



PERÚ

Ministerio de Cultura

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Borja, 27 DIC. 2017

OFICIO N° 695-2017-DM/MC

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-

Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR, "Ley que crea el Canon Comunal".

Referencia : Oficio P.O. N° 579-2017-2018/CDRGLMGE-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicitó la opinión técnico legal del Sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR, "Ley que crea el Canon Comunal".

Al respecto, tengo a bien remitir, para su consideración y fines, los Informes: N° 000066-2017-CDR/OGAJ/SG/MC y el N° 181-2017-DGPI/VMI/MC, elaborados por la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Dirección General de Derechos de los pueblos Indígenas de este Ministerio respectivamente.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Ministro de Cultura





"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 12 de Diciembre de 2017

INFORME N° 000066-2017-CDR/OGAJ/SG/MC

Para: **MÓNICA MARÍA DÍAZ GARCÍA**
Directora General
Oficina General de Asesoría Jurídica

De: **CYNTHIA DURAND RUIZ**
Asesora Legal
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto: Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR, "Ley que crea el Canon Comunal"

Referencia: a) Oficio N° 233-2017-2018-CEBFIF/CR
b) Oficio P.O. N° 579-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al asunto descrito, a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Con Oficio N° 233-2017-2018-CEBFIF/CR, recibido el 25 de octubre de 2017, el Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República solicitó al Ministro de Cultura opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR, "Ley que crea el Canon Comunal" (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante Oficio P.O. N° 579-2017-2018/CDRGLMGE-CR, recibido el 8 de noviembre de 2017, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicitó al Ministro de Cultura opinión respecto del Proyecto de Ley.
- 1.3. Por Informes N° 000181-2017/DGPI/VMI/MC y N° 000182-2017/DGPI/VMI/MC, de fecha 22 de noviembre de 2017, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitió opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4. Mediante Memorandos N° 000225-2017/VMI/MC y N° 000226-2017/VMI/MC, de fecha 22 de noviembre de 2017, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad, solicitó opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica.

II. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú
- 2.2. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- 2.3. Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.



- 2.4. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura"; modificada por Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA:

El Proyecto de Ley señala en su artículo 1 que tiene por objeto "*crear el Canon Comunal y transferir un porcentaje de la distribución del canon a nuestros hermanos de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos*".

En tal sentido, se propone en el artículo 2 la creación de la base de datos oficial de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, la cual estará a cargo del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

Asimismo, se establece en el artículo 3 la conformación de los Núcleos Ejecutores, como órganos representativos de no menos de cien (100) personas de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, que habiten donde se explota el recurso natural, en condición de pobreza.

De otro lado, el artículo 4 propone la incorporación del numeral 6.3 al artículo 6 de la Ley N° 27506, Ley de Canon, a fin de establecer que los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, transferirían bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores el 3% del total del 10% y del total percibido por el canon a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, destinado exclusivamente a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de la comunidades donde se explota el recurso natural. Igualmente, se propone la modificación del literal a) del numeral 7.1 de artículo 7 y de la Segunda Disposición Complementaria Final de la acotada Ley N° 27506, a fin de adecuarla al objeto del Proyecto de Ley.

IV. ANÁLISIS:

- 4.1. Conforme al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, "*las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes: (i) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial; (ii) Creación cultural contemporánea y artes vivas; (iii) Gestión cultural e industrias culturales; y, (iv) Pluralidad étnica y cultural de la nación*".
- 4.2. El literal k) del artículo 7 de la norma antes citada, establece como función exclusiva del Ministerio de Cultura, respecto de otros niveles de gobierno, "*planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano*".



- 4.3. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el artículo 90 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, *“la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial”*.
- 4.4. Siendo esto así, por Informes N° 000181-2017/DGPI/VMI/MC y N° 000182-2017/DGPI/VMI/MC la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:
- La figura propuesta de “canon comunal” vincula a varias categorías de sujetos beneficiarios que responde a regímenes distintos, asimismo se establecen categorías de sujetos colectivos no previstas en la legislación vigente como las señaladas “comunidades andinas”¹. Por lo que se requiere establecer quienes son los sujetos beneficiarios a quienes se trasladarán los recursos derivados de las transferencias realizadas a gobiernos locales y regionales y si pertenecen a comunidades nativas, comunidades campesinas o miembros de pueblos indígenas agrupados bajo distintas categorías.
 - En este sentido, es preciso indicar que según las leyes de comunidades nativas y de comunidades campesinas se ha determinado a la entidad rectora a cargo de su registro, tanto en proceso de reconocimiento como tituladas, a cargo del Ministerio de Agricultura y de los órganos correspondientes a nivel de Gobiernos Regionales. Por ello, en relación al ámbito de identificación de sujetos beneficiarios, se debe precisar en los artículos correspondientes si el proyecto de ley está orientado a beneficiar solamente a miembros de comunidades campesinas o nativas, por lo que de ser así, se sugiere solicitar información sobre comunidades campesinas o nativas y opinión sobre el proyecto de ley al Ministerio de Agricultura y Riego.
 - Asimismo, se debe señalar que el Ministerio de Cultura es el ente rector en materia indígena y se encuentra a cargo de la administración de la Base de Datos Oficial sobre Pueblos Indígenas. Sin embargo, la información que posee dicha base es de carácter referencial y exclusivamente respecto de pueblos indígenas u originarios, los cuales pueden agruparse bajo distintas formas de organización que contemplen otras categorías más allá de comunidades nativas o comunidades campesinas. En este sentido, el Ministerio de Cultura no es competente para brindar información sobre comunidades, sino sobre la categoría pueblos indígenas, por lo que en relación al proyecto de ley se sugiere evaluar si el ámbito de sujetos beneficiarios está orientado a miembros

¹ Cabe señalar que la diferencia principal entre comunidad campesina/nativa y pueblos indígenas u originarios radica en que el término pueblos indígenas hace referencia a un grupo humano con determinadas características y derechos, mientras que las comunidades campesinas y nativas son formas específicas de organización dispuesto por el ordenamiento jurídico peruano para formar una personería jurídica.

