

EL REINFO COMO RIESGO NORMATIVO PARA LA INVESTIGACIÓN PENAL DEL LAVADO DE ACTIVOS EN PUNO

*The reinfo as a regulatory risk for criminal investigation of money
laundering in Puno*

DAYSI YULIANA MASCO ARAGÓN*

Resumen

El Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), concebido como un mecanismo temporal para integrar a los mineros informales al sistema legal, ha sido objeto de sucesivas prórrogas normativas que han desnaturalizado su finalidad original y generado vacíos regulatorios funcionales al lavado de activos. Este artículo analiza cómo la flexibilidad normativa del REINFO en el Perú afecta la eficacia de la investigación penal por lavado de activos en el sector aurífero informal de la región Puno, empleando un diseño jurídico-empírico basado en el análisis documental de expedientes fiscales tramitados entre 2019 y 2024, entrevistas semiestructuradas a fiscales especializados y funcionarios sectoriales, así como una revisión comparada de los sistemas de trazabilidad implementados en Colombia (RUCOM) y Ecuador (Ventanilla Única Minera). Los hallazgos evidencian la ausencia de criterios técnicos para otorgar prórrogas sucesivas de inscripción, la inexistencia de trazabilidad interinstitucional patrimonial que permita verificar la correlación entre producción aurífera y flujos económicos, y el uso defensivo de la constancia REINFO como obstáculo probatorio en los procesos penales. Se concluye que las debilidades normativas del REINFO facilitan su instrumentalización como fachada de legalidad patrimonial en investigaciones por lavado de activos, proponiéndose reformas orientadas a limitar las prórrogas e implementar la interoperabilidad de registros.

Palabras clave: Lavado de activos; minería ilegal; REINFO; formalización; Puno

Abstract

The Integral Registry for Mining Formalization (REINFO), originally conceived as a temporary mechanism to incorporate informal miners into

* Universidad Nacional del Altiplano – Puno
<https://orcid.org/0009-0007-4733-9537>
<https://doi.org/10.56036/rp.v5i2.118>
daysimasco39@gmail.com

the legal system, has undergone successive regulatory extensions that have distorted its initial purpose and created loopholes conducive to money laundering. This article examines how the regulatory flexibility of REINFO in Peru undermines the effectiveness of criminal investigations into money laundering within the informal gold-mining sector of the Puno region, using a juridical-empirical design that includes documentary analysis of prosecutorial case files processed between 2019 and 2024, semi-structured interviews with specialized prosecutors and sector officials, and a comparative review of traceability systems adopted in Colombia (RUCOM) and Ecuador (Ventanilla Única Minera). The findings reveal (i) the absence of technical criteria for granting successive registration extensions, (ii) the lack of inter-institutional asset-traceability mechanisms to verify the correlation between gold production and financial flows, and (iii) the defensive use of the REINFO certificate as a probative barrier in criminal proceedings. The study concludes that the regulatory weaknesses of REINFO facilitate its instrumentalization as a façade of patrimonial legality in money-laundering investigations, and proposes reforms aimed at limiting extensions and enabling the interoperability of registries..

Keywords: Money laundering; illegal mining; REINFO; formalization; Puno

INTRODUCCIÓN

La minería ilegal constituye uno de los principales desafíos regulatorios, económicos y penales en América Latina. Diversos estudios (ONUDD, 2020; Carroll, 2019; Berdugo, 2016) han advertido que, además de su impacto ambiental, esta actividad representa una fuente significativa de recursos ilícitos que ingresan al sistema financiero a través de operaciones de lavado de activos. En países como Ecuador, Colombia, Bolivia y el propio Perú, los mecanismos diseñados para regularizar la minería informal han sido, en ocasiones, utilizados para encubrir la comercialización de oro de origen ilegal (Vélez et al., 2020; Zaffaroni, 2015).

En el Perú, la creación del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO), mediante el Decreto Legislativo N.º 1105, tuvo como objetivo permitir la transición gradual de los mineros informales hacia la legalidad. No obstante, la reiterada emisión de prórrogas normativas ha distorsionado su naturaleza transitoria, generando vacíos legales que permiten a operadores informales continuar sus actividades extractivas bajo apariencia de legalidad sin cumplir con los requisitos sustanciales de formalización (García Belaunde, 2021; D'Alessio, 2020; Caravedo & García Sayán, 2018).

