

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2018 – 2019

Señor presidente:

Ha sido remitido, para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 1994/2017-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, a iniciativa del congresista Jorge del Castillo Gálvez, por el que propone “Ley que crea el Canon Comunal”.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la segunda sesión ordinaria, celebrada el miércolesde 2018, del período anual de sesiones 2018 – 2019, acordó por de los presentesel texto sustitutorio del dictamen recaído sobre el **Proyecto de Ley 1994/2017-CR, con el voto favorable** de los congresistas presentes

I. SITUACIÓN PROCESAL

a) Estado procesal del Proyecto

El Proyecto de Ley **1994/2017-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario con fecha 12 de octubre del 2017, siendo decretado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera comisión dictaminadora, con fecha 18 de junio de 2018 ésta ha emitido dictamen favorable, aprobado por mayoría; y, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión; ambos mediante decreto de envío del 17 de octubre de 2017.

b) Antecedentes legislativos

La iniciativa legislativa busca generar que la población circundante y directamente impactada con la explotación del recurso natural, puede recibir un porcentaje de la distribución del canon para ser empleada en inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural. Para tal fin, propone un nuevo criterio de uso del canon.

Sobre la modificación de los criterios de uso del canon, regulado por la Ley de Canon, desde su vigencia en el año 2002, estos han tenido diversas modificaciones siendo las más importantes las siguientes:

- **Artículo 4 de la Ley 28077, Ley que modifica diversos artículos de la Ley 27506, Ley de Canon**, publicada el 26-09-2003 que estableció que “6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica que potencien el desarrollo regional. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución”.

- **Segunda Disposiciones Complementarias y Finales, de la Ley 28322, Ley que modifica artículos de la Ley 27506**, publicada el 05 de julio de 2004, estableció en su Segunda Disposición Complementarias y Finales, que “Del total recaudado a que se refiere el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27506, sustituido por el artículo 2 de la presente Ley, se destinará el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural”.
- **Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes**, publicada el 02 noviembre 2016, estableció que "6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley”.
- Actualmente, se tiene la autógrafa de la “Ley que modifica la Ley 27506, Ley de Canon, a fin de promover el financiamiento de Programas de Vivienda Social”, remitida al Ejecutivo el 28 de agosto del presente año. Esta modificación habilita que los gobiernos regionales y gobiernos locales utilicen el canon para el financiamiento de Bonos Familiares Habitacionales (BFH) destinados a proyectos de vivienda del Programa Techo Propio y para el financiamiento del Programa Nacional de Vivienda Rural, mediante convenios con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Fondo MIVIVIENDA.

c) Pedidos de Opinión

Se han remitido a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio N° 577-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de octubre de 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio N° 578-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de octubre de 2017.
- Ministerio de Cultura, mediante Oficio N° 579-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de octubre de 2017.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), mediante Oficio N° 580-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de octubre de 2017.
- Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), mediante Oficio N° 581-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de octubre de 2017.

d) Opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido las siguientes opiniones:

- **EL MINISTERIO DE CULTURA:** alcanza opinión mediante Oficio N° 695-2017-DM/MC que adjunta el Informe N° 000066-2017-CDR/OGAJ/SG/MC de la Oficina General de Asesoría Jurídica, e Informe N° 181-2017-DGPI/VMI/MC, de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, respectivamente.

Sobre la Oficina General de Asesoría Jurídica, que recoge las conclusiones y recomendaciones de la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas, **concluye que no formula observaciones al Proyecto de Ley 1994/2017-CR**, sin embargo, formula las siguientes recomendaciones a considerar:

“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 hidrocarburo.

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 pueden 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 priorización de los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

proyectos que estas formas de organización desarrollarías. 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 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 proceso¹.

Por otro lado, precisa que 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”.

También indica, que el Ministerio de Cultura se encuentra a cargo de la administración de la Base de Datos Oficial sobre Pueblos Indígenas, sin embargo, indica que la información que posee 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.