A nivel normativo, la definición de pueblos indígenas u originarios se encuentra contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 1) y, a su vez, ha sido desarrollada en la Ley N° 29785 (artículo 7) y su Reglamento (artículo 3).



de pueblos indígenas que puedan ser identificados bajo las características señaladas por el Convenio 169, y la Ley y Reglamento de Consulta Previa.

- Debe señalarse que la distribución y ejecución de montos de canon en favor de pueblos indígenas puede considerarse como la materialización del derecho a la participación, contemplado como aquel que establece la participación económica derivada de los beneficios que generen las actividades de explotación de recursos naturales, conforme a lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 2) del Convenio 169 de la OIT.
- Al ser un proyecto de ley de alcance general, no establece entre sus disposiciones la regulación en materia de hidrocarburos que pueda ser susceptible de ser modificada, lo cual puede ocasionar como consecuencia la no aplicación para las comunidades nativas o campesinas ubicadas en zonas amazónicas de extracción de hidrocarburos. Asimismo, las modificaciones planteadas a la Ley de Canon, hacen mención a la conformación de núcleos ejecutores, para cual se podría considerar la normativa específica en el caso de Loreto². En este sentido cabe recomendar que el proyecto de ley plantee modificaciones en relación a la base normativa que regula el canon de hidrocarburos.
- De igual forma el proyecto de ley puede considerar la modificación en relación a la distribución y la ejecución del recurso, incorporando obligaciones específicas para los gobiernos regionales y locales que involucren dentro de sus jurisdicciones a población organizada en comunidades campesinas o nativas o pueblos indígenas, a fin de considerar a toda la población indígena afectada por la actividad de explotación en las zonas de extracción.
- Se recomienda que el proyecto de ley contemple el concepto de intangibilidad, destinado a que los recursos provenientes de canon distribuidos a las municipalidades de las zonas de extracción y que no puedan ser ejecutados en el año donde fueran programados, no puedan reprogramarse en otra actividad distinta a la de su criterio de distribución.
- Dado que el proyecto de ley busca mejorar las condiciones actuales de distribución, es importante considerar la normativa especial de cada régimen, así como la aplicación de mecanismos de seguimiento para el caso de la conformación de núcleos ejecutores y la priorización de los proyectos que estas formas de organización desarrollarían. En este sentido también considerar el seguimiento de la ejecución de recursos provenientes de canon por parte de gobiernos regionales y locales, a efectos de garantizar la transparencia y la fiscalización de estos fondos.
- El proyecto de ley podría considerar evaluar un nuevo mecanismo de redistribución del canon que tome en cuenta todas las localidades que forman parte del proceso de explotación económica de recursos naturales, incluyendo

² - Decreto Ley N° 21678, publicado el 11 de noviembre de 1976: Estableció un canon de 10% ad-valorem sobre la producción total de petróleo en Loreto, por 10 años. El pago estaría a cargo de PETROPERÚ.

- Ley N° 23538, del 25 de diciembre de 1982: Modifica el artículo 1 del D.L. 21678. El canon de 10% advalorem regirá hasta la total extinción de dicho recurso natural.

- Ley N° 26390 (aplicable para todas las regiones), del 16 de noviembre de 1994: el canon que resulte aplicable conforme al art. 77 de la Constitución no podrá ser en ningún caso menor a la suma que cada circunscripción hubiese recibido en el año de 1994.



las áreas de explotación propiamente dichas, así como otras instalaciones que se utilizan para el traslado y comercialización del recurso natural. Los mecanismos de redistribución deben buscar un reparto equitativo del recurso canon considerando los riesgos vinculados a la actividad a lo largo de todo el proceso.

- De igual forma, se deben señalar los canales para fortalecer capacidades de los gobiernos locales en torno al planeamiento y diseño de proyectos de inversión pública, la formulación de estudios y expedientes, el establecimiento de contratos a lo largo del ciclo de inversión, los mecanismos de inversión pública alternativos, las funciones de supervisión y monitoreo a lo largo del ciclo de inversión, entre otros, dado que los núcleos ejecutores planteados en el proyecto de norma estarán sujetos a la presentación de sus iniciativas y conclusión de sus proyectos, ante gobiernos locales correspondientes.

4.5. Adicionalmente, cabe indicar lo siguiente:

- El artículo 77 de la Constitución Política del Perú establece que *"La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon"*.
- El artículo 20 de la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece la creación de la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas, la que está a cargo del órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, la que está a cargo del Despacho Viceministerial de Interculturalidad.

V. CONCLUSIONES:

Por lo expuesto, esta asesoría jurídica **NO FORMULA OBSERVACIONES** al Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR.

VI. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Interculturalidad, para su consideración y fines que estime pertinentes.

Se adjunta proyecto de oficio de respuesta.