La región de Puno representa uno de los focos más críticos de esta problemática, donde numerosos operadores inscritos en el REINFO no han cumplido con las obli-

gaciones de regularización, afectando gravemente los esfuerzos del Ministerio Público para investigar los delitos de lavado de activos derivados de la minería ilegal (Herencia Carrasco, 2020; Sánchez Velarde, 2020). La Fiscalía de Lavado de Activos enfrenta serias limitaciones cuando los investigados utilizan la inscripción en el REINFO como un mecanismo de defensa para justificar la supuesta legalidad de los recursos económicos bajo investigación (Cruz, 2019; Vega Luna, 2020).

Frente a este escenario, el presente artículo tiene como objetivo analizar cómo los vacíos normativos y las sucesivas prórrogas del REINFO han afectado la eficacia de las investigaciones fiscales por lavado de activos vinculados a la minería informal en la región de Puno.

La importancia de esta investigación radica en que permite visibilizar un mecanismo normativo que, lejos de contribuir al control estatal de la minería informal, ha sido instrumentalizado como plataforma jurídica para la legitimación de activos ilícitos. Asimismo, la investigación propone alternativas normativas y de política pública orientadas a fortalecer la trazabilidad de la producción aurífera, mejorar la cooperación interinstitucional y dotar al Ministerio Público de mayores herramientas preventivas frente a la criminalidad económica derivada de la minería ilegal.

MATERIALES Y MÉTODO

El estudio adopta un enfoque cualitativo, aplicando el método dogmático jurídico y el método histórico-sociológico (Corral Talciani, 2009), a partir del análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial sobre el REINFO y el lavado de activos en minería informal. Además, se revisaron 11 expedientes fiscales tramitados entre 2019 y 2024 en la Fiscalía Especializada en Lavado de Activos de Puno, complementados con entrevistas semiestructuradas a fiscales y funcionarios sectoriales. Finalmente, se realizó un análisis comparado de los sistemas de control adoptados en Colombia y Ecuador.

Como técnica complementaria, se realizaron **entrevistas semiestructuradas** a cinco actores clave: tres fiscales especializados en lavado de activos, dos funcionarios del sector minero (DREM-Puno y MINEM), con el objetivo de identificar percepciones institucionales sobre el uso defensivo del REINFO y las dificultades prácticas ocasionadas por dicho proceso. Las entrevistas fueron codificadas temáticamente mediante análisis de contenido cualitativo.

1. MINERÍA INFORMAL Y LAVADO DE ACTIVOS

La minería informal constituye una de las principales fuentes de generación de rentas ilícitas en América Latina, y particularmente en el Perú, donde se estima que aproximadamente el 25% de la producción aurífera nacional procede de operaciones no formalizadas (Caravedo & García Sayán, 2018; UNODC, 2020). A diferencia

de otras actividades ilícitas, como el narcotráfico o la trata de personas, la minería informal involucra la extracción de un recurso natural de alto valor, altamente transportable y fácilmente convertible en moneda de curso legal, lo que la convierte en un vector estratégico de generación de recursos ilegales.

Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2020), el oro ilegal presenta notorias ventajas para el crimen organizado debido a:

- Su alto valor por volumen reducido (facilidad de transporte).
- La dificultad para rastrear el origen físico del metal una vez fundido.
- La posibilidad de ingresar rápidamente al sistema financiero mediante ventas bancarizadas o exportaciones, incluso bajo estructuras formales.

La debilidad de los controles documentarios en los países extractores.

En este contexto, la minería informal no solo representa un problema de fiscalización minera o ambiental, sino un verdadero **componente estructural del circuito económico del lavado de activos**, al permitir que importantes sumas de dinero de origen criminal ingresen al sistema formal bajo apariencia de legalidad (GAFI, 2023).

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI, 2023) identifica expresamente al comercio aurífero como uno de los sectores de mayor vulnerabilidad para el blanqueo de capitales en la región andina. Las operaciones de minería informal generan flujos de efectivo que son posteriormente:

- **Fragmentados** a través de múltiples intermediarios.
- **Blanqueados** mediante exportadoras, comerciantes de metales, casas de cambio o adquisición de bienes muebles e inmuebles.
- **Integrados** al sistema financiero formal mediante mecanismos bancarizados sin que se detecte el verdadero origen criminal del mineral comercializado.

