países Miembros adoptar medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal. Al respecto, el TJCAN ha señalado lo siguiente:

*“En ese sentido, los artículos cuestionados establecen, en primer lugar, un mandato para que los Países Miembros adopten las medidas legislativas, administrativas y operativas que resulten necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal (artículo 5); y, en segundo lugar, reconocen la facultad que tienen dichos países para establecer y ejecutar procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal (artículo 6). Al efecto, se dispone también que serán los propios Países Miembros los que, por medio de su legislación nacional, reglamentarán la forma y oportunidad en la que se llevarán adelante esos procedimientos en su territorio.”*⁵⁸

[181] En este orden de ideas, respecto de lo señalado por la Reclamada con relación a que la Decisión 774 contiene disposiciones de naturaleza programática y no prescriptiva, que no exigen alcanzar una meta verificable, sino desplegar esfuerzos razonables conforme a los medios disponibles y las prioridades nacionales, es pertinente hacer referencia a lo señalado por el TJCAN en el Proceso 01-CPV-2021:

“El artículo 5 de la Decisión 774 ordena a los Países Miembros a adoptar las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de ejecutar acciones contra la minería ilegal por parte de las autoridades nacionales competentes, de conformidad con la legislación interna, tales como el decomiso o incautación de los bienes, maquinaria y sus partes, equipos e insumos utilizados para el desarrollo de la minería ilegal, así como la neutralización, destrucción, inmovilización, inutilización o demolición de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, cuando por sus características o situación no resulte viable su decomiso, traslado o, desde el punto de vista económico, su administración. Asimismo, les ordena establecer sanciones suficientemente

⁵⁷ Decisión 774 Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXIX – Número 2103, de 10 de octubre de 2012.

⁵⁸ Proceso 01-CPV-2021, Publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XL – Número 5332, del 05 de octubre de 2023, páginas 26 y 27.

disuasivas a quienes realicen minería ilegal y actividades ilícitas conexas, y para quienes las apoyen y financien.”⁵⁹

[182] Del mismo modo, sobre las disposiciones del numeral 1 del artículo 5 de la Decisión 774, el TJCAN ha señalado lo siguiente:

“La disposición citada establece una obligación de hacer a cargo de los países miembros de la Comunidad Andina, por la cual ellos deben adoptar las medidas legislativas, administrativas y/o operativas correspondientes con el objeto de formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional y, de esa manera, garantizar la prevención y el control de la minería ilegal. Se trata, por tanto, de un mandato imperativo, inobjetable y exigible a todos los países miembros de la Comunidad Andina.

(...)

En suma, el Numeral 1 del Artículo 5 de la Decisión 774 sí contiene un mandato imperativo, inobjetable y exigible, el cual debe ser interpretado teniendo en cuenta el propósito de esta decisión; es decir, formalizar la minería de pequeña escala, artesanal o tradicional con el objetivo de evitar dañar, degradar o afectar el ambiente, los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos naturales y la vida y salud de la población.”⁶⁰

[183] A partir de lo anteriormente señalado, resulta claro que no es correcto afirmar que la Decisión 774 tiene carácter meramente programático y no prescriptivo, siendo que solo alguna de sus disposiciones, en este caso la contenida en el artículo 6, tiene carácter facultativo.

6.2.2. Sobre las medidas que constituyen el alegado incumplimiento

[184] Al respecto, en el Reclamo se han identificado las siguientes medidas:

1. La falta de adopción y/o implementación de las obligaciones previstas en las Decisiones 774, 728, 844 y 922.
2. La adopción de medidas contrarias a las Decisiones 774, 728, 844 y 922.

6.2.2.1. Sobre la señalada falta de adopción y/o implementación de las obligaciones previstas en las referidas Decisiones comunitarias.

[185] Los Reclamantes exponen como medida de incumplimiento la falta de adopción y/o implementación de las obligaciones previstas en las siguientes normas⁶¹:

- A. Decisión 774: artículo 4 (numerales 3 y 7)
- B. Decisión 774: artículo 5 (numeral 6)
- C. Decisión 774: artículos 6 y 7
- D. Decisión 728: artículo 6 (h).
- E. Decisión 844: artículo 5.
- F. Decisión 922: Tercer Eje de Trabajo (minería ilegal).

A. Sobre la Decisión 774: artículo 4 (numerales 3 y 7)

⁵⁹ Proceso 01-CPV-2021, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XL – Número 5332, de 05 de octubre de 2023, página 27.

⁶⁰ Proceso 575-IP-2015, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXXIV Número 2968, de 15 de marzo de 2017, páginas 18 y 19.

⁶¹ Mediante comunicación SG/E/SJ/1272/2025 de 16 de julio de 2025, se admitió el Reclamo presentado por los Reclamantes, escrito en el cual se establecieron las normas controvertidas.

[186] El numeral 3 del artículo 4 de la Decisión 774, establece lo siguiente:

“Artículo 4.- Medidas de cooperación

Los Países Miembros, conforme a sus normas y mecanismos adoptarán acciones que comprendan la cooperación para:

(...)

3) Planificar y ejecutar operativos contra la minería ilegal, mediante acciones coordinadas en zonas de frontera:

(...)”

[187] Al respecto, los Reclamantes exponen que las respuestas del Estado peruano han sido fragmentadas, reactivas o carentes de articulación diplomática efectiva con los países vecinos, deficiencias que no solo comprometen la eficacia de las acciones estatales, sino que constituyen un incumplimiento concreto de las obligaciones derivadas del numeral 3 del artículo 4 de la Decisión 774. Los Reclamantes indican que dicho numeral obliga a los Países Miembros a desarrollar planes nacionales y proyectos de cooperación transfronteriza en zonas sensibles de frontera.

[188] Indican los Reclamantes que las operaciones ejecutadas en estas zonas se caracterizan, en su mayoría, por ser intervenciones esporádicas, carentes de sostenibilidad y planificación conjunta, es decir, sin acatar lo dispuesto en la normativa andina sobre la materia, y que, si bien se han desarrollado algunas acciones puntuales en la frontera con Ecuador y Bolivia, estas intervenciones han carecido de continuidad y de una estrategia de cooperación subregional.

[189] Al respecto, para acreditar el cumplimiento del numeral 3 del artículo 4, en su contestación la Reclamada menciona medidas, acciones y operativos adoptados por el Gobierno peruano realizadas por sus distintas instituciones públicas, cuyas competencias se encuentran vinculadas con la lucha contra la minería ilegal (MININTER, SUNAT, PNP, Ejército del Perú, entre otros); en ese sentido, refieren, el Gobierno peruano viene ejecutando operativos destinados a controlar, reprimir y mitigar la problemática de la minería ilegal. Estas acciones individuales y conjuntas (con otros Países Miembros de la CAN), en su opinión, abordan los objetivos de la Decisión 774.

[190] En esta línea, la parte Reclamada, detalla operaciones con otros Países comunitarios en el marco de las Comisiones Binacionales Fronterizas (COMBIFRON); reuniones semestrales con Ecuador y Colombia y una reunión anual con Bolivia, para tratar temas relacionados a las amenazas comunes, como la minería ilegal, en las zonas de frontera. Además, de los mecanismos binacionales que opera la SUNAT en la lucha contra el contrabando, en las fronteras de Tumbes, Paita, Tacna, Puno y Puerto Maldonado. Indica que el Gobierno peruano, viene coordinando de forma permanente con los Países Miembros de la CAN, políticas, planes, acciones, protocolos y operativos para luchar contra la minería ilegal.

[191] Asimismo, la Reclamada detalla operativos de intervención realizados entre los años 2013 y 2025, en zonas de frontera con Ecuador y Bolivia, así como en Loreto, Madre de Dios, Puno y el río Nanay.

[192] Revisado lo antes señalado, se verifica el cumplimiento del numeral 3 del artículo 4 de la Decisión 774.

[193] De otro lado, respecto al presunto incumplimiento del **numeral 7 del artículo 4** de la Decisión 774, los Reclamantes precisan que el Perú cuenta con diversas entidades destinadas a combatir la minería ilegal; sin embargo, estas instituciones operan de manera aislada, sin una coordinación efectiva que permita una respuesta integral al problema.