Atentamente,



PERÚ

Ministerio de Cultura


Cynthia Durand Ruiz
Asesora Legal



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Lima, 22 de Noviembre del 2017

INFORME N° 000181-2017/DGPI/VI/MC

A : ALFREDO MARTÍN LUNA BRICEÑO
De : ANGELA MARIA ACEVEDO HUERTAS
Asunto : SOLICITA OPINION DE PROYECTO DE LEY N° 1994/2017-CR LEY
DE CREACION AL CANON COMUNAL

**Referencia : Expediente 39982-2017-CR****I. ANTECEDENTES**

Mediante Oficio P.O. N° 579-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Congresista Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, solicita opinión técnico legal al Ministerio de Cultura, sobre el Proyecto de Ley N° 1994/2017-CR, "Ley que crea el canon comunal", presentado por el Congresista de la República Jorge del Castillo Gálvez, miembro de la Célula Parlamentaria Aprista.

II. BASE NORMATIVA

- Constitución Política del Perú.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.
- Decreto Supremo N° 005-2013-MC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT.
- Decreto Supremo N° 001-2012-MC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29785.
- Ley N° 27506, Ley de Canon, reglamentada por Decreto Supremo N° 005-2002-EF.
- Ley General de Minería (Decreto Supremo N° 014-92-EM y Decreto Supremo N° 88-95-EF).
- Decreto Supremo N° 003 -2003-EF que modifica el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, reglamento de la Ley de Canon.
- Decreto Supremo N° 029 -2004-EF que modifica el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, mediante el cual se aprobó el reglamento de la Ley N° 27506, Ley del Canon.
- Ley N° 28077, Ley que modifica diversos artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon.
- Ley N° 28322, Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077.



- Decreto Supremo N° 187 -2004-EF, que modifica el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, mediante el cual se aprobó el Reglamento de la Ley N° 27506, Ley del Canon.
- Ley N° 29281 - Modificación del artículo 5° de la Ley N° 27506, Ley de Canon.
- Decreto de Urgencia N° 028-2006, que destina porcentaje del Canon Petrolero que se asigna a los gobiernos regionales y locales a favor de las comunidades ubicadas en las respectivas zonas de explotación de recursos naturales petroleros.
- Decreto de Urgencia N° 079-2009, modificado por Decreto de Urgencia N° 026-2010, dicta medidas complementarias al Decreto de Urgencia N° 028-2006.
- Decreto de Urgencia N° 085-2009, autorizan a entidades públicas a ejecutar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

III. CUESTIONES GENERALES

Sobre las funciones del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura

1. De acuerdo con el artículo 15, literal a, de la Ley de creación del Ministerio de Cultura, el Viceministerio de Interculturalidad es la autoridad en asuntos de interculturalidad, y como tal, tiene la función de promover y garantizar los derechos de los pueblos indígenas del país. Asimismo, el Viceministerio de Interculturalidad es el órgano técnico especializado materia indígena, cuyas funciones se orientan a concertar, articular y coordinar la política estatal de implementación del derecho a la consulta previa, según lo dispuesto por la Ley N° 29785, Ley del derecho a la consulta previa y su Reglamento y las disposiciones del Convenio 169 de la OIT.
2. De la misma manera, de acuerdo con el artículo 11, numeral 1, del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, es función del VMI formular, dirigir, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales sobre interculturalidad, pueblos indígenas y población afroperuana, para lo cual, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante, DGPI) del Ministerio de Cultura es el órgano encargado de proponer, coordinar, evaluar y supervisar la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; así como con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas.

A partir de lo señalado, debe tenerse presente que el presente informe técnico – legal sobre el contenido del proyecto normativo antes mencionado se realiza en el marco de las funciones asignadas a la DGPI.

Sobre los pueblos indígenas u originarios

3. A nivel normativo, la definición de pueblos indígenas u originarios se encuentra contenida en el Convenio 169 de la OIT (artículo 1) y, a su vez, ha sido desarrollada en la Ley N° 29785 (artículo 7) y su Reglamento (artículo 3).
4. De ello, se contempla que los pueblos indígenas son aquellos grupos humanos que tienen descendencia de las sociedades cuyo origen (o asentamiento) es anterior al establecimiento de la Colonia o las fronteras estatales, asimismo, estos



grupos conservan parte o todas sus instituciones lo que los distingue de la sociedad mayor o nacional. Asimismo, se considera que el auto-reconocimiento de estos pueblos es un criterio crucial para determinar los grupos humanos que serán considerados como indígenas.

5. De este modo se han desarrollado los criterios para identificar si un grupo humano es parte de un pueblo indígena u originario¹:
 - **Continuidad histórica.** Da cuenta de la existencia de sociedades desde tiempos anteriores a la conquista, colonización o las actuales fronteras estatales.
 - **Conexión territorial.** Da cuenta de sociedades cuyos ancestros habitaban el país o región.
 - **Instituciones distintivas.** Da cuenta de sociedades que retienen o conservan algunas o todas sus instituciones propias.
 - **Autoidentificación.** Hace referencia a la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.
6. De tal manera, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley N° 29785, las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos. Motivo por el cual, las comunidades campesinas y las comunidades nativas pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios.

Sobre la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas

7. De conformidad con el artículo 20 de la Ley N° 29785, el Viceministerio de Interculturalidad tiene a su cargo la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios (en adelante, BDPI), la cual **es un instrumento referencial, no constitutivo de derechos y que se encuentra en permanente actualización, además de no reunir información primaria generada por el VMI**; por el contrario, incorpora la información disponible sobre pueblos indígenas que haya sido obtenida o producida por las entidades de la administración pública según las disposiciones de la Ley N° 29785².
8. Actualmente, la BDPI contiene la siguiente información respecto de los 55 pueblos indígenas u originarios:

¹ Para establecer si una población (que habita en comunidades u otro asentamiento no reconocido) puede ser considerada como pueblo indígena u originario, es necesario contar con información suficiente, actualizada y confiable. Para lo cual, debe tenerse presente la Directiva N° 001-2014-VMI/MC1 que contiene los "Lineamientos que establece instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios" y la "Guía Metodológica de la Etapa de Identificación de Pueblos Indígenas u Originarios"¹ publicada, en el año 2104, por el Ministerio de Cultura.

