



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

60125

Lima, 28 MAYO 2019

OFICIO N° 2494-2019-EF/10.01

Señor

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA

Presidente

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, oficina 202, Lima

Presente.-



Asunto: Proyecto de Ley N° 4259/2018-CR

Referencia: Oficio P.O. N° 1121-2018-2019/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 4259/2018-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley N° 27506, Ley del Canon”.

Al respecto, sírvase encontrar adjunto al presente copia del Informe N° 032-2019-EF/60.05, elaborado por la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

INFORME N° 032, -2019-EF/60.05

Para : Señor
MICHEL CANTA TERREROS
Viceministro de Economía

Asunto : Proyecto de Ley N° 4259/2018-CR

Referencia : a) Oficio N° 774-2018-2019-CEBFIF/CR
b) Oficio P.O. N° 1121-2018-2019/CDRGLMGE-CR
c) Oficio N° D001641-2019-PCM-SC
d) Oficio N° D001685-2019-PCM-SC

Fecha : Lima, 23 MAYO 2019

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al asunto del rubro, a fin de informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

I.1. Mediante los oficios de la referencia a) y b), la Presidenta de la Comisión de Economía Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, respectivamente, solicitan la opinión de este Ministerio sobre el Proyecto de Ley N° 4259/2018-CR, que propone la "Ley que modifica la Ley N° 27506, Ley del Canon".



I.2. De manera similar, con los oficios de la referencia c) y d), la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) solicita a este Ministerio se sirva remitir a dicha Secretaría, en el marco de nuestras competencias, la opinión sobre el indicado proyecto de Ley, en atención a los pedidos efectuados a la PCM por la Presidenta de la Comisión de Economía Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República con los oficios N° 775-2018-2019-CEBFIF/CR y P.O. N° 1120-2018-2019/CDRGLMGE-CR, respectivamente.



I.3. La iniciativa legislativa establece, entre otros, lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 5° de la Ley N° 27506, Ley del Canon, a fin de disponer que en los casos de conflicto territorial la distribución del canon se haga en función al criterio de pertenencia jurisdiccional administrativa de la zona en disputa hasta que la autoridad competente resuelva la discrepancia.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

Artículo 2. Modificatoria

Modifícase el inciso 2 artículo 5 de la Ley N° 27506, Ley del Canon, el que quedará redactado en los siguientes términos:

5.2 El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Su distribución es la siguiente.

- 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.

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 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.

En las zonas de conflicto territorial definidas por la Oficina de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros, la distribución del canon se realiza en función al criterio de pertenencia jurisdiccional administrativa de la zona en disputa hasta que la autoridad competente resuelva la discrepancia. Entiéndase por pertenencia jurisdiccional administrativa a la zona donde se concentran los órganos administrativos más relevantes de la jurisdicción.”

II. ANÁLISIS

La Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal - DGPMACDF, en el marco de sus competencias, formula observación al Proyecto de Ley bajo análisis, por las siguientes consideraciones:

- II.1. La propuesta normativa añade un párrafo al numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27506, Ley de Canon, a fin de disponer que la distribución de canon para el caso de “zonas en conflicto territorial” se realice en función al criterio de “pertenencia jurisdiccional administrativa” de la zona en disputa hasta que la autoridad competente resuelva la discrepancia, definiendo la pertenencia jurisdiccional administrativa como la “zona donde se concentran los órganos administrativos más relevantes de la jurisdicción”.
- II.2. En la Exposición de Motivos del proyecto de Ley se precisa que, desde el punto de vista de pertenencia jurisdiccional administrativa, un área en conflicto



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

pertenece a la región o departamento que es el que ha entregado los títulos de propiedad”. Asimismo, señala que las “zonas de conflicto territorial” estarían afectando “la recaudación de impuestos, distribución de canon y el fondo de compensación municipal”.

II.3. Al respecto, se debe precisar que la distribución de canon, regulado por el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27506, Ley de Canon, señala que el canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales de acuerdo a los índices de distribución que fije el Ministerio de Economía y Finanzas en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas.

II.4. Por su parte, el artículo 3 del Reglamento de la Ley de Canon, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2002-EF, establece entre otros, lo siguiente:

“(…)

Para la distribución de los ingresos provenientes del Canon entre las municipalidades distritales y provinciales, se utilizará la Cartografía Digital Censal elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, que demarca las circunscripciones territoriales de los distritos y provincias del país, hasta que se disponga la cartografía oficial con precisión de límites de la totalidad de distritos y provincias del país.”

II.5. Es decir, cuando existan “zonas de conflicto territorial”, la solución planteada por el Proyecto de Ley para la distribución del canon de la Ley N° 27506 consiste en sustituir el uso de la Cartografía Digital Censal elaborada por el INEI, que es a nivel de centros poblados y distritos, por el título de propiedad (“pertenencia”) otorgado por la región o departamento, que es a nivel de predio.