- [194] Por su parte la Reclamada, señala que el numeral 7 del artículo 4 de la Decisión 774, no prevé la obligación para los Países Miembros de crear un sistema o plataforma digital, en la cual puedan interoperar las entidades de la administración pública involucradas, para monitorear, supervisar y controlar las actividades que puedan estar relacionadas con la minería ilegal, sino que se ejecuten acciones de intercambio de información sobre las experiencias de los Países Miembros relativas a la formalización de la pequeña minería o minería artesanal, así como en lo relacionado con la lucha contra minería ilegal. En tal sentido, no resultaría exigible la creación de una plataforma digital.
- [195] Sin perjuicio de lo antes señalado, la Reclamada refiere que, mediante el Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, se creó la Plataforma de Interoperabilidad del Estado – PIDE, infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios y el intercambio electrónico de datos, entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles. En este sentido, el Decreto Legislativo N° 1246 aprueba diversas medidas de simplificación administrativa, estableciendo disposiciones para la interoperabilidad entre las entidades.
- [196] Asimismo, expone la Reclamada que la Política Nacional Multisectorial para la Pequeña Minería y Minería Artesanal al 2030, aprobada por Decreto Supremo N°016- 2022-EM busca garantizar que la pequeña minería y la minería artesanal se desarrollen de manera formal, competitiva y sostenible, reduciendo los impactos negativos ambientales y sociales, y contribuyendo al crecimiento económico local y nacional. Su propósito central es transformar esta actividad —históricamente asociada a la informalidad, ilegalidad y degradación ambiental— en un sector que genere empleo digno, seguridad, inclusión social y respeto por el medio ambiente.
- [197] Según lo señala el numeral 7 del artículo 4 de la Decisión 774, los Países Miembros, conforme a sus normas y mecanismos, adoptarán acciones que comprendan la cooperación para intercambiar experiencias sobre procesos para la formalización o regularización de la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional y sobre el combate a la minería ilegal.
- [198] Al respecto, la Reclamada señala que el Perú participa activamente en el Comité Andino sobre Minería Ilegal - CAMI, donde se ha elaborado el Primer Estado de Situación de Minería Ilegal en la Subregión Andina, un mapa interactivo de *hotspots* (puntos críticos) en las Zonas de Integración Fronteriza, y las recomendaciones que constituyeron la base para los 39 acuerdos del Plan de Acción 2025-2030.
- [199] Por otra parte señalan que, en el 2024, el MINEM, MININTER, SUNAT del Perú y AJAM, AAA, SENARECOM, MMM, MP del Estado Plurinacional de Bolivia, colaboraron con el *“Intercambio de experiencias en la gestión de la trazabilidad del proceso de producción y exportación del oro”* para la implementación de buenas prácticas, y que en 2025 se agendó la realización de dos actividades: el *“Intercambio de experiencias en la gestión de la trazabilidad del proceso de producción y exportación del oro”*; así como el *“Intercambio de información de organizaciones criminales dedicadas al contrabando de oro e insumos (mercurio y combustible), así como de empresas propietarias que alquilan o compran maquinaria pesada (excavadoras, motores, etc.)”*, con la participación por el lado peruano de la PNP, SUNAT, MINEM y MP; y, por el lado boliviano, de AJAM, SENARECOM, MMM y MP.
- [200] Verificado lo antes manifestado por parte de la Reclamada, no se evidencia un incumplimiento del numeral 7 del artículo 4 de la Decisión 774.

B. Sobre la Decisión 774: artículo 5 (numeral 6)

- [201] Los Reclamantes señalan que el 9 de mayo de 2025, el Congreso de la República del Perú aprobó la Ley N° 32326, la cual introduce modificaciones sustanciales a la Ley de Extinción de Dominio. Esta nueva legislación, señalan, debilitaría significativamente el marco legal que permitía al Estado peruano decomisar bienes relacionados con delitos como la minería ilegal sin necesidad de contar con una sentencia penal firme.
- [202] Entre los principales cambios señalan que la Ley N° 32326 elevaría el estándar probatorio, exige la existencia de una sentencia penal firme previa, y elimina la posibilidad de aplicar medidas ágiles sobre bienes abandonados o sin titular identificado. Estas modificaciones afectan directamente la eficacia del decomiso de activos utilizados en actividades ilícitas, como la minería ilegal y el lavado de activos.
- [203] Según los Reclamantes, la medida legislativa es contraria al numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774, que obliga a los Países Miembros a fortalecer e implementar mecanismos de extinción del derecho de dominio sobre los instrumentos y productos de las actividades de minería ilegal, lavado de activos y delitos conexos. Por tanto, la promulgación de esta norma en su opinión no solo representaría una medida legislativa contraria a la normativa andina de obligatorio cumplimiento, sino que también constituiría un retroceso normativo que debilita las herramientas del Estado para combatir eficazmente la minería ilegal.
- [204] Por su parte, la Reclamada sostiene que los Reclamantes reconocen la existencia de un mecanismo de extinción de dominio dentro del marco normativo interno del Perú, en concordancia con lo establecido en el numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774. En ese sentido, argumentan que el cuestionamiento no recae sobre la inexistencia del mecanismo, sino específicamente sobre la reciente modificación introducida por la Ley N° 32326, que forma parte del ordenamiento jurídico nacional.
- [205] Según la Reclamada, las reformas a la Ley de Extinción de Dominio no constituyen un retroceso ni un debilitamiento de la capacidad del Estado para combatir la minería ilegal. Aseguran que los cambios procesales buscan fortalecer el debido proceso y garantizar mayores derechos a los investigados. Además, afirman que estas reformas no afectan los delitos vinculados con la minería ilegal, ya que estos han sido expresamente exceptuados, lo que permite mantener un margen de actuación amplio en su persecución. También indica que las principales modificaciones conservan mecanismos de acción inmediata en los casos relacionados con la minería ilegal, permitiendo al Estado intervenir de forma oportuna y con eficacia procesal frente a estos delitos.
- [206] A través de un cuadro comparativo entre el Decreto Legislativo N° 1373 y la Ley N° 32326, la Reclamada señala que, si bien las modificaciones a la Ley de Extinción de Dominio introducen reformas procesales orientadas a fortalecer las garantías y derechos de los investigados dentro del proceso penal, dichas reformas exceptúan expresamente los delitos vinculados a la minería ilegal. Esta exclusión permite conservar un amplio margen de acción para la persecución de estos delitos y, por tanto, no debilita la lucha del Estado contra la minería ilegal.
- [207] Sobre el particular, el artículo 5 de la Decisión 774 establece una obligación clara y positiva para los Países Miembros de la Comunidad Andina: deben adoptar medidas legislativas, administrativas y operativas que aseguren la prevención y el control de la minería ilegal. En particular, el numeral 6 del citado artículo ordena a los Países Miembros fortalecer e implementar mecanismos de extinción del derecho de dominio o su equivalente, respecto de los instrumentos y productos derivados de la minería ilegal, el lavado de activos y delitos conexos.
- [208] Este mandato impone una obligación no solo de contar con normas formales sobre extinción de dominio, sino que estas deben ser efectivas, robustas y adecuadas para

combatir y erradicar la minería ilegal. Particularmente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en los Procesos 575-IP-2015 y 669-IP-2015, ha dejado en claro que la finalidad última de la Decisión 774 es la protección del medio ambiente, la salud pública y los recursos naturales frente a los efectos devastadores de la minería ilegal.