- **LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS:** a través de su Secretaria General, alcanza opinión mediante Oficio N° 1769-2018-PCM/SG, que incluye los siguientes informes:
 - Informe 360-2018-PCM/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros;
 - Informe 332-2017-EF/62.01, del Ministerio de Economía y Finanzas;
 - Informe 1577-2017-PRODUCE/OGAJ, del Ministerio de la Producción;
 - Informe 000066-2017/CDR/OGAJ/SG/MC, del Ministerio de Cultura; y,
 - Informe Legal 1128-2017-MINAGRI-OGAJ, del Ministerio de Agricultura y Riego.

El Informe 360-2018-PCM/OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, recoge las conclusiones y recomendaciones de las entidades arriba descritos en atención a las competencias y funciones que poseen, siendo estas:

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

¹ Recogido de las páginas 4-5 del Informe N° 000066-2017-CDR/OGAJ/SG/MC.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

A través de la Dirección General de Presupuesto Público, **formula observación**, según indica, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, dado que la propuesta normativa no acompaña un análisis costo-beneficio, en términos cuantitativos que indique el impacto que dicha medida generará en los presupuestos del Sector Público para el Año Fiscal 2017 y 2018.

Asimismo, señala que la iniciativa legislativa no ha incorporado la determinación de la Entidad que será responsable de controlar y supervisar la ejecución de los recursos que serán transferidos.

De otro lado, la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal, **formula observación** al proyecto de ley, por considerar que la propuesta constituye una medida poco eficiente porque atomiza la inversión su nacional y puede inmovilizar recursos escasos cuando estos son poco significativos. Así también, señala que esta propuesta resulta inviable en razón que las comunidades no constituyen unidades ejecutoras del Sector Público, razón del cual la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322, vigente, establece que las municipalidades están obligadas a destinar treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural.

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

A través de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Ministerio de la Producción concluye que el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, Ley que crea el Canon Comunal, **resulta improcedente**.

El informe señala que el proyecto de ley no se ajusta al marco conceptual de lo que establece la Ley como Canon. Por otro lado, indica que la propuesta de creación de una base de datos oficial de comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos a cargo del Vice Ministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, resulta innecesario, puesto que dicha entidad ya se encarga de eso.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO

A través de la Oficina General de Asesoría Jurídica, el Ministerio de Agricultura y Riego concluye que el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, **es viable sin observaciones**, según precisa, esta iniciativa es favorable y se encuentra acorde a los objetivos de su Sector, quien viene apoyando a las comunidades campesinas y nativas entre otras formas, bajo la modalidad de asignación de recursos, a través de los Comités Locales de Asignación de Recursos-CLAR que operan bajo la competencias del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural-AGRO RURAL, unidad ejecutora del Ministerio de Agricultura y Riego y la Plataforma de SERVIAGRO, que brinda servicios de extensión y asistencia técnica dirigidos a pequeños productores de la agricultura familiar, principalmente a nivel de comunidades campesinas y comunidades nativas.

MINISTERIO DE CULTURA

Son los considerandos arriba expuestos a través del Oficio N° 695-2017-DM/MC.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

- **ASAMBLEA NACIONAL DE GOBIERNOS REGIONALES (ANGR)**, no remitió opinión.
- **ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ (AMPE)**, no remitió opinión.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 1994/2017-CR, Ley que crea el Canon Comunal, consta de seis (06) artículos y dos (02) disposiciones transitorias y, tiene como objetivo lo siguiente:

- 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.
- Dispone la crear la base de datos oficial de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos, quedando dicha responsabilidad en el Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura.
- Establece la conformación de núcleos ejecutores, 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.

Los núcleos ejecutores cuentan con un Presidente, un Secretario, un Tesorero y un Veedor representante del Gobierno Local.

- Incorpora el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon, que dispone que los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, transferirán bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores el 3% (tres por ciento) del total del 10% (diez por ciento) y del total percibido por canon a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de la comunidad donde se explota el recurso natural.
- Se modifica el literal a), del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27506, Ley de Canon, disponiendo que las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, bajo responsabilidad, transferirán recursos para inversión a los centros poblados de su circunscripción y a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos.
- Modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322, Ley que modifica artículos de la Ley 27506, Ley de Canon, disponiendo que se transferirán el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos donde se explota el recurso natural.
- Otorga el plazo de sesenta (60) días, para que el Poder Ejecutivo expedirá el Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley de Canon, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2002-EF.
- Asimismo, dispone que se derogue o deje en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido en la iniciativa legislativa.