² Respecto de las fuentes de información utilizadas, cabe señalar que, de conformidad con la Resolución Ministerial N° 202-2012-MC, que aprueba la Directiva N° 03-2012-MC, "Directiva que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios", los listados de comunidades nativas y campesinas toman como fuentes principales los censos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la data georeferenciada de comunidades campesinas y nativas de Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) y de los gobiernos regionales a través de sus entidades competentes (Direcciones Regionales de Agricultura – DRA), los informes de identificación de pueblos indígenas en el marco de los procesos de consulta previa llevados a cabo por las entidades promotoras, entre otras.



- Denominación oficial y auto denominaciones con la que los pueblos indígenas u originarios se identifican
- Referencias geográficas
- Información histórica y cultural relevante
- Lista referencial de comunidades nativas y comunidades campesinas identificadas como parte de pueblos indígenas
- Lista referencial de centros poblados censales ubicados en el ámbito de comunidades pertenecientes a pueblos indígenas amazónicos
- Lista de las organizaciones indígenas de nivel nacional

Siendo que, la información con la que actualmente se cuenta comunidades campesinas y nativas pertenecientes pueblos indígenas u originarios es la siguiente:

Comunidades campesinas de los Andes identificadas preliminarmente como pertenecientes a pueblos indígenas u originarios	3,032
Total de comunidades nativas identificadas preliminarmente como pertenecientes a pueblos indígenas de la Amazonia ³	2,642

Elaboración: Ministerio de Cultura

Sobre la diferencia entre comunidad campesina, comunidad nativa y pueblos indígenas u originarios

9. La diferencia principal entre comunidad campesina/nativa y pueblos indígenas u originarios radica en que el término *pueblos indígenas* hace referencia a un grupo humano con determinadas características y derechos, mientras que *las comunidades campesinas y nativas* son formas específicas de organización dispuesto por el ordenamiento jurídico peruano para formar una personería jurídica.
10. A nivel normativo, la definición de pueblos indígenas u originarios se encuentra contenida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (artículo 1) y, a su vez, ha sido desarrollada en la Ley N° 29785 (artículo 7) y su Reglamento (artículo 3).

Sobre las funciones del Ministerio de Cultura con relación a las comunidades campesinas y nativas

11. De acuerdo con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego, dicho Ministerio es el ente rector del Sector Agrario y establece la Política Nacional Agraria, la cual comprende el saneamiento físico legal y formalización de las comunidades campesinas y nativas. En este sentido, los Gobiernos Regionales, a través de sus Direcciones Regionales Agrarias, son competentes de llevar a cabo los procedimientos administrativos para al reconocimiento y titulaciones de comunidades campesinas o nativas. Ello, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley N° 25891, la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley N° 26922, Ley Marco de Descentralización.

³ De acuerdo a la información proporcionada por COFOPRI, las DRA, INEI, la Dirección de Consulta Previa y el Ministerio de Educación.



12. Considerando el marco normativo antes señalado, debe precisarse que el Ministerio de Cultura no tiene, *per se*, competencias relacionadas con comunidades campesinas y nativas, sino solo con aquellas que puedan ser parte de alguno de los pueblos indígenas u originarios que se encuentran identificados en el territorio nacional. Lo cual, ha permitido iniciar un procedimiento (en permanente actualización) para la incorporación de comunidades en la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas, siempre que estén sean parte de algún pueblo indígena u originario.
13. Por ello, debe tenerse presente las competencias exclusivas del Ministerio de Agricultura y Riego, como ente rector en el saneamiento físico legal de las comunidades, y las de los Gobiernos Regionales, como las entidades involucradas en los procedimientos administrativos para el reconocimiento y titulación de comunidades campesinas y nativas.

Sobre la regulación normativa en materia de canon

14. A través del artículo 77, la Constitución Política del Perú establece el régimen de acceso a los ingresos y rentas obtenidos por el Estado, en relación a la explotación de los recursos naturales. Sobre ello, señala:

"Artículo 77.-

La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon"

15. Sobre esta base, la determinación y distribución del canon debe realizarse considerando el derecho de gobiernos locales y regionales para recibir un porcentaje de este recurso en función de lo percibido mediante los ingresos y rentas provenientes de la explotación de recursos naturales⁴.
16. Se debe considerar, que de acuerdo a los recursos naturales existentes en nuestro país, se han determinado los siguientes tipos de canon: minero, hidroenergético, gasífero, pesquero, forestal; a la vez de canon y sobrecanon petrolero. Los cinco primeros se encuentran regulados por las Leyes N° 27506, 28077 y 28322⁵; mientras que el denominado canon y sobrecanon petrolero se regulan mediante legislación especial para establecida para los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes.
17. En este sentido, tanto en relación al tipo de recurso a ser explotado, así como las jurisdicciones donde se ubica su explotación, el cálculo del canon se desarrolla en

⁴ Caso José Miguel Morales Dasso, contra el Congreso de la República. Sentencia 0048-2004-PI/TC, Pleno del Tribunal Constitucional, 1 de abril 2005.

⁵ Ver base normativa.



base a un marco legal especial, el cual regula especialmente los siguientes aspectos: (i) la determinación del canon, (ii) la distribución del recurso y (iii) la ejecución del gasto.