Como sostiene Arroyo Zapatero (2016), los delitos económicos modernos no pueden ser abordados exclusivamente bajo enfoques represivos ex post, sino que requieren sistemas de prevención estructural que limiten los márgenes de actuación del delito en su fase previa de generación patrimonial.

En el Perú, el problema de fondo es que gran parte de la minería informal no se desarrolla al margen del Estado, sino dentro de **zonas grises normativas**, en las cuales los operadores informales logran inscribirse en registros como el REINFO sin que existan verificaciones materiales de legalidad sustantiva (D'Alessio, 2020). Este fenómeno produce lo que algunos autores denominan **legalidad aparente**: la existencia de documentos administrativos vigentes que otorgan cobertura formal, mientras la actividad extractiva continúa operando bajo parámetros sustancialmente ilegales (Caravedo & García Sayán, 2018).

Así, la **minería informal y el lavado de activos** constituyen eslabones interconectados de un mismo circuito económico criminal, en el cual las debilidades regulatorias no solo permiten la continuidad de la extracción ilegal, sino además facilitan la legitimación patrimonial posterior de las ganancias obtenidas, dificultando tanto su detección temprana como su persecución judicial posterior.

2. VULNERABILIDADES NORMATIVAS DEL REINFO

El Decreto Legislativo N.º 1105 creó el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) en el año 2012 con la finalidad de ofrecer a los mineros informales un mecanismo excepcional para regularizar su actividad, siempre que cumplieran con los requisitos ambientales, administrativos, técnicos y legales establecidos. Sin embargo, desde su implementación, el diseño normativo del REINFO ha mostrado profundas deficiencias regulatorias que han facilitado que gran parte de los mineros permanezcan indefinidamente inscritos sin regularización sustancial (D'Alessio, 2020; Caravedo & García Sayán, 2018).

Las reiteradas prórrogas otorgadas por los Decretos Supremos N.º 001-2020-EM, N.º 005-2021-EM y N.º 001-2023-EM han generado una suerte de “formalización congelada”, en la que los inscritos pueden continuar extrayendo y comercializando mineral sin que el Estado verifique el cumplimiento progresivo de sus obligaciones de fondo (García Belaunde, 2021).

No obstante, el problema excede el ámbito de las prórrogas normativas. Existen **vacíos normativos estructurales** que, incluso desde la propia etapa de admisión al REINFO, debilitan gravemente los filtros de control:

- **Falta de verificación in situ previa a la inscripción:** La actual normativa permite que los mineros puedan registrarse en el REINFO únicamente presentando documentación declarativa, sin que funcionarios de la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) realicen inspecciones de campo previas a la concesión minera para verificar la real existencia de actividad, ubicación exacta de los trabajos, afectación ambiental, ni eventuales superposiciones de derechos mineros (Herencia Carrasco, 2020; Sánchez Velarde, 2020).
- **Débil exigencia de sustento técnico-ambiental:** Los inscritos pueden mantenerse en el REINFO sin haber cumplido, en plazos razonables, con presentar estudios de impacto ambiental, planes de manejo de seguridad minera, autorizaciones de uso de agua ni certificación de titularidad superficial.
- **Desconexión entre el REINFO y los controles financieros-tributarios:** El sistema no exige reportes periódicos de producción, ingresos generados, contratos de venta ni registros bancarizados de comercialización que permitan realizar un control patrimonial razonable desde SUNAT.

- **Insuficiencia de sanciones administrativas efectivas:** Incluso cuando los operadores REINFO incumplen sistemáticamente con presentar información o actualizar su expediente, la normativa carece de un régimen escalonado de suspensión, cancelación o depuración periódica.

Esta sumatoria de vacíos normativos ha permitido que el REINFO termine operando como **una cobertura documental formal, pero sustancialmente incontrolada**, que habilita indirectamente la continuidad de operaciones ilegales y facilita el ingreso de rentas ilícitas al sistema económico formal, configurando escenarios propicios para el delito de lavado de activos (UNODC, 2020; GAFI, 2023).

3. OBSTÁCULOS PROCESALES DERIVADOS DEL REINFO

En el contexto de las investigaciones fiscales por lavado de activos en el distrito fiscal de **Puno**, se ha evidenciado de manera creciente cómo los investigados utilizan la constancia vigente de inscripción en el Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) como un mecanismo defensivo que les permite alegar la presunta licitud de los ingresos económicos bajo investigación. Esta situación ha generado serios obstáculos procesales, afectando directamente la eficacia de la persecución penal en los casos de minería ilegal vinculada a actividades de lavado de activos en la región.