III. MARCO NORMATIVO

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

- Constitución Política del Perú: artículo 77.
- Ley 27506, Ley de Canon: artículos 6 y 7.
- Ley 28322, Ley que modifica artículos de la Ley 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley 28077: Segunda Disposiciones Complementarias y Finales.
- Convenio OIT 169: artículo 15

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley materia del presente dictamen, propone incorporar el numeral 6.3 al artículo 6 y modificar el literal a), del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27506, Ley de Canon, facultando que los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, trasfieran bajo la modalidad de núcleos ejecutores el 3% (tres por ciento) del total del 10% (diez por ciento) y del total percibido por canon a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explora el recurso natural.

Además, pretende modificar la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322, facultando que del total recaudado a que se refiere el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 27506, se transferirán el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos.

Como puede verse, las modificaciones que se pretende realizar afecta directamente el uso de los recursos provenientes del canon, regulados en la Ley 27506, Ley de Canon. En tal sentido, resulta pertinente conocer los conceptos y objetivos que existen sobre la materia.

4.1. Definición de canon

Como principal antecedente de lo hoy se concibe como “canon”, lo encontramos en el artículo 121 de la Constitución Política del Perú de 1979, que decía “corresponde a las zonas donde los recursos naturales están ubicados, **una participación adecuada en la renta que produce su explotación**, en armonía con una política descentralista. Su procesamiento se hace preferentemente en la zona de producción. (Subrayado y resaltado propio)”.

Siendo así, fue necesario puntualizar lo que involucraba el enunciado de participación adecuada en la “renta” que produce su explotación, efectivizándose la misma, a través de la promulgación de la Ley 24300², de fecha 04 de septiembre de 1985, que precisó que debiera entenderse por renta a “la totalidad de los impuestos directos que percibe el Estado, por la explotación de los recursos naturales” y se fijaba en no menos del 20 % de la renta la participación que establecía la Constitución de 1979³.

De tal modo, la necesidad de mantener a nivel constitucional la definición de canon se mantuvo y fue precisada en el artículo 77 de nuestra actual Constitución Política, señalándose que “(...) Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a

² Para 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

³ MANCO Zaconetti, Jorge Eusebio, Canon Minero: Problemas y posibilidades con la descentralización. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM, Año VII, N° 21. Lima, noviembre de 2002.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

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."

Sobre lo señalado "se desprende del texto constitucional que el canon no es un tributo ni un pago que realizan las personas naturales o jurídicas (empresas) que explotan los recursos naturales, es decir, no constituye un sobrecosto que pueda afectarlas. De lo establecido en el artículo 77° podemos deducir que el canon es una participación o porcentaje en los ingresos y rentas que obtiene el Estado por la explotación de los recursos naturales y que son destinados a las zonas donde se extrajeron dichos recursos; es decir, el canon es un concepto de distribución de los recursos públicos ya captados⁴".

En el caso peruano se tiene que es el Estado el propietario de los recursos naturales, y es el nivel central el que tiene en principio la captación de las rentas e ingresos que se obtienen por este concepto, lo que se redistribuye a los agentes públicos de las zonas donde se produce la actividad extractiva de los recursos.

Lo expuesto, resulta concordante con lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, que establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

De otro lado, la Ley 27506, en su artículo 1, define que "El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos naturales".

La misma Ley, ha establecido que los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley. (Subrayado es nuestro).