[209] Así, la norma comunitaria impone a los Países Miembros una obligación concreta y exigible de mantener y fortalecer regímenes de extinción de dominio efectivos. En este sentido, cualquier modificación legislativa nacional que restrinja o debilite indebidamente estos mecanismos, podría ser considerada incompatible con el derecho comunitario andino y contraria al objeto y fin de la Decisión 774, tal como lo ha interpretado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

[210] En el presente caso, aunque la Reclamada afirma que las reformas introducidas por la Ley N° 32326 no debilitan la lucha contra la minería ilegal debido a la supuesta exclusión expresa de estos delitos de las nuevas garantías procesales, en la práctica, la elevación del estándar probatorio por la exigencia de una sentencia penal firme antes del decomiso, sí representaría una barrera significativa para la acción estatal. Estas modificaciones limitarían la capacidad de aplicar medidas ágiles y efectivas sobre bienes vinculados a la minería ilegal, el lavado de activos y delitos conexos.

[211] En ese sentido, es importante destacar que, aun cuando se hubiera exceptuado expresamente el delito de minería ilegal del requisito de contar con una sentencia firme y consentida o con un laudo para iniciar el proceso de extinción de dominio, lo cierto es que la modificación legislativa cuestionada no hizo lo mismo respecto del delito de lavado de activos. Al respecto, la Ley N° 32326 establece lo siguiente:

“Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, pero sujeto a una sentencia firme y consentida o de un laudo que se emita de un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral.

No se necesita la emisión de una sentencia firme y consentida o de un laudo, si están referidas a las siguientes actividades ilícitas penales: tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal, estafa y delitos informáticos contra el patrimonio. En estos casos, el trámite del proceso judicial o arbitral no es oponible y el juez rechaza de plano cualquier pedido destinado a la suspensión del proceso. La resolución que resuelve es inimpugnable.”

[212] Por lo tanto, aunque formalmente el delito de minería ilegal puede estar exceptuado, en la realidad las nuevas disposiciones dificultan el decomiso oportuno de activos, debilitando así el mecanismo de extinción de dominio y afectando su eficacia sobre los instrumentos y productos de las actividades de minería ilegal, lavado de activos y delitos conexos, contraviniendo el numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774.

[213] Es pertinente revisar las modificaciones a la Ley de Extinción de Dominio que introducen estas reformas procesales:

Decreto Legislativo N° 1373	Ley N° 32326
Artículo I. Ámbito de aplicación El presente decreto legislativo se aplica sobre todo bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efectos o ganancias que tienen relación o que se derivan de las siguientes actividades ilícitas : contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas,	Artículo I. Ámbito de aplicación El presente decreto legislativo se aplica sobre todo bien patrimonial que constituya objeto, instrumento, efectos o ganancias que tienen relación o que se derivan de las siguientes actividades ilícitas penales : contra la administración pública, contra el medioambiente, tráfico ilícito de drogas,

terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, <u>minería ilegal</u> y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.	terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, lavado de activos, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, <u>minería ilegal</u> , estafa, delitos informáticos contra el patrimonio y otras con capacidad de generar dinero, bienes, efectos o ganancias de origen ilícito o actividades vinculadas a la criminalidad organizada.
2.3. Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo del proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral, por lo que no puede invocarse la previa emisión de sentencia o laudo en éstos para suspender o impedir la emisión de sentencia en aquél.	Autonomía: el proceso de extinción de dominio es independiente y autónomo, pero sujeto a una sentencia firme y consentida o de un laudo que se emita de un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. <u>No se necesita la emisión de una sentencia firme y consentida o de un laudo, si están referidas a las siguientes actividades ilícitas penales:</u> tráfico ilícito de drogas, terrorismo, secuestro, extorsión, trata de personas, contrabando, defraudación aduanera, defraudación tributaria, minería ilegal , estafa y delitos informáticos contra el patrimonio. En estos casos, el trámite del proceso judicial o arbitral no es oponible y el juez rechaza de plano cualquier pedido destinado a la suspensión del proceso. La resolución que resuelve es inimpugnable.
Artículo III. Definiciones Para los efectos del presente decreto legislativo se entenderá como: 3.1. <u>Actividad ilícita:</u> toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico relacionada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del presente decreto legislativo.	Artículo III. Definiciones Para los efectos del presente decreto legislativo se entenderá como: <u>Actividad ilícita:</u> toda acción u omisión delictiva contrarias al ordenamiento jurídico penal <u>con sentencia judicial penal firme y consentida</u> , relacionadas al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del presente decreto legislativo.
Artículo 2. Objeto del Decreto Legislativo El presente decreto legislativo tiene como objeto regular el proceso de extinción de dominio que procede contra los bienes mencionados en los supuestos de hecho del artículo I del Título Preliminar, y <u>cuya procedencia o destino esté relacionado a actividades ilícitas.</u> Para la procedencia también debe observarse el artículo 7, sin importar quien haya adquirido el bien o lo tenga en su poder.	Artículo 2. Objeto del Decreto Legislativo El presente decreto legislativo tiene como objeto regular el proceso de extinción de dominio que procede contra los bienes mencionados en los supuestos de hecho del artículo I del Título Preliminar, y <u>cuya procedencia o destino esté relacionado a actividades ilícitas que tengan previa sentencia judicial penal firme y consentida o laudo.</u> Para la procedencia también debe observarse el artículo 7, sin importar quien haya adquirido el bien o lo tenga en su poder.
Artículo 7. Presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio 7.1. Son presupuestos de	Artículo 7. Presupuesto de procedencia del proceso de extinción de dominio 7.1. Son presupuestos de procedencia del proceso de extinción de dominio, los

procedencia del proceso de extinción de dominio, los siguientes: <u>f) Cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destino ilícito no hayan sido objeto de investigación; o habiéndolo sido no se hubiere tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa</u>	siguientes: [...] f) <u>Cuando se trate de bienes y recursos que han sido afectados dentro de un proceso penal, previa sentencia judicial firme y consentida o laudo.</u> [...]
--	--

- [214] A partir del cuadro comparativo entre el Decreto Legislativo N° 1373 y la Ley N° 32326, elaborado sobre el cuestionamiento formulado por los Reclamantes respecto de la exigencia de una sentencia en firme, se puede observar con mayor claridad el alcance y la naturaleza de las modificaciones introducidas al régimen de extinción de dominio. Este análisis permite identificar los cambios sustanciales en la normativa nacional, así como evaluar su impacto en la eficacia de los mecanismos destinados a combatir delitos como la minería ilegal y el lavado de activos.
- [215] En primer lugar, se puede advertir que, antes de su modificación, el Decreto Legislativo N° 1373 se aplicaba a todo bien patrimonial que constituyera objeto, instrumento, efecto o ganancia relacionado o derivado de diversas **actividades ilícitas**, entre ellas, la minería ilegal. Con la entrada en vigor de la Ley N° 32326, se introdujeron varias reformas a esta disposición, destacando entre ellas el cambio en la redacción que sustituye el término “actividades ilícitas” por “actividades ilícitas penales”.
- [216] En segundo lugar, en cuanto al principio de “*autonomía*” en la declaración de extinción de dominio, el Decreto Legislativo N° 1373 establecía que este proceso era independiente y autónomo de cualquier proceso penal, civil, arbitral u otro de naturaleza jurisdiccional, por lo que no podía condicionarse a la emisión previa de una sentencia o laudo en dichos procesos para dictar sentencia en el procedimiento de extinción de dominio. No obstante, la Ley N° 32326, introduce una modificación relevante: aunque mantiene la declaración formal de autonomía, dispone que el proceso de extinción de dominio estará sujeto a la existencia de una sentencia firme y consentida, o de un laudo arbitral emitido en un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional. Sin embargo, la misma norma contempla excepciones, señalando que no será necesaria una sentencia firme cuando se trate de actividades ilícitas penales, entre las que se incluye expresamente a la minería ilegal, pero como se mencionó previamente, no se incluyó dentro de las excepciones a los delitos de lavado de activos y delitos conexos.
- [217] En efecto, el Decreto Legislativo N° 1373 definía la “actividad ilícita” como toda acción u omisión contraria al ordenamiento jurídico, vinculada al ámbito de aplicación establecido en el artículo I del Título Preliminar del propio decreto legislativo. Sin embargo, la Ley N° 32326 modificó esta definición, precisando que se entiende por “actividad ilícita” toda acción u omisión delictiva, contraria al ordenamiento jurídico penal, que cuente con una sentencia judicial penal firme y consentida, siempre en el marco del ámbito de aplicación previsto en el mencionado artículo I.
- [218] En otras palabras, con la modificación introducida por la Ley N° 32326, se incorporan dos requisitos adicionales a la noción de “actividad ilícita”: (i) que la conducta sea contraria específicamente al ordenamiento jurídico penal; y (ii) que exista una sentencia penal firme y consentida que la acredite. Esta nueva redacción podría restringir la aplicación del mecanismo de extinción de dominio frente a ciertos bienes relacionados con actividades ilícitas aún no judicializadas en relación con el delito de minería ilegal, al exigir sentencia judicial firme y consentida o laudo.