En Puno, región que presenta altos índices de minería informal e ilegal —particularmente en las provincias de San Antonio de Putina, Sandia, Carabaya y Ananea—, la inscripción en el REINFO ha sido instrumentalizada por numerosos operadores ilegales como un instrumento de blindaje jurídico. Al estar inscritos, los investigados alegan que su actividad se encuentra dentro de un proceso de formalización amparado legalmente, desconociendo que la simple inscripción no convalida la legalidad material de las operaciones mineras que realizan.

Como advierte Herencia Carrasco (2020), este fenómeno produce una inversión de la carga probatoria dentro de los procesos penales. Si bien el delito de lavado de activos, conforme al artículo 10 de la Ley N.º 27765, no exige la existencia de una condena previa por el delito fuente, en la práctica los investigados amparados en el REINFO obligan al Ministerio Público a acreditar con mayor rigor la existencia de la actividad criminal previa, dificultando la configuración del delito fuente de minería ilegal, el cual sustenta la ilicitud de los activos investigados.

Esta problemática es particularmente visible en las investigaciones desarrolladas por los despachos de las Fiscalías Especializadas en Lavado de Activos de Puno, donde la defensa de los investigados suele plantear que, al existir una constancia administrativa de inscripción en el REINFO, sus actividades mineras no pueden ser consideradas ilícitas. Esta invocación genera un verdadero “escudo procesal” que impacta negativamente en la adopción de medidas cautelares sobre los bienes investigados, pues —como refiere Sánchez Velarde (2020)— los jueces de investigación preparatoria

suelen elevar los estándares probatorios para autorizar incautaciones, inmovilizaciones o embargos preventivos, exigiendo al fiscal un mayor nivel de certeza sobre la ilicitud de los activos.

Cruz (2019) advierte que este escenario ha facilitado que organizaciones criminales dedicadas al lavado de activos en Puno logren mantener el control de grandes volúmenes de dinero, vehículos, maquinarias e incluso concesiones mineras, al no poderse materializar oportunamente las medidas de aseguramiento de bienes mientras la investigación penal se encuentra en desarrollo. Esta situación alimenta el riesgo de que los investigados continúen movilizándolo, disponiendo o transfiriendo los bienes ilícitos, frustrando la función preventiva y asegurativa del proceso penal.

En definitiva, el REINFO, lejos de ser un mecanismo de formalización real y efectiva en Puno, ha devenido en un instrumento que obstaculiza las investigaciones por lavado de activos, especialmente en aquellas investigaciones complejas donde se investiga el uso de testaferros, empresas fachada y la canalización de activos ilícitos hacia el sistema financiero formal. Como lo plantea Aguilar Cárdenas (2022), el problema de fondo radica en la debilidad estructural del propio diseño del REINFO: un sistema de formalización basado casi exclusivamente en una inscripción declarativa, sin control previo de los requisitos materiales de legalidad, ha terminado sirviendo como un primer estadio de blanqueo de legalidad, dificultando gravemente la labor persecutoria de los fiscales de lavado de activos de **Puno**.

Por tanto, la permanencia de estos vacíos normativos y la prolongación sucesiva de los plazos de vigencia del REINFO constituyen factores que, en el caso concreto de Puno, están consolidando escenarios de impunidad frente a organizaciones criminales transnacionales que explotan recursos minerales de forma ilícita, dañando gravemente el orden económico y ambiental del país.

4. PROPUESTAS NORMATIVAS

Se plantea: (i) Eliminar las prórrogas; (ii) La interoperabilidad de bases de datos de REINFO, SUNAT y SBS;

5. CONCLUSIONES

El análisis efectuado ha permitido identificar y sistematizar los efectos disfuncionales que el régimen jurídico del Registro Integral de Formalización Minera (REINFO) viene generando en el ámbito de la persecución penal de la criminalidad organizada vinculada a la minería ilegal y al lavado de activos, particularmente en escenarios de alta conflictividad como la región de **Puno**. El diseño normativo del REINFO, articulado sobre un esquema declarativo carente de mecanismos robustos de verificación sustancial previa, ha facilitado su captación instrumental por parte de operadores de minería ilegal, quienes han logrado transformar un régimen de formalización transitoria