De lo dicho, se advierte que la transferencia de recursos por concepto de canon debe ser considerado como transferencias condicionadas, lo que obliga, en el caso de los gobiernos locales productores, a utilizar el recurso (económico) exclusivamente al desarrollo de proyectos u obras que generan mejora en la calidad de vida de la población directamente impactada por la explotación del recurso natural. Esta posición es concordante con lo plasmado en el Fundamento 14 de la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional de fecha 04 de mayo de 2009, recaído en el Expediente N° 0028-2007-PI/TC, que señaló que "los recursos correspondientes del canon, sobrecanon y regalías mineras no son recursos propios de los gobiernos locales sino recursos transferidos del Gobierno Central, debido a que los ingresos y rentas obtenidas son producto de la utilización y explotación de los recursos naturales que según el artículo 66° de la Constitución son patrimonio de la Nación".

⁴ Ibídem Pág. 27.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

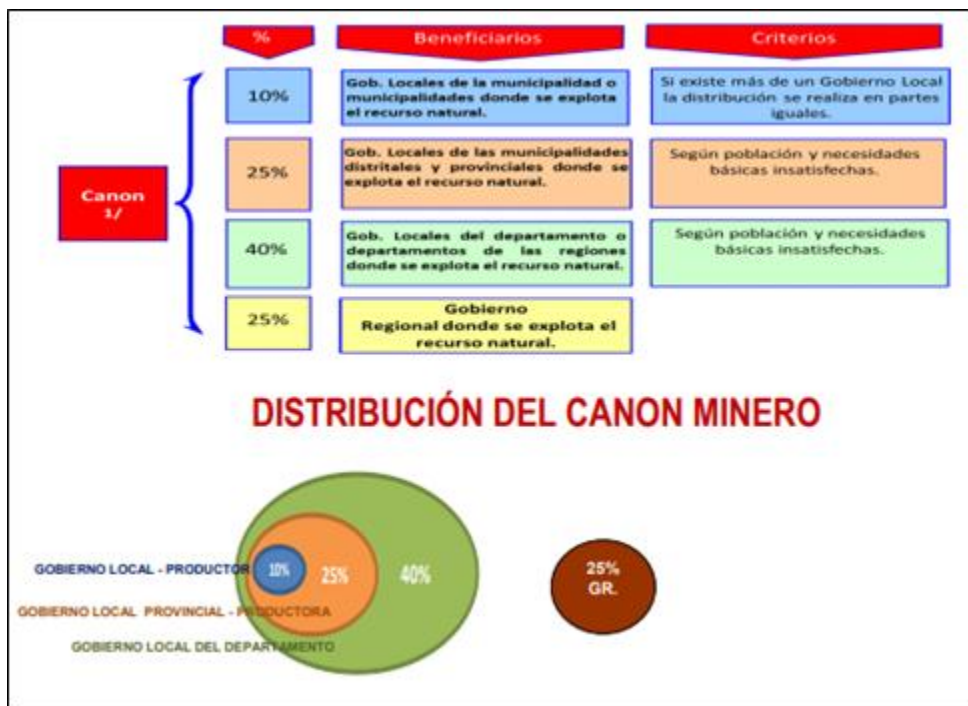
4.2. Criterios de distribución del canon. –

La Ley 27506, Ley de Canon, ha previsto criterios para la distribución del canon entre los gobiernos regionales y locales, para ello, el Ministerio de Economía y Finanzas fija los índices de distribución en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Tras la modificación a la Ley, en el año 2004, la distribución del canon quedo distribuido de la siguiente manera:

- a) El diez por ciento (10%) del total de canon para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.
- b) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales donde se explota el recurso natural.
- c) El cuarenta por ciento (40%) del total de canon para los gobiernos locales del departamento o departamentos de las regiones donde se explota el recurso natural.
- d) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

El cien por ciento (100%) del monto a distribuir corresponde a lo generado por el canon en cada región o regiones en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales.

Cuadro 01



Fuente: Observatorio de la Descentralización-septiembre 2017.Publicación 6.

Para efectos de la distribución señalada en los literales c) y d), la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Gobierno Regional de Lima se excluirán mutuamente

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

conforme a lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En el caso de la Provincia Constitucional del Callao el total recaudado a que se refiere el literal c) del numeral 5.2 se distribuirá entre las municipalidades distritales y provincial”.