II.6. Al respecto, la solución basada en la “pertenencia” no resuelve el problema de fondo de la distribución de canon planteada en la propuesta, ni reduce los riesgos de conflicto que genera la existencia de zonas con imprecisiones y carencia de límites territoriales. En primer lugar, porque al existir distintas entidades que otorgan “títulos de propiedad” en una misma zona en conflicto, algunos predios pueden estar referidos a un distrito y en otros a otro. En ese sentido, no necesariamente la solución planteada es mejor a la solución basada en el uso de la Cartografía Digital Censal vigente. El problema se agrava si se considera que hasta las municipalidades otorgan “Certificados o Constancias de Posesión” de Predios.

II.7. En segundo lugar, se plantea una solución para el caso del canon de la Ley N° 27506, pero no para el canon y sobrecanon petrolero, ni para la regalía minera, el FONCOMUN, FOCAM, etc. que también utilizan el mismo criterio e información del INEI. En ese sentido, la propuesta estaría generando un “régimen de excepción” y desorden en la regulación de la distribución de recursos destinados a los gobiernos subnacionales.

II.8. En tercer lugar, la unidad de distribución de los recursos asignados a los Gobiernos Locales es el distrito y provincia. La solución vigente se basa en el principio que una zona en conflicto es un centro poblado, que es la unidad de análisis de la Cartografía Digital Censal. En ese sentido, un centro poblado es





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD”

asignado a un distrito según el marco de delimitación territorial vigente que puede ser modificado cuando la autoridad competente resuelva el conflicto territorial; en cualquier caso, la solución es “única”. Contrariamente, la alternativa propuesta, por lo señalado en el primer argumento, no permite en todos los casos una solución única para la distribución de los recursos de canon de la Ley N° 27506.

ii.9. En cuarto lugar, al existir múltiples soluciones de asignación de una “zona en conflicto” a algún distrito, se podría generar un entorno de conflictividad en distritos que con la solución vigente han logrado sobrellevar dicha situación. Debe tenerse en cuenta que cualquier modificación en la información de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas va a tener implicancias en los recursos que reciban todos los distritos de un departamento o una provincia.

ii.10. En quinto lugar, el proyecto de Ley no establece un plazo de reglamentación, toda vez que, implementar una solución asociada a la “pertenencia jurisdiccional administrativa” exigirá soluciones pertinentes para reducir los vacíos y riesgos anotados en los argumentos previos.

ii.11. Finalmente, se debe señalar que la propuesta normativa no ha evaluado en la Exposición de motivos los efectos que implicaría la redistribución de recursos de canon propuesta, al respecto:

- No se ha tomado en cuenta los efectos en los gobiernos locales que cuentan con proyectos ya anunciados, pero que entrarían en operación cuando esta propuesta ya esté implementada, los cuales recibirán asignaciones menores a las esperadas.
- Tampoco se ha tomado en cuenta el efecto sobre los proyectos de inversión pública (PIPs) que actualmente se están ejecutando y podrían quedar desfinanciados con la redistribución de los recursos del canon propuesta.



III. CONCLUSIONES

En atención a lo señalado en el presente informe, se formula observación al Proyecto de Ley N° 4259/2018-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley N° 27506, Ley del Canon”, por las siguientes consideraciones:

III.1. La solución planteada de utilizar “pertenencia jurisdiccional administrativa” no permite soluciones únicas ni integrales al problema de la distribución de recursos de canon cuando existen zonas en conflicto, en razón a que son distintas entidades las que otorgan los títulos de propiedad. El problema se agrava aún más si se consideran los “Certificados o Constancias de Posesión” de predios otorgados por las municipalidades, en ese sentido, la solución planteada no demuestra ser mejor que utilizar la Cartografía Digital Censal.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"

- III.2. La propuesta establece una solución aplicable únicamente al canon de la Ley N° 27506, Ley de Canon. Esta solución genera un desorden en las normas que regulan la distribución de los otros recursos asignados a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales (canon y sobrecanon petrolero, regalía minera, FONCOMUN, FOCAM, etc.).
- III.3. La solución propuesta podría exacerbar una conflictividad en las municipalidades, en aquellos distritos que teniendo zonas en conflicto han logrado mantener un equilibrio relativo, en razón a que cambios en la información de población y NBI tendrá un efecto importante en la distribución de recursos.
- III.4. No se ha establecido plazos de reglamentación.
- III.5. Finalmente, no se ha evaluado el efecto que podría tener en el financiamiento de proyectos de inversión anunciados y en ejecución.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,

.....
ALEX ALONSO CONTRERAS MIRANDA
DIRECTOR GENERAL
Dirección General de Política
Macroeconómica y Descentralización Fiscal