18. En este sentido, se debe considerar que la Ley N° 27506, Ley de Canon, establece el régimen para la participación de gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas producto de la explotación económica de los recursos naturales. De acuerdo a ello, la norma regula los recursos obtenidos mediante la explotación minera, gasífera, hidroenergética, pesquera y forestal. Asimismo, dado el caso de canon petrolero o hidrocarbúfero, se mantiene vigente una regulación específica aplicable a las regiones productoras de hidrocarburos como Loreto y Ucayali y las regiones de la costa como Piura y Tumbes, las cuales mantienen regímenes especiales de distribución y ejecución presupuestal en relación a este recurso.
19. En relación a la regulación en materia de hidrocarburos, debe considerarse como norma base al Decreto Supremo N° 042-2005-EM, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, el cual establece los criterios para la determinación, para lo cual señala el concepto de "producción fiscalizada de hidrocarburos" a fin de definir las características sobre las cuales se calculará la producción y se determinará el área de donde proviene. De igual forma, señala que la valoración económica a efectos del pago de la prestación, se sustenta en la base de precios internacionales.
20. Sobre la determinación del recurso, a través de la Ley N° 29693⁶ y la Ley N° 30062⁷, se busca la equiparación de las bases determinativas del recurso de canon y sobrecanon para las regiones de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y Puerto Inca. A pesar de realizar una uniformización de los porcentajes para la determinación, las condiciones sobre la ejecución de recurso mantienen sus disposiciones en relación a la normativa específica para cada caso.
21. De acuerdo a las especificaciones en relación a la distribución del recurso y ejecución del gasto, la propuesta del proyecto de ley bajo análisis debe considerar la regulación especial para las regiones de Loreto, Tumbes, Piura, Ucayali y Huánuco, según las normas detalladas en el cuadro siguiente:

Loreto
- Decreto Ley N° 21678, publicado el 11 de noviembre de 1976: Estableció un canon de 10% ad-valorem sobre la producción total de petróleo en Loreto, por 10 años. El pago estaría a cargo de PETROPERÚ
- Ley 23538, del 25 de diciembre de 1982: Modifica el artículo 1 del D.L. 21678. El canon de 10% ad-valorem regirá hasta la total extinción de dicho recurso natural.
- Ley 26390 (aplicable para todas las regiones), del 16 de noviembre de 1994: el canon que resulte aplicable conforme al art. 77 de la Constitución no podrá ser en ningún caso menor a la suma que cada circunscripción hubiese recibido en el año de 1994.

⁶ Ley N° 29693, Ley que homologa el canon y sobrecanon por la explotación de petróleo y gas en los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y en la provincia de Puerto Inca, del departamento de Huánuco, 6 de mayo de 2011.

⁷ Ley N° 30062, Ley que uniformiza el canon y el sobrecanon por la explotación de petróleo y gas para los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto, Ucayali y la provincia de Puerto Inca en el departamento de Huánuco.



Ucayali
<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 23350 - artículo 161, publicado el 30 de diciembre de 1981, establece un sobrecanon de 2.5% del valor de la producción petrolera de la selva, destinadas a financiar el Programa de Inversión de la Corporación Departamental de Desarrollo de Ucayali. Las rentas que se generen eran estimadas y transferidas en forma similar al Decreto Ley N° 21678 y los decretos supremos 0098 y 177-81-EFC. Canon y Sobrecanon petrolero Ministerio de Energía y Minas. - Ley N° 24300, del 5 de septiembre de 1985. A efectos del artículo 121 de la Constitución, considerase renta la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado, derivados de la explotación de recursos naturales. En su artículo 8° establecía una distribución de la siguiente manera: 40% para los municipios provinciales, 40% para la región, 12% para créditos promocionales, 5% para las universidades públicas y 3% para el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana. - Ley N° 26385, del 15 noviembre de 1994: Mediante la cual se autorizan a diversos Consejos Transitorios de Administración Regional a disponer de fondos destinados a programas promocionales de crédito a productores agrarios, pecuarios y pesqueros. - Decreto de Urgencia N° 027-98, publicado el 22 de junio de 1998: los porcentajes a aplicar por canon y sobrecanon sobre el valor total de la producción de petróleo y gas del departamento de Ucayali son Canon: 10% para Ucayali y Sobrecanon: 2.5% para Loreto. - Ley N° 28699, del 21 de marzo de 2006: Se modifica el D.U. 027-98, de esta manera la distribución se realizará de acuerdo a indicadores de población, necesidades básicas insatisfechas y nivel de producción de hidrocarburos por circunscripción.
Piura y Tumbes
<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 23630, publicada el 16 de junio de 1983, se estableció como participación de la zona que integran los departamentos de Piura y Tumbes el 10% de la renta que producen la explotación del petróleo y gas en dichos departamentos, hasta la extinción total de tales recursos. - Ley N° 23871, del 14 de junio de 1984: Se eleva en dos y medio por ciento (2.5%) la participación sobre la renta que produce la explotación del petróleo y gas según Ley N° 23630. - Ley N° 27763, publicada el 26 de junio de 2002: Ley complementaria del Canon y Sobrecanon para petróleo y gas en Piura y Tumbes. Establece que el 20% sea para los distritos y provincias en los que está ubicada la producción de petróleo y/o gas, considerando Canon y Sobrecanon petrolero Ministerio de Energía y Minas 8 su distribución sobre la base del índice combinado de producción y población. - Ley N° 28277, del 13 de julio de 2004: Se define los criterios de distribución según municipalidades distritales y provinciales de gobiernos locales, gobiernos regionales y universidades e institutos superiores, en tal sentido la distribución quedaba así: 70% provincias y distritos donde está localizada la zona productora, 5% para las universidades públicas, 5% para los institutos tecnológicos y 20% para el gobierno regional.
Huánuco- Puerto Inca
<ul style="list-style-type: none"> - Ley N° 24977-artículo 93, 31 de agosto de 1988. Petroperú debe depositar mensualmente en la Cuenta Corriente de cada una de las Corporaciones Departamentales de Loreto, Ucayali, Piura y Tumbes, en el Banco de la Nación en las ciudades de Iquitos, Pucallpa, Piura y Tumbes, respectivamente, la recaudación del Canon y Sobrecanon Petrolero que les corresponde de acuerdo a Ley. - Ley N° 24977-artículo 371, 31 de agosto de 1988, se comprende dentro de los alcances del artículo 93 de la misma Ley a la provincia de Puerto Inca - Departamento de Huánuco, a efecto de que el Canon Petrolero que le corresponde por el Centro productor de Aguas Calientes, sea distribuido a favor de los distritos de la indicada provincia.
Ejecución del gasto y núcleos ejecutores
<ul style="list-style-type: none"> - Decreto de Urgencia N° 028-2006, que destina porcentaje del Canon Petrolero que se asigna a los gobiernos regionales y locales a favor de las comunidades ubicadas en las respectivas zonas de explotación de recursos naturales petroleros. - Decreto de Urgencia N° 079-2009, modificado por Decreto de Urgencia N° 026-2010, dicta medidas complementarias al Decreto de Urgencia N° 028-2006. - Decreto de Urgencia N° 085-2009, autorizan a entidades públicas a ejecutar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