[219] En virtud de lo expuesto, la SGCAN concluye que la Ley N° 32326 introdujo modificaciones que no fortalecen el régimen originalmente establecido por el Decreto Legislativo N° 1373, al señalar que el proceso de extinción de dominio queda condicionado a la existencia de una sentencia firme y consentida o de un laudo emitido en un proceso penal, civil u otro de naturaleza jurisdiccional o arbitral. Esta modificación contraviene lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774, el cual impone a los Países Miembros la obligación de adoptar medidas legislativas, administrativas y operativas para fortalecer e implementar mecanismos eficaces de extinción del derecho de dominio, o su equivalente, sobre los instrumentos y productos derivados de la minería ilegal, el lavado de activos y los delitos conexos.

C. Sobre la Decisión 774: artículos 6 y 7

[220] Los Reclamantes mencionan que el Gobierno peruano no ha adoptado ninguna medida interna que busque controlar la maquinaria utilizada en las actividades de minería ilegal, maquinaria que se utiliza en la actividad de minería ilegal en la cuenca del río Nanay. Señalan que la Decisión 774 establece de manera clara y directa la obligación de los Estados miembros de controlar y fiscalizar la maquinaria pesada relacionada con la minería ilegal. Sin embargo, la situación actual del control de maquinaria pesada en el Perú, especialmente en relación con su uso en actividades de minería ilegal, incluyendo la cuenca del río Nanay, presenta deficiencias críticas que comprometen la eficacia de las políticas de formalización y lucha contra la minería ilegal.

[221] Exponen los Reclamantes que la falta de cumplimiento de los artículos 6 y 7 de la Decisión 774 se evidencia en: (a) Registro deficiente de Maquinaria Pesada, no se distingue adecuadamente cuál es la maquinaria destinada a la minería y la utilizada en otros sectores como la construcción o la agroindustria; esto dificulta la trazabilidad y el control específico de equipos que podrían ser empleados en actividades mineras ilegales; b) Falta de interoperabilidad entre entidades, actualmente, no existe un sistema de interoperabilidad que permita el cruce automatizado de datos entre entidades clave como SUNARP, la SUNAT, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM); c) Controles aduaneros insuficientes, la SUNAT no cuenta con un protocolo especializado para el control de la importación de maquinaria minera. No se exige documentación específica sobre el destino o la actividad final de la maquinaria importada que pueda ser utilizada en minería; d) Venta interna sin trazabilidad, casas comerciales que venden maquinaria pesada en el mercado interno no están obligadas a reportar las ventas ni a verificar el uso lícito de los equipos; e) Zonas grises en el control de maquinaria, circulan maquinarias pesadas sin matrícula ni registro actualizado. Aunque algunas regiones han implementado normativas para regular el transporte y la comercialización de minerales y subproductos, estas medidas no son uniformes ni suficientemente robustas a nivel nacional.

[222] Con relación al **artículo 6**, la Reclamada expone que el Gobierno peruano cuenta con medidas preventivas o medidas cautelares que habilitan a las autoridades nacionales a incautar, inmovilizar y disponer de bienes (maquinaria, equipos e insumos, entre otros) que provengan de actividades ilícitas, tales como la minería ilegal, las cuales han sido debidamente reglamentadas en el ordenamiento jurídico nacional. Se enlistan en la contestación las siguientes normas: Decreto Legislativo N° 1373 y el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por Decreto Legislativo 957.

[223] Señala que el Gobierno peruano cuenta con una regulación que otorga facultades específicas a la SUNAT para controlar y fiscalizar la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal: En el 2012, mediante Decreto Legislativo N° 1103 se establecieron medidas de control y fiscalización en la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos que puedan ser utilizados en la minería ilegal; por su parte la Ley N° 32412, dispuso medidas de registro, control y fiscalización en la distribución, el transporte y la

comercialización de insumos químicos que, directa o indirectamente, pueden ser utilizados en la minería ilegal con el fin de prevenir el desvío de dichos insumos hacia actividades mineras al margen de la ley, así como promover el desarrollo de la minería formal en el país.

[224] Asimismo, la Reclamada señala que la Ley N° 32412, establece como competencias de la SUNAT, entre otras, para controlar y fiscalizar el ingreso, la permanencia, el transporte, el traslado, la salida, la distribución, la comercialización y las demás operaciones vinculadas a los insumos químicos fiscalizados, tanto dentro del territorio nacional como hacia y desde el territorio aduanero; incautar los insumos químicos que no cuentan con la autorización de ingreso o salida del territorio nacional; verificar la documentación según lo previsto en el reglamento de comprobantes de pago, así como los insumos químicos en los puestos de control implementados para tal fin o en cualquier otro lugar u oportunidad que se considere pertinente; incautar los insumos químicos y ordenar el internamiento de los medios de transporte que los trasladan, cuando detecta el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley N° 32412, conforme a las infracciones administrativas que se determinan en su reglamento.

[225] Menciona, además, que la SUNAT también se encarga de ejecutar acciones de control y fiscalización que derivan en la aplicación de medidas preventivas (incautación e inmovilización) o de disposición de bienes, como consecuencia de la comisión de delitos o infracciones aduaneras.

[226] Sobre lo argumentado por las Partes, es pertinente señalar que, el artículo 6 de la Decisión “*faculta*” a los Países Miembros para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual se otorga la potestad a los Gobiernos de reglamentar la oportunidad y el procedimiento respectivo, con la finalidad de hacer efectivas estas medidas. Al respecto, el TJCAN ha señalado que:

“Como se puede apreciar, el Artículo 6 precitado contiene un doble mandato. Por un lado, prescribe que los países miembros de la Comunidad Andina se encuentran facultados para decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal; y, por otro lado, señala que los gobiernos de dichos países deben reglamentar la oportunidad y el procedimiento necesario para hacer efectivas las medidas previamente mencionadas.

(...)

De esta manera, conforme a lo prescrito en el Artículo 6 de la Decisión 774, los países miembros de la Comunidad Andina se encuentran autorizados a decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal. Para tal efecto, dichos países también pueden expedir normas reglamentarias en las que se desarrolle o precise algunos conceptos como qué se entiende por “maquinaria pesada”, cuál es la autoridad competente para efectivizar las medidas mencionadas, entre otros aspectos.”⁶²

[227] Al respecto, la Reclamada ha señalado que el Gobierno peruano cuenta con medidas cautelares que habilitan a sus autoridades a incautar, inmovilizar y disponer de bienes que provengan de la minería ilegal, además de contar con una regulación que otorga facultades específicas a la SUNAT para controlar y fiscalizar la distribución, transporte y comercialización de insumos químicos susceptibles de uso en la actividad minera y en la minería ilegal.

[228] Con relación al **artículo 7** de la Decisión 774, la Reclamada sostiene que, los Reclamantes solo han brindado argumentos generales orientados a cuestionar la presunta ineficacia de

⁶² Proceso 669-IP-2015, páginas 21 y 22, Publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Año XXXIV – Número 2969, de 16 de marzo de 2017.

las intervenciones y control de maquinaria pesada utilizada en la minería ilegal, sin aportar mayores elementos de juicio. Sin perjuicio de ello, indican que esta disposición andina exhorta a los Países Miembros a brindar o facilitar información sobre aquellas personas que estén siendo investigadas, que fueron condenadas o sancionadas por actividades vinculadas a la minería ilegal, precisándose que ello se realizará a través de los mecanismos de cooperación que establezca la SGCAN mediante Resolución. Más allá de una obligación, se trata de un mecanismo de cooperación entre los Países Miembros de la CAN para coadyuvar a la lucha contra la minería ilegal. Por tanto, esa disposición se aplica en caso los Países Miembros consideren que es necesario efectuar un intercambio de información.