4.3. Tipos de canon. –

Tomando en consideración que la Ley 27506, Ley de Canon, prevé que la explotación de los recursos naturales genera canon en favor de los gobiernos regionales y locales donde se ubica, resulta relevante precisar que la Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, define qué y cuáles son los recursos naturales que existe en nuestro territorio; precisando lo siguiente:

“Artículo 3.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:

- a. a. las aguas: superficiales y subterráneas;*
- b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;*
- c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;*
- d. los recursos hidrocarbúricos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;*
- e. la atmósfera y el espectro radioeléctrico;*
- f. los minerales;*
- g. los demás considerados como tales.*

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley”.

Sobre el aprovechamiento del recurso natural en beneficio de una actividad económica, nuestro Tribunal Constitucional ha señalado en el Fundamento 18 de la Sentencia de Pleno Jurisdiccional de fecha 01 de abril de 2005, recaído en el Expediente 0048-2004-PI/TC, que, “en cuanto al vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función a los principios siguientes: a) el principio de desarrollo sostenible o sustentable (que merecerá luego un análisis); b) el principio de conservación, en cuyo mérito se busca mantener en estado óptimo los bienes ambientales; c) el principio de prevención, que supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia; d) el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados; e) el principio de mejora, en cuya virtud se busca maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano; f) el principio precautorio, que comporta adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente; y, **g) el principio de compensación, que implica la creación de mecanismos de reparación por la explotación de los recursos no renovables**”. (resaltado y subrayado propio).

Bajo el principio de compensación, si bien los recursos naturales renovables o no, son parte del patrimonio de la Nación, resulta importante que cualquier compensación

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

involucre la participación económica de la población directamente impactada con dicha actividad, siendo así, en la misma sentencia antes citada, el tribunal Constitucional ha señalado que “no se trata de un pago, sino de una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y locales respecto a la distribución de ingresos ya recaudados”.

La Ley de Canon, reconoce que existen (06) tipos de canon, siendo estos:

1. Canon minero (Título V)
2. Canon gasífero (Título VI)
3. Canon petrolero (Título VI)
4. Canon hidroenergético (Título VII)
5. Canon pesquero (Título VIII)
6. Canon forestal (Título IX)

4.4. Cuadro de transferencia. –

En el cuadro inferior por información de la plataforma virtual transparencia económica del Ministerio de Economía y Finanzas, de los recursos considerados: Canon forestal, Canon gasífero-renta, Canon Hidroenergético, Canon minero, Canon Pesquero-Derecho de pesca, Canon y Sobre canon petrolero, Canon Pesquero-Impuesto a la renta y Canon y Sobre canon Impuesto a la renta.

Cuadro N° 02

Año	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Total General
2004		70,151,496.78	558,814,518.24	628,966,015.02
2005		490,774,356.02	1,077,021,213.99	1,565,054,833.23
2006		764,628,077.91	1,828,741,048.38	2,594,106,746.05
2007		1,660,534,289.11	4,545,945,094.30	6,205,748,343.54
2008	40,399,573.88	1,563,662,853.17	4,159,321,765.34	5,763,384,192.39
2009	33,246,431.03	1,123,285,232.89	3,142,572,310.38	4,299,103,974.30
2010	36,223,195.80	1,082,179,811.41	2,978,063,147.36	4,096,466,154.57
2011	56,324,694.57	1,400,023,709.65	3,828,906,467.92	5,285,254,872.14
2012	75,982,948.75	1,969,397,415.81	5,400,111,456.22	7,445,491,820.78
2013	80,326,131.44	1,661,929,399.99	4,423,436,456.19	6,165,691,987.62
2014	88,065,336.80	1,525,544,072.80	3,955,418,340.70	5,569,027,750.30
2015	46,161,270.26	1,078,667,955.11	2,996,108,297.01	4,120,937,522.38
2016	24,894,630.92	674,898,720.18	1,957,448,769.65	2,654,978,332.61
2017	25,795,673.52	737,824,880.26	2,142,116,207.32	2,905,736,761.10
2018	25,274,725.43	1,017,668,263.75	2,963,835,450.45	4,006,447,678.11
TOTAL	532,694,612.40	16,821,170,534.84	45,957,860,543.45	63,306,396,984.14