Elaboración: Ministerio de Cultura

22. En relación al canon minero, debe considerarse que si bien la Ley N° 27506, Ley de Canon, establece el marco normativo para su determinación, la base legal de la creación de este recurso se encuentra en Ley General de Minería (Decreto



Supremo N° 014-92-EM y Decreto Supremo N° 88-95-EF). Asimismo, en cuanto a la determinación y la distribución del recurso el proyecto de ley presentado, debe considerar las siguientes disposiciones:

Normativa sobre determinación y distribución del canon para el sector minero	
Decreto de Urgencia N° 001-2002, Ley que modifica la Ley del Canon, publicada el 05 de enero de 2002.	Se modifican los artículos 4° y 9° de la Ley del Canon. La oportunidad de las transferencias del canon a favor de los gobiernos locales y regionales serían establecidas mediante Decreto Supremo, tomando en consideración la periodicidad del pago de los ingresos y rentas que conforman el canon (art. 4°). En relación al artículo 9°, indicó que "el canon minero está constituido por el 50% de los Ingresos y Rentas que pagan los titulares de la actividad minera por la explotación de los recursos naturales".
Ley N° 28077, Ley que modifica la Ley del Canon, publicada el 26 de septiembre de 2003.	Se establece que el criterio para la distribución del canon, al interior de los departamentos y de las provincias, serían los niveles de pobreza vinculados a necesidades básicas en infraestructura insatisfechas y ya no el criterio de densidad poblacional. Sobre la repartición de los recursos del canon dentro de cada provincia, se excluye al distrito productor y a la provincia productora de la distribución al interior del departamento.
Decreto Supremo N° 029-2004-EF, Modificaciones al Reglamento de Ley del Canon, publicado el 17 de febrero de 2004.	Se establece que el canon minero está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta que obtiene el Estado por el aprovechamiento de los recursos minerales metálicos y no metálicos. Se limita la base determinable al cambiar lo establecido en el DU N° 001-2002, que consideraba el total de ingresos y rentas de la actividad.
Decreto de Urgencia N° 002-2004, que modifica la Ley N° 28077, publicado el 30 de marzo de 2004.	Con este decreto se eliminó el criterio de exclusión para aquellas provincias productoras que cuenten con un solo distrito (es el caso de Ucayali, Lima y Callao).
Ley N° 28322, Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley del Canon, modificados por la Ley N° 28077, publicada el 15 de julio de 2004.	Con ella se eliminó la exclusión del distrito productor en la distribución del canon minero para la provincia y de la provincia productora en la distribución dentro del departamento.

Elaboración: Ministerio de Cultura

23. A partir del marco normativo señalado, se pueden establecer algunas consideraciones:

- Se ha priorizado la regulación específica para el caso de los recursos naturales en materia de hidrocarburos. Su regulación varía de acuerdo a la base determinativa, sino también a los mecanismos de distribución, los cuales varían en función cada región productora del recurso.
- Sobre el canon petrolero, la ejecución presupuestal de los montos derivados a gobiernos locales y gobiernos regionales dependerá de las características de cada jurisdicción y de la capacidad de gasto de acuerdo a la gestión en los órganos de gobierno. En el caso de Loreto, la ejecución del canon se encuentra regulada a través de normas de alcance temporal y contempla porcentajes en favor de proyectos de desarrollo que beneficien a las comunidades de las zonas productoras, utilizando la figura de núcleos ejecutores.



- La regulación sobre los demás recursos naturales (forestal, minero, hidroenergético, etc.) tiene una base normativa con un criterio más amplio a través de la Ley General de Canon, pero igualmente en relación a la distribución del recurso, se mantienen las disposiciones de acuerdo a cada región.