[229] Señala la Reclamada que, para poder facilitar el intercambio de información, tal como se indica en el artículo 7 de la Decisión 774, la SGCAN debió establecer mediante Resolución los protocolos de intercambio de información, lo cual aún se encuentra pendiente de regular. Agrega que, en ese sentido, no puede atribuirse a un País Miembro el incumplimiento de una norma andina que no establece propiamente una obligación, sino más bien un mecanismo de coordinación que puede ser utilizado por todos los Países Miembros.

[230] Al respecto, el artículo 7 de la Decisión 774 dispone lo siguiente:

“Artículo 7.- Intercambio de información

Los Países Miembros facilitarán, al amparo de los mecanismos de cooperación establecidos, el intercambio de información oportuna destinada a identificar a quienes, dentro de su territorio, estén siendo investigados o hayan sido condenados o sancionados por actividades de minería ilegal y delitos conexos.

Así mismo, en el ámbito de las investigaciones que se lleven a cabo, y previo requerimiento debidamente justificado, los Países Miembros intercambiarán información sobre personas naturales o jurídicas que comercialicen, importen o exporten minerales, maquinaria, equipos, insumos e hidrocarburos utilizados en la minería ilegal.

La Secretaría General, mediante Resolución y previa opinión favorable del Comité Andino contra la Minería Ilegal, establecerá los protocolos de intercambio de información, en consonancia con los mecanismos de cooperación existentes.”

[231] Como puede apreciarse, este artículo no establece disposiciones sobre registro de maquinaria pesada, ni sobre interoperabilidad entre las entidades, sino sobre el intercambio de información conforme a los mecanismos de cooperación existentes, para identificar a quienes, dentro de su territorio, están siendo investigados, condenados o sancionados por actividades de minería ilegal y delitos conexos.

[232] Por esta razón, los presupuestos sobre un presunto incumplimiento, alegados por la Reclamante, no guardan relación con las disposiciones del artículo 7 de la Decisión 774.

[233] Por lo señalado en este extremo del Reclamo, la SGCAN concluye que no se evidencia un incumplimiento al artículo 7 de la Decisión 774 por parte de la República del Perú.

D. Sobre la Decisión 728: artículo 6 (h)

[234] Los Reclamantes infieren que la salida irregular de oro procedente de la minería ilegal desde el territorio peruano hacia Colombia y otros países constituye no solo una grave problemática de criminalidad económica y ambiental, sino también un claro incumplimiento de obligaciones derivadas del artículo 6, literal h) de la Decisión 728, que exige a los Estados miembros adoptar medidas efectivas y coordinadas para combatir tanto la minería ilegal como el comercio ilícito de recursos minerales derivados de dicha actividad.

[235] Agregan que, la falta de control efectivo en zonas fronterizas por la débil presencia del Estado, el bajo equipamiento de puestos aduaneros y la ausencia de inteligencia fronteriza ha permitido que el oro ilegal fluya libremente hacia el extranjero. Además, la inexistencia de un sistema nacional funcional de trazabilidad minera como el Registro Especial de Comercializadores y Procesadores de Oro, impide verificar si el oro exportado corresponde realmente a producción legal.

[236] Por su parte, la Reclamada señala que el artículo 6 de la Decisión 728 no debe leerse de manera aislada respecto al objeto y ámbito de aplicación de dicha Decisión. Más aún, considerando que, de conformidad con el artículo 33 de la Decisión 728, las Administraciones Aduaneras actuarán de conformidad con su legislación interna y en el marco de sus competencias, no siendo competencia de la SUNAT, los aspectos vinculados a la minería ilegal. Puntualiza la Reclamada que el artículo 23 de la Decisión 728, precisa que la información obtenida bajo esta Decisión será utilizada únicamente para los propósitos que ésta especifica, incluso en el marco de procesos administrativos, judiciales o de investigación. Dicha información podrá ser utilizada para otros propósitos o por otras autoridades solamente si la Administración Aduanera que entregó la información autoriza de manera expresa tal utilización.

[237] Agrega que el intercambio de información entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros sobre el tráfico de mercancías adquiridas con recursos provenientes de actividades ilícitas como la minería ilegal no constituye una obligación, sino una facultad con la que cuentan los Países Miembros y, en consecuencia, no se establece una obligación sino un espacio para el intercambio de información. Precisa la Reclamada que, la sola lectura de la referida norma andina se aprecia que la misma no se encuentra vinculada a la adopción de acciones que aborden las presuntas falencias alegadas por los reclamantes.

[238] Al respecto, el literal h) del artículo 6 de la Decisión 728, dispone:

*“**Artículo 6.-** Para prevenir, disuadir, investigar, intervenir, perseguir y reprimir prácticas que configuren infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros los Países Miembros, a través de sus respectivas Administraciones Aduaneras, se prestarán asistencia mutua y cooperación; e, intercambiarán la información que posean, de acuerdo con lo previsto en la presente Decisión. Se prestará atención especial a circunstancias en las que se presuma la existencia o realización de:*

(...)

h) Tráfico de mercancías adquiridas con recursos provenientes de actividades ilícitas; y,” (Énfasis agregado)

[239] Mediante el artículo 8 de la Decisión 774, se modificó el artículo 6 de la Decisión 728, conforme a lo siguiente:

«Artículo 8.- Cooperación aduanera

Agréguese a continuación del literal h) del artículo 6 de la Decisión 728 sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, el siguiente:

“Tráfico de mercancías relacionadas con la minería ilegal”»

[240] En este sentido, se agregó el “tráfico de mercancías relacionadas con la minería ilegal” al artículo 6 de la Decisión 728 - Actualización de la Decisión sobre Asistencia Mutua y

Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

[241] Ahora bien, para el presente análisis es pertinente revisar el objetivo y ámbito de aplicación de la Decisión 728:

“Objetivo y ámbito de aplicación

Artículo 2.- Los Países Miembros, a través de sus respectivas Administraciones Aduaneras, se prestarán asistencia mutua y cooperación e intercambiarán información para la correcta aplicación de la legislación aduanera y en particular para prevenir, investigar y combatir infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros, de conformidad con las disposiciones de la presente Decisión.

Artículo 3.- El ámbito de aplicación de la presente Decisión abarca el territorio aduanero de los Países Miembros de la Comunidad Andina, con el propósito de que pueda desarrollarse:

1. El suministro de información idónea tendiente a:

- a) Prevenir infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros y, en particular, para la ejecución de medios especiales para combatirlos;
- b) Identificar métodos comúnmente empleados para cometer infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros; y,
- c) Aplicar nuevas técnicas utilizadas para prevenir y combatir infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros.

2. La asistencia mutua de las Administraciones Aduaneras en todos los procedimientos sobre clasificación arancelaria, valor en aduana, origen, régimen aduanero y otros asuntos relevantes para la aplicación de la legislación aduanera. Igualmente, esta asistencia podrá ser desarrollada en procedimientos administrativos de investigación o procesos judiciales.

La asistencia mutua no es aplicable a las solicitudes de arresto, ni al cobro de derechos, impuestos, recargos, multas o cualquier otro concepto por cuenta de cualquiera de los Países Miembros.

Las disposiciones de la presente Decisión se deben aplicar exclusivamente en beneficio de los Países Miembros y no otorgan a una persona natural o jurídica derecho alguno a obtener, eliminar o excluir cualquier evidencia y/o impedir la ejecución de una solicitud de asistencia.