Fuente:
<http://apps5.mineco.gob.pe/transferencias/cuadros>

Puede observarse del cuadro 02, que son los gobiernos locales quienes reciben mayores recursos por canon, sin embargo, las poblaciones directamente impactadas

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

por la ejecución de la actividad económica, no reciben-en su mayoría- una mejora sustantiva en su calidad de vida, lo cual se evidencia por los constantes reclamos que efectúan, ésta situación ha quedado sustentada en el *informe de distribución y utilización de los recursos del canon, sobrecanon, fondo de desarrollo socioeconómico del proyecto Camisea y Regalía minera en el Perú*, elaborado por la Contraloría General de la República en el año 2011, ahí se señala que una de las causas es la falta de orientación de los intereses políticos de las autoridades hacia el bienestar a largo plazo de sus localidades.

Asimismo, la capacidad de gestión, es otra de las causas para la falta de inversión del canon en favor de la población asentada o circundante del recurso a explotarse, de ello, (Pebe, Radas y Torres 2017:184) señala *“Cabe mencionar que la capacidad de los gobiernos locales para administrar eficazmente la inversión pública es otro problema que está presente en la gestión pública peruana. Esa capacidad está limitada no solo por un sistema disfuncional de planificación y asignación presupuestaria, las trabas y restricciones en la ejecución de las actividades y la escasa articulación entre las instituciones y los programas públicos; las limitaciones en materia de capacidad técnica también influyen en este problema. Aragón y Casas (2009) hallaron evidencias de que la falta de capacidad relacionada con la gestión de la inversión, esto es, con la gestión de los proyectos, la contabilidad y las finanzas, el planeamiento y la coordinación con otras entidades públicas, puede afectar negativamente a la capacidad de los gobiernos locales para incrementar la inversión pública, aunque dispongan de recursos financieros (Aragón y Casas, 2009)”*.

4.5. Evaluación de la propuesta. –

La propuesta contenida en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, Ley que crea Canon Comunal, y la evaluación de las opiniones recogidas de las entidades, descritas en las páginas 3 al 6 del presente dictamen, permite determinar lo siguiente:

Comentario:

1. Sobre el Objeto de la Ley:

Se recoge la opinión vertida por el Ministerio de la Producción, a través del cual señala que la creación de Canon Comunal, no se ajusta al marco conceptual de lo que se establece la Ley como Canon, siendo razonable esta observación puesto que el canon se origina de la explotación de un recurso natural.

Sin perjuicio de ello, se entiende que la propuesta de ley, busca promover la “participación económica” de la población directamente impactada con la ejecución de una actividad económica, basada en la explotación de un recurso natural.

Está participación deberá estar incorporado a los usos que se permite realizar sobre el canon y tomando en consideración que son los gobiernos locales productores, los que reciben mayores corresponden mayores recursos y son estos los obligados a satisfacer las necesidades de la población circundante al área de explotación, es sobre esta distribución que se permite la participación directa de la comunidad.

2. Sobre la creación de la base de datos oficial de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos:

Resulta relevante recoger la aclaración del Ministerio de Cultura, respecto que la iniciativa de Ley, precisa que categorías de sujetos colectivos no previstos

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

en la legislación vigente como las señaladas “comunidades andinas”, por lo que debe obviarse estas denominaciones.

Del mismo modo, no resulta necesario que la “participación económica” de la población circundante en la actividad extractiva, sólo se ciña a determinadas categorías, algunas de ellas previstas en la concepción de pueblos indígenas, señaladas en la Ley 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), sino se permita que las poblaciones organizadas en comunidades, cualesquiera su categoría o condición, pueda participar.

3. De la conformación de los núcleos ejecutores:

Del análisis de la propuesta, la participación económica de la población bajo la modalidad de núcleos ejecutores resulta favorable, pues permite un gasto más eficiente y efectivo de los fondos públicos obtenidos por rentas o ingresos de la explotación de un recurso natural que forma parte del Patrimonio de la Nación.