en un mecanismo de **legalización aparente de actividades ilícitas**, distorsionando gravemente los fines de la política pública minera y afectando el interés jurídico protegido por el Estado en la preservación del orden económico, ambiental y tributario. Desde la perspectiva de la persecución penal, se constata que el REINFO ha devenido en un **obstáculo procesal significativo** en las investigaciones por lavado de activos, al ser invocado como un elemento exculpatario o exonerador de responsabilidad respecto del delito fuente de minería ilegal. Esta utilización defensiva desplaza de manera anómala la carga probatoria hacia el Ministerio Público, exigiéndole, además de la demostración del ilícito penal, la desarticulación previa de la apariencia de legalidad que deriva de la simple inscripción administrativa. El presente estudio permite advertir que en la región de **Puno** –caracterizada por su compleja interrelación entre minería informal– el REINFO ha venido operando como una suerte de **mecanismo primario de blanqueo administrativo**

Se evidencia, asimismo, la **necesidad impostergable de replantear el diseño estructural del REINFO**. Solo a través de un rediseño normativo estructural podrá evitarse que el REINFO continúe operando como un factor de distorsión dentro del sistema de prevención, investigación y sanción del lavado de activos asociado a la minería ilegal. El presente trabajo aporta como una **propuesta de problematización teórica y dogmática** sobre la incidencia de los regímenes administrativos de regularización sectorial en la estructura de imputación del delito de lavado de activos, evidenciando cómo el REINFO –diseñado bajo finalidades administrativas– puede incidir de manera indirecta pero sustantiva en el núcleo de tipicidad, antijuridicidad y punibilidad de los delitos económicos complejos.

REFERENCIAS

- Arroyo Zapatero, L. (2016). *Derecho Penal Económico*. Tirant lo Blanch.
- Berdugo Gómez de la Torre, I. (2016). Delincuencia organizada, minería ilegal y lavado de activos. *Revista Ius et Praxis, 22*(1), 155–179.
- Caravedo, J., & García Sayán, D. (2018). *Minería ilegal y lavado de activos en el Perú*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carroll, T. (2019). Organized crime and gold laundering in Latin America. *Journal of Financial Crime, 26*(3), 621–637.
- Cruz Gutiérrez, P. (2019). La minería ilegal como delito fuente en el lavado de activos: problemática procesal peruana. *Revista de Derecho Penal y Criminología, 7*(2), 33–54.
- D'Alessio Ipinza, R. (2020). *El REINFO y su impacto en la lucha contra la minería ilegal en el Perú*. Editorial San Marcos.

- Fiscalía Provincial Especializada en Lavado de Activos – Puno. (2019–2024). *Expedientes fiscales sobre lavado de activos vinculados a minería informal*.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2023). *Risk-based approach for the gold sector*. FATF.
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2022). *Perú: Informe de evaluación mutua 2022*. FATF.
- García Belaunde, E. (2021). Vacíos normativos del REINFO y su impacto procesal en la persecución del lavado de activos en minería informal peruana. *Revista Derecho & Sociedad, 57*, 87–105.
- Herencia Carrasco, J. (2020). Limitaciones procesales en la investigación fiscal de lavado de activos provenientes de minería informal. *Revista Peruana de Derecho Penal, 18*(3), 23–42.
- Ministerio de Energía y Minas del Perú. (2020–2023). *Decretos Supremos DS 001-2020-EM, DS 005-2021-EM y DS 001-2023-EM*.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). (2020). *Gold, money laundering and illegal mining in the Andean region*. UNODC.
- Sánchez Velarde, R. (2020). El REINFO y los problemas de prueba en los procesos de lavado de activos vinculados a minería ilegal. *Revista de Derecho Penal y Política Criminal, 12*(1), 49–68.
- República del Perú. (2012). *Decreto Legislativo N.º 1105: Formalización minera*. Diario Oficial El Peruano.
- República del Perú. (2002). *Ley N.º 27765: Ley Penal contra el Lavado de Activos*. Diario Oficial El Peruano.
- Vélez, M., Restrepo, J., & Vargas, L. (2020). Minería ilegal, conflicto armado y lavado de activos: una perspectiva comparada andina. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 6*(1), 25–44.
- Vega Luna, M. (2020). La afectación probatoria en lavado de activos por el uso defensivo del REINFO. *Revista de Política Criminal, 22*(2), 99–116.
- Zaffaroni, E. (2015). Derecho penal y minería ilegal en América Latina. *Revista Jurídica del Perú, 72*, 155–172.