3. La cooperación de las Administraciones Aduaneras en las siguientes áreas:

- a) En el establecimiento y mantenimiento de canales expeditos de comunicación a fin de facilitar el intercambio rápido y seguro de la información, propiciando la implementación de una red de transmisión de datos, sea electrónica o de cualquier otra naturaleza, que permita el intercambio de información;
- b) En el inicio, desarrollo y mejoramiento de programas de capacitación para su personal y en el intercambio de personal para el desarrollo de prácticas aduaneras;
- c) En el intercambio de personal y expertos en materias o tareas específicas; y,
- d) En el intercambio de información y criterios sobre la conveniencia de utilizar nuevos equipos o aplicar procedimientos simplificados para el cumplimiento de los objetivos de esta Decisión.

4. *La asistencia mutua y la cooperación acerca de cualquier otro asunto de carácter administrativo que, de común acuerdo entre las Administraciones Aduaneras involucradas, se considere necesario para el logro de los fines perseguidos por esta Decisión.” (Énfasis agregado)*

[242] Sobre los argumentos planteados por los Reclamantes, respecto a que la salida irregular de oro procedente de la minería ilegal, la falta de control efectivo en zonas fronterizas por la débil presencia del Estado, el bajo equipamiento de puestos aduaneros y la ausencia de inteligencia fronteriza, así como la inexistencia de un sistema nacional funcional de trazabilidad minera, constituyen incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 6, literal h) de la Decisión 728, debe tenerse presente que la Decisión 728 tiene como objetivo que los Países Miembros, a través de sus Administraciones Aduaneras, se presten asistencia mutua y cooperación e intercambien información para la correcta aplicación de la legislación aduanera, en particular para prevenir, investigar y combatir infracciones administrativas aduaneras y/o ilícitos aduaneros⁶³, mas no contiene procedimientos de control de salida ilegal de productos, ni tiene alcance sobre la implementación de puestos aduaneros e inteligencia fronteriza. Esta norma comunitaria, tampoco incluye referencias sobre sistemas de trazabilidad minera.

[243] Analizado lo anterior, la SGCAN concluye que, no se verifica incumplimiento del literal h) del artículo 6 de la Decisión 728.

E. Sobre la Decisión 844: artículo 5

[244] Los Reclamantes mencionan que la Decisión 844 tiene por objeto fortalecer la lucha regional contra la contaminación por mercurio, mediante la creación del Observatorio Andino de Mercurio y la imposición de obligaciones concretas a los Países Miembros. Entre estas, se encuentran el establecimiento de registros nacionales que permitan monitorear la producción, comercialización, transporte, uso y disposición final del mercurio, así como el deber de reportar periódicamente a la SGCAN sobre las acciones adoptadas en el plano nacional. Esta Decisión exige además la promoción activa de medidas para reducir su uso, especialmente en la minería artesanal y de pequeña escala.

[245] Al respecto, sostienen que, en el caso peruano, el único avance en su legislación interna es la aprobación del Decreto Supremo N° 004-2019-MINAM, que contiene el Plan Nacional de Aplicación del Convenio de Minamata. En tal sentido, el cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones derivadas de la Decisión 844 sigue siendo insuficiente y parcial. Precisa que no existe evidencia pública sobre el envío sistemático de reportes periódicos a la SGCAN, tal como lo exige expresamente el artículo 5 de dicha Decisión.

[246] Además, expone que, no se ha hecho público un sistema interinstitucional de control y trazabilidad del mercurio que permita verificar, en tiempo real, los flujos internos del metal desde su importación hasta su uso o disposición final. Agregan que, a la luz de esta información, se puede concluir que el Perú viene incumpliendo las obligaciones exigidas por la Decisión 844. No solo existen brechas normativas, sino también serias fallas operativas: los registros no son transparentes, los controles aduaneros son débiles, y la

⁶³ Decisión 728 - Actualización de la Decisión sobre Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina. Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, Año XXVI – Número 1790.

Artículo 1.- Para los fines de la presente Decisión se entenderá por:

INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA ADUANERA: Toda acción u omisión que importe la violación de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera, prevista como infracción administrativa y sancionable por la Autoridad Aduanera de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.

ILÍCITO ADUANERO: Toda acción u omisión en el ámbito aduanero que conlleve la violación o intención de violación de las disposiciones contenidas en la legislación aduanera o cambiaria, que se prevea como delito, de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.

interdicción de insumos como el mercurio en zonas de minería ilegal como las ubicadas en la cuenca del río Nanay sigue siendo insuficiente.

[247] Por su parte, la Reclamada indica que la Decisión 844, fue adoptada con la finalidad de que los Países Miembros cuenten con una herramienta de información actualizada que sirva de base para la formulación de políticas públicas vinculadas al uso y control del mercurio; esta Decisión constituye un soporte informático a disposición de los Países Andinos para mejorar el tratamiento legal de las actividades relacionadas con el mercurio. Agrega que, de la revisión del artículo 8 del Reglamento de la Decisión 844 se observa que la obligación de proporcionar información para los trabajos del observatorio no se extingue, sino que persiste, hasta que los Países Miembros la hayan proporcionado. Dichos informes contendrán el análisis de la información recopilada en materia de mercurio y se formularán las recomendaciones que se estimen necesarias. Sin embargo, tal como se dispone en el artículo 15 del Reglamento de la Decisión 844, los informes emitidos por el Observatorio *“tienen carácter técnico no vinculantes para los Países Miembros”*, por lo que corresponde a cada País Miembro evaluar sobre la pertinencia de adopción de dichas recomendaciones.

[248] Además, precisa que, el Gobierno peruano ha cumplido con el envío de información a través de los expertos designados para dicho efecto, tal como dispone la norma comunitaria. Exponen que, la Decisión 844 no exige que para el funcionamiento del Observatorio se requiera la implementación de un sistema interinstitucional de control y trazabilidad del mercurio, más aún si el objetivo del referido observatorio es servir como fuente de información para la elaboración de políticas públicas nacionales para al tratamiento del uso y control del mercurio.

[249] Al respecto, corresponde señalar que mediante la Decisión 844 se creó el *“Observatorio Andino encargado de la gestión de la información oficial en materia de Mercurio”* cuyo objetivo es el brindar a las autoridades competentes de los Países Miembros una alternativa de información actualizada de fácil acceso y comprensión, con la finalidad de que los Países Miembros puedan formular o actualizar políticas públicas aplicadas a la producción, importación, exportación, comercialización, transporte y otros, relacionados con el uso y el control del mercurio.

[250] No son objetivos de la Decisión 844, el fortalecer la lucha contra la contaminación por mercurio, la imposición de obligaciones como el establecimiento de registros nacionales que permitan monitorear la producción de mercurio, ni la promoción activa de medidas para reducir el uso de mercurio en la minería artesanal y de pequeña escala, como lo han señalado los Reclamados.

[251] Con relación al artículo 5 de la Decisión 844, los Reclamantes exponen que no existe evidencia pública sobre el envío sistemático de reportes periódicos a la SGCAN, tal como lo exige expresamente el artículo 5 de dicha Decisión.

[252] El artículo 5 de la Decisión 844 establece lo siguiente:

“Artículo 5.- Para la gestión de la información sobre el mercurio, a que se refiere el artículo 1 de la presente Decisión, cada País Miembro deberá remitir a la Secretaría General de la Comunidad Andina, la información oficial disponible y actualizada sobre la producción, importación, exportación, comercialización, transporte y uso del mercurio.

La Secretaría General recopilará la información proporcionada por los Países Miembros y la remitirá a los integrantes del Observatorio.

Una vez recibida la información, la Secretaría General de la Comunidad Andina, dentro del plazo de 5 días calendario, convocará a una reunión a los integrantes del Observatorio, con la finalidad de analizar la información recibida. La

Secretaría General conjuntamente con los expertos de los Países Miembros emitirán un informe cada semestre.

La implementación de este sistema no generará costos de personal, ni de equipamiento.”

[253] Al respecto, es preciso indicar que la República del Perú ha remitido a la SGCAN la información correspondiente, la cual, dada su naturaleza, es de carácter reservado.

[254] Por lo señalado, en este acápite, la SGCAN concluye que no se evidencia incumplimiento del artículo 5 de la Decisión 844.