Esta conclusión es concordante con la opinión vertida por el Ministerio de Agricultura y Riego y Ministerio de Cultura, respectivamente.

Asimismo, existe la posibilidad que el ámbito que comprende una actividad económica generadora de canon, no sólo comprenda una comunidad o concentre un número significativo de población, y siendo los recursos del canon determinados, es necesario que la entrega de recursos se realice a través de un fondo concursable a cargo del gobierno local productor.

Sin embargo, el uso de estos fondos sólo se debe utilizar de manera exclusiva para fines de desarrollo productivo y mejoramiento de infraestructura de uso público, los cuales no deben subrogar las obligaciones a cargo del Gobiernos local o Regional.

Estos fondos pueden ser utilizados para consolidar o complementar los proyectos o actividades ejecutadas en esas comunidades, siempre bajo el enfoque de sostenibilidad.

4. De la incorporación del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 27506:

La propuesta de incorporación resulta pertinente y, es concordante con los ajustes que se han descrito, para una mejor redacción se debe replantear que los gobiernos locales, a que se refiere el literal a); del numeral 5.2 del artículo 5 de la presente Ley, del total recaudado, entregaran el treinta por ciento (30%) del canon a las comunidades, donde se explota el recurso natural.

La incorporación de este numeral promoverá, como se dijo, que la población tenga una participación económica de las rentas o ingresos que se obtienen de la explotación del recurso natural ubicado específicamente en su territorio.

5. De la modificación del literal a), del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27506:

La iniciativa presentada propone asignar la responsabilidad de las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales en la transferencia de recursos para inversión a los centros poblados de su circunscripción y a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

Que, resulta necesario modificar este artículo de propuesta, considerando la opinión emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre la *necesidad de determinar a Entidad que será responsable de controlar y supervisar la ejecución de los recursos que serán transferidos*; se entiende que ésta observación hace referencia los núcleos ejecutores.

6. De la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322:

Este enunciado se encuentra subsumido en la incorporación del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 27506, Ley de Canon; por lo que no resulta aplicable su modificación sino su derogación.

7. De la Primera y Segunda Disposiciones Transitorias:

Es pertinente este enunciado, debiendo solo adecuarse a los, lineamientos sobre técnica legislativa del Congreso de la República.

V. IMPACTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica el artículo 6, incorporando el numeral 6.3 de la Ley 27506, Ley de Canon, adicionando un nuevo criterio de uso que posibilita que la población organizada a través de núcleos ejecutores, participen económicamente de las rentas o ingresos que genera la explotación de un recurso natural del cual se ven directamente impactados.

Lo importante de esta modificación, es que en la mayoría de casos son miembros de pueblos indígenas bajo la categoría jurídica de comunidades campesinas o nativas las que se encuentran involucradas en las áreas donde se explota un recurso natural, y respetando el derecho que estos tienen a un ambiente adecuado y equilibrado, se permitirá que estas poblaciones puedan mejorar sus condiciones de vida a través de su participación en el uso de los fondos que generan estas actividades económicas. Esto último concordante con lo dispuesto en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por nuestro país a través de la Resolución Legislativa 26253, el 26 de noviembre de 1993, que establece, *“en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”*.

Por otro lado, se establece la responsabilidad civil y penalmente de las autoridades locales y de los núcleos ejecutores por la correcta utilización de los fondos asignados.

Cuadro N° 03

CUADRO COMPARATIVO DE LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES		
LEY 27506 (Actual)	LEY 28322 (Actual)	PL 1994 (Propuesta de modificación)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

<p>Artículo 6.- Utilización del canon 6.1 El control y ejecución de los recursos correspondientes al canon, asignado a los gobiernos locales, está sujeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley. 6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas y el 10% (diez por ciento) del total percibido por canon a los institutos y escuelas de educación superior de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica y de su respectiva infraestructura, que potencien su desarrollo. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de distribución conforme a ley”.</p>		<p>Artículo 4. Incorporación del numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 27506 Incorpórese el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley 27506, en los siguientes términos: <i>“Artículo 6.- Utilización del canon (...)</i> <i>6.3 Los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural, transferirán bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores el 3% (tres por ciento) del total del 10% (diez por ciento) y del total percibido por canon a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos de su circunscripción, destinado exclusivamente a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural”.</i></p>
<p>Artículo 7.- Las responsabilidades de las autoridades municipales 7.1 Las autoridades locales son responsables de:</p>		<p>Artículo 5. Modificación del literal a) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27506 Modifíquese el literal a) del</p>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