Sobre el derecho al beneficio de los pueblos indígenas u originarios

24. De acuerdo con el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas participan "siempre que sea posible en los beneficios" que reporten las actividades por el uso o aprovechamiento de los recursos naturales.
25. En tal sentido, la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Reglamento de la Ley N° 29785 señala que los pueblos indígenas participan siempre que sea posible en los beneficios que pueda reporte el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de su ámbito geográfico.
26. Como puede observarse el beneficio sobre el cual los pueblos indígenas participan se encuentra sujeto a una condición real, la cual se relaciona de forma directa con el hecho de que el uso o aprovechamiento de los recursos naturales generen beneficios.
27. En este sentido, la determinación y distribución de los montos provenientes de la recaudación del canon en sus distintas modalidades y orientados a la ejecución por parte del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales, en proyectos de inversión que beneficien a pueblos indígenas de forma directa, puede ser considerado como la materialización del derecho al beneficio derivado de la participación de los pueblos indígenas en las rentas producidas por las actividades de exploración o explotación de recursos naturales.

Sobre la estructura del proyecto de ley N° 1994/2017-CR que crea el Canon Comunal

28. El proyecto de ley se compone de seis artículos y dos disposiciones transitorias. El objeto de la ley busca transferir un porcentaje de la distribución del recurso canon a los miembros de comunidades campesinas o andinas y comunidades nativas o pueblos amazónicos, quienes como beneficiarios, serían determinados a través de una base de datos a cargo del Ministerio de Cultura.
29. En este sentido, el artículo 2 plantea la creación de dicha base, denominada "base de datos oficial de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, identificando al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, como la entidad responsable de su creación y consolidación.
30. Sobre la base de lo señalado, los artículos 3 y 4 hacen referencia a la conformación de núcleos ejecutores como órganos representativos de las comunidades campesinas, andinas, nativas o pueblos amazónicos, que habiten el área donde se realiza la explotación del recurso natural y que se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, plantea la estructura de estos núcleos, conformados por un presidente, un secretario, un tesorero y un veedor, éste último perteneciente al gobierno local. La constitución de dichos núcleos estaría certificada por un notario o el juez de paz de la jurisdicción.



31. En relación al uso del recurso, el artículo 4 plantea la modificación de la Ley N° 27506, a efectos de incluir la transferencia bajo la modalidad de núcleos ejecutores, de un monto correspondiente al 3%, sobre la base del 10% del total distribuido a la municipalidad de la zona donde se extrae el recurso, destinados a la inversión productiva para el desarrollo sostenible.
32. Asimismo, el artículo 5 plantea la modificación de la Ley de Canon, en relación al artículo 7, literal a), numeral 7.1, señalando la responsabilidad de las autoridades de gobiernos locales y provinciales de realizar la transferencia de recursos, tanto para los centros poblados de su jurisdicción como para las comunidades campesinas, andinas y a las comunidades nativas o pueblos amazónicos, en las zonas de explotación.
33. Por otro lado, el artículo 6 modifica la Ley N° 28322⁸, incrementando al 30% el total de la transferencia a favor de gobiernos locales de las zonas de explotación con la finalidad de destinar dichos recursos a la inversión productiva de comunidades campesinas o andinas y a las comunidades nativas o pueblos amazónicos donde se explote el recurso natural.
34. Finalmente, las disposiciones transitorias señalan la obligatoriedad para la emisión de una norma modificatoria del reglamento de la Ley de Canon, en un plazo de 60 días y la derogación de las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a su articulado.

IV. ANÁLISIS

Sobre las denominaciones empleadas en la propuesta normativa para nombrar a los beneficiarios del canon

35. Corresponde indicar que la figura prevista como "canon comunal" se vincula a determinadas categorías de sujetos beneficiarios, tal como lo indica el objeto de la ley y la creación de una base de datos, en el marco de los artículos 1 y 2 del proyecto. Sobre ello, las categorías indicadas no posibilitan la identificación de los beneficiarios o las entidades a cargo de su identificación, dado que el ámbito elegido agrupa a diversas categorías que responde a regímenes distintos y categorías de sujetos colectivos no previstos en la legislación vigente como las señaladas "comunidades andinas".
36. Señalado ello, corresponde indicar que el proyecto bajo comentario requiere establecer quienes son los sujetos beneficiarios, a quienes se transferirán los recursos derivados de las transferencias realizadas a gobiernos locales y regionales y si pertenecen a comunidades nativas, comunidades campesinas o miembros de pueblos indígenas agrupados bajo distintas categorías.

Sobre la identificación de competencias en relación a comunidades nativas y campesinas y pueblos indígenas u originarios

⁸ Ley N° 28322, Ley que modifica artículos de la Ley N° 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley N° 28077.



37. En este sentido, es preciso indicar que según las leyes de comunidades nativas y de comunidades campesinas⁹ se ha determinado a la entidad rectora a cargo de su registro, tanto en proceso de reconocimiento como tituladas, a cargo del Ministerio de Agricultura y de los órganos correspondientes a nivel de Gobiernos Regionales. Por ello, en relación al ámbito de identificación de sujetos beneficiarios, se debe precisar en los artículos correspondientes si el proyecto de ley está orientado a beneficiar solamente a miembros de comunidades campesinas o nativas, por lo que de ser así, se recomienda solicitar la información sobre comunidades campesinas o nativas y la opinión sobre el proyecto de ley al Ministerio de Agricultura y Riego.
38. Asimismo, se debe señalar que el Ministerio de Cultura es el ente rector en materia indígena y se encuentra a cargo de la administración de la Base de Datos Oficial sobre Pueblos Indígenas. Sin embargo, la información que posee dicha base es de carácter referencial y exclusivamente respecto de pueblos indígenas u originarios, los cuales pueden agruparse bajo distintas formas de organización que contemplen otras categorías más allá de comunidades nativas o comunidades campesinas. En este sentido, el Ministerio de Cultura no es competente para brindar información sobre comunidades, sino sobre la categoría pueblos indígenas, por lo que en relación al proyecto de ley se sugiere evaluar si el ámbito de sujetos beneficiarios está orientado a miembros de pueblos indígenas que puedan ser identificados bajo las características señaladas por el Convenio 169, y la Ley y Reglamento de Consulta Previa.