F. Sobre la Decisión 922: Tercer Eje (minería ilegal)

[255] Los Reclamantes exponen que la Decisión 922 que las Cancillerías deben liderar la ejecución, implementación y cumplimiento de esta norma comunitaria andina. Sostienen que no se han desarrollado ni adoptado protocolos diplomáticos específicos de coordinación fronteriza orientados exclusivamente al combate de la minería ilegal. La ausencia de acuerdos o mecanismos técnicos bilaterales permanentes ha impedido el desarrollo de estrategias conjuntas que involucren, por ejemplo, patrullajes coordinados, operaciones sincronizadas, alertas tempranas transfronterizas o mecanismos de seguimiento judicial compartido, en particular con los Países Miembros de la CAN.

[256] Asimismo, señala que en los últimos años no se han suscrito convenios bilaterales operativos o instrumentos de cooperación intergubernamental específicamente enfocados en el control de la minería ilegal en zonas limítrofes, y que no se han impulsado con continuidad la instalación de mesas técnicas bilaterales, ni ha facilitado canales expeditivos de comunicación entre entidades de seguridad, aduanas o fiscalías de países vecinos. También observan la ausencia de instrumentos de asistencia legal mutua en materia de delitos ambientales y delitos conexos como el lavado de activos, lo que dificulta la judicialización de los casos cuando existen elementos transnacionales, agravándose la situación si se toma en cuenta el marco normativo vigente en el derecho comunitario andino, pues la Decisión 774 establece que los Estados miembros deben coordinar acciones de lucha contra la minería ilegal, incluyendo expresamente la adopción de mecanismos de cooperación transfronteriza.

[257] La Reclamada, por su parte señala que el Anexo I de la Decisión 922 contiene un Informe que constituye un documento que sustenta la emisión de la Decisión 922. Dicho informe y su contenido no constituyen una obligación que condicione a los Países Miembros de la CAN a la adopción de disposiciones normativas en materia de minería ilegal o a la implementación de actividades específicas para mitigar el impacto de la minería ilegal en el territorio nacional, en particular, en la zona de la Amazonía, sino que contiene propuestas, cuya viabilidad deberá ser evaluada por el Grupo de Alto Nivel y ser presentado al CAMRE para su aprobación y posterior inclusión al PAR, para que puedan ser ejecutables.

[258] Sostiene la Reclamada que la medida “Cooperación en Minería Ilegal” del PAR contiene una instrucción para que el CAMI identifique las actividades de minería ilegal con la finalidad de que, durante el primer trimestre de 2024, se realice una operación conjunta y coordinada para mitigar dicho ilícito, que involucre la participación de los cuatro Países Miembros de la CAN. Añade que el PAR, se compone de estrategias sectoriales de seguridad a cargo de las autoridades de la seguridad interna de los Países Miembros, tal como lo señala el artículo 5 de la Decisión 922, por lo que su ejecución no depende únicamente del Gobierno peruano, sino de la cooperación, coordinación y voluntad política de los cuatro Países Miembros. En tal sentido, a efectos de cumplir con la medida de ejecución N°4 del PAR, el CAMI conformó un Grupo de Expertos, integrado por funcionarios de los cuatro Países Miembros, quienes desarrollaron el primer Estado de

Situación de la Minería legal en la Subregión Andina. Señalan que las recomendaciones derivadas del Estado de Situación fueron incorporadas en el Plan de Acción 2025-2030 y el Plan Operativo 2025-2026, siguiendo los lineamientos de las Decisiones 774 y 922, con el fin de fortalecer la política de lucha contra la minería ilegal y la cooperación mutua en la materia.

[259] Sobre los argumentos de las Partes, es pertinente señalar que mediante la Decisión 922 – Acciones conjuntas urgentes para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, se adoptó el “*Plan de Acción Resolutivo de los Países de la Comunidad Andina sobre la delincuencia organizada transnacional (PAR)*”, tanto el PAR como el Anexo I “*Informe Sobre Antecedentes Existentes en el Ordenamiento Jurídico Andino Relacionado a la Lucha Contra el Crimen Organizado Transnacional*” forman parte de esta Decisión.

[260] El “*Tercer Eje de Trabajo*” de este Informe, incluye tanto antecedentes normativos, como propuestas de acciones que deben ser tomadas en consideración por el Grupo de Alto Nivel, para el cumplimiento de sus labores. Cabe indicar que, el Grupo de Alto Nivel (GAN), creado en la Decisión 922, está conformado por funcionarios designados por los Ministros de Relaciones Exteriores y Ministros de Seguridad Interna o autoridades que cumplan tales funciones.

[261] Es preciso señalar que la Decisión 922 no dispone que las Cancillerías de los Países Miembros lideren la ejecución, implementación y cumplimiento de esta norma comunitaria, sino que es el Grupo de Alto Nivel - GAN el encargado de: (a) hacer seguimiento al Plan de Acción Resolutivo (PAR) para combatir el crimen organizado transnacional, y (b) proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores medidas complementarias al Plan de Acción, incluyendo la pertinencia de crear o reactivar comités o grupos de trabajo específicos. La Decisión 922, tampoco menciona la adopción de protocolos diplomáticos específicos de coordinación fronteriza orientados al combate de la minería ilegal, o el establecimiento de acuerdos o mecanismos técnicos bilaterales permanentes.

[262] Por lo señalado, en este extremo, la SGCAN concluye que no se evidencia incumplimiento del Tercer Eje (minería ilegal) de la Decisión 922 por parte de la República del Perú.

6.2.2.2. *Respecto a la adopción de medidas presuntamente contrarias a las Decisiones 774, 728, 844 y 922.*

[263] Los Reclamantes han identificado como las medidas presuntamente contrarias a las Decisiones 774, 728, 844 y 922, las siguientes leyes:

- (i) El Decreto Legislativo N° 1293, mediante el cual se declara de interés nacional la formalización de las actividades correspondientes a la pequeña minería y minería artesanal, para su ejecución se creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), cuyo objeto es identificar los sujetos comprendidos dentro del proceso de formalización minera integral.
- (ii) La Ley N° 31007, que tiene por objeto la reestructuración de la inscripción en el REINFO de personas naturales o jurídicas que se encuentren desarrollando las actividades de explotación o beneficio en el segmento de pequeña minería y minería artesanal, establece requisitos y plazos para la formalización.
- (iii) La Ley N° 32213, que tiene por objeto incorporar la rectoría y la ampliación del plazo del proceso de formalización minera integral de la actividad en la pequeña minería y minería artesanal de los sujetos inscritos en el REINFO.
- (iv) El Decreto Supremo N° 009-2025-EM, mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley N° 32213.