<p>a) Las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, bajo responsabilidad, transferirán recursos para inversión a los centros poblados de su circunscripción.</p>		<p>numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley 27506, en los siguientes términos: "a) <i>Las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, bajo responsabilidad, transferirán recursos para inversión a los centros poblados de su circunscripción y a las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos</i>".</p>
	<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES</p> <p>SEGUNDA. - Del total recaudado a que se refiere el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27506, sustituido por el artículo 2 de la presente Ley, se destinará el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades donde se explota el recurso natural.</p>	<p>Artículo 6. Modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322</p> <p>Modifíquese la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 28322, en los siguientes términos: "SEGUNDA. - Del total recaudado a que se refiere el literal a) del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27506, se transferirán el treinta por ciento (30%) a la inversión productiva para el desarrollo sostenible de las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos donde se explota el recurso natural".</p>

Elaboración: Propia

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Las modificaciones propuestas para los artículos 6 y 7 de la Ley 27506, Ley de Canon, no genera aumento de gasto público, más por el contrario facilita la participación efectiva de la población que está directamente impactada con la explotación de un recurso natural, permitiendo que ellos contribuyan a su desarrollo a través de la ejecución de proyectos de desarrollo productivo y mejoramiento de infraestructura de uso público, que no implica una duplicidad de intervenciones, sino que está complementa la intervención del gobierno nacional, regional y local.

VII. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACION del Proyecto de Ley 1994/2017-CR con el siguiente texto sustitutorio.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-CR, por el que se propone una Ley que crea el Canon Comunal.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LOS ARTICULOS 6 Y 7 DE LA LEY 27506, LEY DE CANON

Artículo Único. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley, es incorporar el numeral 6.3 al artículo 6 y, modificar el numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley 27506, Ley de Canon, quedando redactados de la siguiente forma:

“Artículo 6.- Utilización del canon

(...)

6.3 Los gobiernos locales, a que se refiere el literal a), del numeral 5.2 del artículo 5 de la presente Ley, entregaran el treinta por ciento (30%) del total del canon que les fuera transferido, a las comunidades donde se explota el recurso natural.

La aplicación de tales recursos entregados tiene por finalidad la inversión productiva para el desarrollo sostenible y el mejoramiento de infraestructura de uso público. La entrega de recursos se realiza a través de un fondo concursable y se ejecuta bajo la modalidad de núcleo ejecutor de acuerdo a la normativa vigente.”

“Artículo 7.- Las responsabilidades de las autoridades locales

(...)

7.2 Todos los funcionarios y servidores públicos, así como aquellos elegidos mediante elección popular que administren los recursos públicos transferidos a las entidades de su dirección o gobierno, son responsables por el buen uso de los mismos, y tienen la obligación de rendir cuentas semestrales de los gastos efectuados a la Contraloría General de la República, conforme al mandato general establecido por el Artículo 199 de la Constitución Política del Estado.

En el caso de los recursos entregados conforme al numeral 6.3 de la presente Ley, tanto las municipalidades como los núcleos ejecutores, son responsables civil y penalmente por la correcta utilización de los fondos asignados.

(...)”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única: Adecuación

El Poder Ejecutivo, emite las normas reglamentarias pertinentes para el mejor cumplimiento de esta ley, en el plazo de sesenta días hábiles.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única: Norma derogatoria

Derógase la segunda disposición complementaria y final de la Ley 28322, Ley que modifica artículos de la Ley 27506, Ley de Canon, modificados por la Ley 28077.

Dese cuenta.

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1994/2017-
CR, por el que se propone una Ley que crea el
Canon Comunal.**

Sala de Comisiones