Sobre la materialización del derecho al beneficio

39. Debe señalarse que la distribución y ejecución de montos de canon en favor de pueblos indígenas puede considerarse como la materialización del derecho a la participación, contemplado como aquel que establece la participación económica derivada de los beneficios que generen las actividades de explotación de recursos naturales, conforme a lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 2) del Convenio 169 de la OIT.

Sobre los alcances del proyecto de ley en relación al marco legal sobre canon

40. Al ser un proyecto de ley de alcance general, no establece entre sus disposiciones la regulación en materia de hidrocarburos que pueda ser susceptible de ser modificada, lo cual puede ocasionar como consecuencia la no aplicación para las comunidades nativas o campesinas ubicadas en zonas amazónicas de extracción de hidrocarburos. Asimismo, las modificaciones planteadas a la Ley de Canon, hacen mención a la conformación de núcleos ejecutores, para cual se podría considerar la normativa específica en el caso de Loreto. En este sentido cabe recomendar que el proyecto de ley plantee modificaciones en relación a la base normativa que regula el canon de hidrocarburos.
41. De igual forma el proyecto de ley puede considerar la modificación en relación a la distribución y la ejecución del recurso, incorporando obligaciones específicas para los gobiernos regionales y locales que involucren dentro de sus jurisdicciones a población organizada en comunidades campesinas o nativas o pueblos indígenas,

⁹ LEY N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas LEY N° 24656, Decreto Ley N° 22175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva.



a fin de considerar a toda la población indígena afectada por la actividad de explotación en las zonas de extracción.

42. Si bien el ingreso correspondiente a canon es la participación efectiva de la que deben gozar los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de recursos naturales, a pesar de los esfuerzos por redistribuir eficientemente estos ingresos, aún persisten deficiencias en la programación presupuestal anual para la ejecución de estos recursos, así como falta de capacidad técnica para la identificación, formulación y evaluación de expedientes sobre proyectos de inversión que ejecuten presupuesto, como el porcentaje contemplado a través del presente proyecto de ley.
43. En este sentido se recomienda que el proyecto de ley contemple el concepto de intangibilidad, destinado a que los recursos provenientes de canon distribuidos a las municipalidades de las zonas de extracción y que no puedan ser ejecutados en el año donde fueran programados, no puedan reprogramarse en otra actividad distinta a la de su criterio de distribución.
44. En cuanto al modelo de distribución en general, debemos observar tres problemas principales:
 - a. En primer lugar, se observa que la concentración del canon se da en pocas regiones; regiones de producción minera o hidrocarburífera, o regiones de producción de recursos forestales, entre otros.
 - b. Los mecanismos de redistribución, no consideran a las localidades que están alejadas de la superficie central de operación pero que si poseen instalaciones que están vinculadas a la actividad principal bajo explotación, como las localidades por donde pasan las rutas del gaseoducto.
 - c. En tercer lugar, se aprecia que el canon se transfiere directamente a los gobiernos regionales o locales, y que estos no necesariamente están obligados a invertir en las comunidades de su jurisdicción ni existen mecanismos para el seguimiento en la ejecución de estos recursos.
45. En este sentido, dado que el proyecto de ley busca mejorar las condiciones actuales de distribución, es importante considerar la normativa especial de cada régimen, así como la aplicación de mecanismos de seguimiento para el caso de la conformación de núcleos ejecutores y la priorización de los proyectos que estas formas de organización desarrollarían. En este sentido también considerar el seguimiento de la ejecución de recursos provenientes de canon por parte de gobiernos regionales y locales, a efectos de garantizar la transparencia y la fiscalización de estos fondos.
46. Asimismo, el proyecto de ley puede considerar evaluar un nuevo mecanismo de redistribución del canon que tome en cuenta todas las localidades que forman parte del proceso de explotación económica de recursos naturales, incluyendo las áreas de explotación propiamente dichas, así como otras instalaciones que se utilizan para el traslado y comercialización del recurso natural. Los mecanismos de redistribución deben buscar un reparto equitativo del recurso canon considerando los riesgos vinculados a la actividad a lo largo de todo el proceso.
47. De igual forma, se deben señalar los canales para fortalecer capacidades de los gobiernos locales en torno al planeamiento y diseño de proyectos de inversión pública, la formulación de estudios y expedientes, el establecimiento de contratos a



PERÚ

Ministerio de Cultura

lo largo del ciclo de inversión, los mecanismos de inversión pública alternativos, las funciones de supervisión y monitoreo a lo largo del ciclo de inversión, entre otros, dado que los núcleos ejecutores planteados en el proyecto de norma estarán sujetos a la presentación de sus iniciativas y conclusión de sus proyectos, ante gobiernos locales correspondientes.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

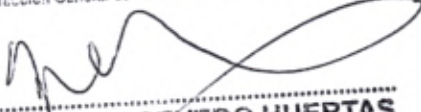
Del análisis realizado al Proyecto de Ley N° 1534/2016-CR, se considera que el mismo es técnicamente viable, sin embargo se ponen a consideración los criterios desarrollados en el acápite IV del presente informe, a fin de ser considerados como sugerencias a evaluación.

Finalmente, se recomienda enviar el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura.

Es todo cuanto se debe informar para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Atentamente,

Ministerio de Cultura
Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas



ANGELA ACEVEDO HUERTAS
Directora General

AAH/gr