- [264] En el Reclamo se alega que el REINFO y su norma Reglamentaria, el Decreto Supremo N° 009-2025-EM, incide de manera directa en el crecimiento exponencial de la minería ilegal en el Perú y que, los reclamantes se ven afectados por la inacción del Perú al no dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en las normas comunitarias, y al emitir estas normas (REINFO y Decreto Supremo N° 009-2025-EM) contrarias a las Decisiones andinas.
- [265] Los Reclamantes manifiestan que el REINFO, creado por Decreto Legislativo N° 1293, es un registro administrativo declarativo, que no constituye derechos. La inscripción en este Registro constituye el único acto por el cual se da inicio al Proceso de Formalización Minera Integral. Mencionan que, el artículo 6 del Decreto Supremo N° 018-2017-EM establece disposiciones complementarias para la simplificación de requisitos y la obtención de incentivos económicos en el marco del Proceso de Formalización Minera Integral, entre ellas, la de realizar actividad minera de explotación, a título personal y en un solo derecho minero.
- [266] Los Reclamantes argumentan que existen serios problemas relacionados con invasiones a concesiones mineras, realizadas por mineros inscritos en el REINFO, perjudicando y contraviniendo derechos adquiridos por titulares mineros formales. Ello, debido a que la inscripción al REINFO se realizó mediante un documento con carácter de declaración jurada, siendo un empadronamiento voluntario con cargo a verificación posterior. Sin embargo, esta verificación posterior usualmente no se ha realizado, por lo que la información declarada por los mineros no ha sido verificada, y por tanto se desconoce cuántos inscritos están en actividad y cuántos que están en actividad no están inscritos; se incumplen obligaciones en materia de seguridad y medio ambiente; aparecen intermediarios con REINFO, sin actividad minera, acopiadores, transportistas, financistas, entre otros, vulnerando derechos adquiridos de concesionarios mineros formales.
- [267] Los Reclamantes sostienen que el Estado peruano, en el marco de las disposiciones de las Decisiones 774, 728, 844 y 922, podría hacerse cargo de esta problemática, estableciendo mayores y/o mejores requisitos para el acceso y permanencia en el REINFO, a través de disposiciones reglamentarias que garanticen el respeto a los derechos adquiridos por parte de mineros formales, de conformidad con lo señalado en el artículo 2 de la Ley N° 31007. Señalan que a través de la dación del Decreto Supremo N° 009-2025-MINEM, se ha excedido en su mandato el Poder Ejecutivo y ha planteado que los REINFO sean heredables, es decir algo extraordinario se convierte ahora en la práctica permanente.
- [268] La República del Perú sostiene que los Reclamantes no identificaron qué disposiciones del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina en específico vulneran las medidas en cuestión y de qué manera estas normas de carácter general suponen un presunto incumplimiento. Señalan que sobre las medidas reclamadas, se publicó el Decreto Legislativo N° 1293, mediante el cual se declara de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal y se crea el proceso de formalización minera integral y el registro integral de formalización minera (REINFO), con la finalidad de brindar a los pequeños productores y mineros artesanales en situación de informalidad un marco ordenado, único y centralizado para que puedan incorporarse a la legalidad. Agrega que el referido proceso de formalización unificó y simplificó los regímenes de formalización dispersos que existían previamente. Indica la Reclamada que, de la revisión de cada una de las normas andinas antes citadas (Decisiones 774, 844, 728 y 922), no se aprecia que alguna de ellas regule el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal como lo hace el marco normativo interno del REINFO. Por tanto, el marco normativo del REINFO no constituye per se un incumplimiento a la normativa andina.
- [269] De otra parte, expone que, las prórrogas del REINFO no constituyen una autorización para realizar actividades ilícitas, sino medidas temporales excepcionales destinadas a garantizar la culminación del proceso de formalización minera, que exige el cumplimiento

progresivo de requisitos técnicos, legales y ambientales. Estas prórrogas forman parte de una estrategia nacional integral de formalización y control, plenamente compatible con las Decisiones 774, 844 y 922, que combina regularización progresiva con acciones de interdicción, decomiso de insumos, cooperación internacional y prevención de impactos socioambientales, descartando cualquier escenario de tolerancia a la minería ilegal.

- [270] Respecto de lo señalado por la Reclamada de que no se aprecia que alguna las Decisiones (774, 844, 728 y 922) regule el proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal como lo hace el marco normativo interno, cabe precisar que, el numeral 1 del artículo 5 de la Decisión 774 dispone que los Países Miembros de la Comunidad Andina adopten las medidas legislativas, administrativas y operativas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, en particular con el objeto de formalizar o regularizar la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional.
- [271] De la revisión efectuada se verifica que, mediante el artículo 2 de 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 las Actividades de Explotación o Beneficio en el Segmento de Pequeña Minería y Minería Artesanal*”, se establece que forman parte del Registro Integral de Formalización Minera las personas naturales o jurídicas que desarrollen la actividad minera de explotación y/o beneficio. Los requisitos para el acceso y permanencia en el registro referido en el párrafo precedente son establecidos por el Ministerio de Energía y Minas, a través de las disposiciones reglamentarias que se emitan. Cabe señalar que esta ley dejó sin efecto el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1293⁶⁴.
- [272] El Decreto Legislativo N° 1293, emitido en 2016, en su artículo 4.3 establecía que formaban parte del Registro Integral de Formación Minera, excepcionalmente, las personas naturales que se encuentren desarrollando actividades de pequeña minería o de minería artesanal y de explotación y que realicen su actividad en una sola concesión minera, a título personal y que cuenten con inscripción en el Registro Único de Contribuyentes. Este Decreto Legislativo establecía que el proceso de Formalización Minera tenía una vigencia de 36 meses, siendo este plazo ampliado mediante la Ley N° 31007, hasta el 31 de diciembre de 2021.
- [273] Posteriormente, mediante 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*” se estableció que el plazo de vigencia del proceso de formalización minera integral de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal culminaría el 30 de junio de 2025, plazo que puede ser prorrogado por única vez, por 6 meses adicionales, mediante decreto supremo emitido por el Ministerio de Energía y Minas.
- [274] Cabe señalar que mediante Decreto Supremo N° 009-2025-EM “*Decreto que aprueba el Reglamento de 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*” se estableció la transferencia de titularidad de la inscripción del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) por sucesión, siendo esta disposición derogada a través del Decreto Supremo N° 010-2025-EM.
- [275] Como puede observarse a través de esta sucesión normativa, desde diciembre de 2016, fecha de adopción del Decreto Legislativo N° 1293, se ha prorrogado el plazo para el Proceso de Formalización Minera integral de la actividad de la pequeña minería y minería artesanal.

⁶⁴ Conforme a lo establecido en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Revisado en: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1246102>.

[276] De otra parte, los Reclamantes señalan que el hecho de haber emitido y prorrogado de manera consecutiva el proceso de formalización minera y su mecanismo de acceso, como es el REINFO, constituye una conducta proscrita por el artículo 4 del TCTJCAN, ya que, a través de dicha medida interna, la República del Perú está aplicando de manera contraria la normativa andina, en materia de lucha contra la minería ilegal.

[277] Sobre lo señalado, el artículo 4 del TCTJCAN indica:

“Artículo 4.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.”

[278] En este sentido, si bien la República del Perú, por medio del Decreto Legislativo N° 1293, declaró de interés nacional la formalización de las actividades de la pequeña minería y minería artesanal; y, creó el proceso de formalización minera integral de la pequeña minería y minería artesanal, con el objetivo de regularizar esta actividad; las sucesivas prorrogas del plazo de entrada en vigencia del proceso de formalización minera integral, ha obstaculizado la aplicación de la misma.

[279] Por lo señalado, en este acápite, la SGCAN concluye que la República del Perú ha incurrido en incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación de la Comunidad Andina.

[280] Finalmente, respecto a las demás normas invocadas (Decisiones 728, 844 y 922), no se ha identificado en el Reclamo la relación entre estas normas y la medida cuestionada.

VII. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS. -

[281] En el caso de análisis y con base a lo expuesto, se concluye que la República del Perú ha incurrido en incumplimiento del numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774, al no adoptar las medidas necesarias para garantizar la prevención y control de la minería ilegal, con el objeto de fortalecer e implementar los mecanismos de extinción del derecho de dominio sobre los instrumentos y productos de las actividades de minería ilegal, lavado de activos y delitos conexos; y que, mediante las sucesivas ampliaciones del plazo del proceso de formalización minera integral, ha incurrido en incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación de la Comunidad Andina.

VIII. MEDIDAS APROPIADAS PARA CORREGIR EL INCUMPLIMIENTO. -

[282] En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, se recomienda a la República del Perú:

1. Poner en conformidad su normativa con lo establecido en el numeral 6 del artículo 5 de la Decisión 774 – Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal.
2. Abstenerse a adoptar medidas que obstaculicen la formalización o regularización de la minería en pequeña escala, artesanal o tradicional, para garantizar la prevención y control de la minería ilegal.

IX. PLAZO PARA REMITIR INFORMACIÓN. -

[283] De conformidad con el artículo 21 de la Decisión 623 - Reglamento de la Fase Prejudicial de la acción de incumplimiento, se establece un plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación del presente Dictamen en la Gaceta Oficial del

Acuerdo de Cartagena, para que la República del Perú informe a la Secretaría General de la Comunidad Andina la(s) medida(s) que haya adoptado, o que se encuentre adoptando, dirigida(s) a corregir el incumplimiento.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General