PL 3404/2022-CR

— ECONOMÍA, BANCA.....

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
05 JUL 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 3:34 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 221 -2023 –PR

Lima, 05 de julio de 2023

Señor
JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 24300, a fin de mejorar la distribución del canon y sobrecanon petrolero de Loreto. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley propone lo siguiente:

*"**Artículo único**. **Modificación del artículo 8 de la Ley 24300***
Se modifica el artículo 8 de la ley 24300, conforme al siguiente texto:

*"**Artículo 8. Distribución del canon y sobrecanon petrolero***
8.1 La distribución del canon petrolero debe realizarse de acuerdo con los indicadores del total de población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos que calcule y fije el Ministerio de Economía y Finanzas para cada circunscripción de acuerdo con la siguiente distribución:

a) El 10% del total recaudado se destina para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.
b) El 20% del total recaudado se destina para los gobiernos locales de las municipalidades distritales de las provincias donde se explota el recurso natural.
c) El 40% del total recaudado se destina para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales del departamento donde se explota el recurso natural.
d) El 20% del total recaudado se destina para el gobierno regional donde se explota el recurso natural.
e) El 5% del total recaudado se destina para las universidades nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de una universidad nacional en el departamento.
f) El 3% del total recaudado se destina para el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
g) El 2% del total recaudado se destina para los institutos tecnológicos nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de un instituto tecnológico nacional en el departamento.

8.2 La distribución del sobrecanon petrolero debe realizarse de acuerdo con los indicadores del total de población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos que calcule y fije el Ministerio de Economía y Finanzas para cada circunscripción de acuerdo con la siguiente distribución:
a) El 40% del total recaudado se destina para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.
b) El 52% del total recaudado se destina para el gobierno regional donde se explota el recurso natural.
c) El 5% del total recaudado se destina para las universidades nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de una universidad nacional en el departamento.
d) El 3% de total recaudado se destina para el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

8.3 Los gobiernos regionales y gobiernos locales destinan a las comunidades campesinas y nativas los fondos asignados por concepto de canon y sobrecanon petrolero, según lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 079-2009".

[1] Sobre la base del Informe N° 0043-2023-EF/46.01.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Priorización de proyectos u obras de infraestructura
Los proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local a ser ejecutados en el marco de las transferencias por canon y sobrecanon petrolero deben ser priorizados y aprobados mediante acuerdo del Consejo Regional, del Concejo Municipal o del Consejo Universitario, respectivamente.

SEGUNDA. Índices de distribución
El Ministerio de Economía y Finanzas, en el plazo de treinta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, elaborará los índices de distribución sobre la base de la modificación dispuesta en esta norma.

TERCERA. Vacatio legis
La presente ley entra en vigor a partir del 1 de enero de 2024.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación
Se deroga la disposición complementaria segunda de la Ley 29264, Ley de reestructuración de la deuda agraria."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto debemos señalar que la Autógrafa de Ley hace referencia a la modificación del artículo 8 de la ley 24300, agregando como epígrafe: "Distribución del canon y sobrecanon petrolero" y subdividiendo en dos numerales que son: el 8.1 referente a la distribución del canon petrolero, y el 8.2 sobre la distribución del sobrecanon petrolero; indicando que en ambos casos debe realizarse de acuerdo con los indicadores del total de población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos que calcule y fije el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Sin embargo, no se tiene en cuenta el artículo vigente que indica que *"Los ingresos a los que se refieren las Leyes Nº s. 23538, 23350 artículo 161, y disposiciones que lo ratifiquen o sustituyen y 23642 se distribuirán en los respectivos departamentos beneficiados, en la siguiente forma (...)".*

   De otro lado, la exposición de motivos del Proyecto de Ley que da lugar a la presente Autógrafa, no es muy clara al describir la razón por la cual se estaría estableciendo un régimen de distribución, distinto al establecido en el artículo 8 de la Ley N° 24300[2], vigente, que establece que los ingresos a los que se refieren las Leyes Nº s. 23538, 23350 artículo 161, y disposiciones que lo ratifiquen o sustituyen y 23642 se distribuirán en los respectivos departamentos beneficiados. Este extremo no se encontraría justificado.

   Por su parte, la Autógrafa de Ley plantea de forma errónea el concepto de **sobrecanon de Loreto**; siendo que éste constituye, según la normativa vigente, un ingreso (porcentaje de la renta y del valor de producción total) que se genera por la

---

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, que establece lo siguiente:
*"**Artículo 8.-** Los ingresos a los que se refieren las Leyes Nº s. 23538, 23350 artículo 161, y disposiciones que lo ratifiquen o sustituyen y 23642 se distribuirán en los respectivos departamentos beneficiados, en la siguiente forma:*
- 40% para los municipios provinciales, que se aplican de acuerdo a los artículos 98 y 99 de la Ley Orgánica de Municipalidades;
- 40% para la región;
- 12% para el fondo destinado a créditos promocionales a favor de la agricultura, a través del Banco Agrario, que actue como fideicomisario. La tasa de interés de los préstamos es del 50% del fijado por el Banco Central de Reserva para los créditos agropecuarios. El máximo de los préstamos será de un monto de equivalente a 12 unidades impositivas tributarias;
- 5% para las universidades públicas; y
- 3% para el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana. Este porcentaje lo aportan cada uno de los departamentos beneficiados por las Leyes anotadas".

actividad de la explotación de petróleo y gas **en el departamento de Ucayali3**. En tal sentido, el departamento de Loreto se beneficia de los recursos generados en el departamento de Ucayali, por tanto, no existen distritos productores de sobrecanon en Loreto por lo que ningún gobierno local de Loreto puede atribuirse la generación de este ingreso debido a que estos recursos no provienen de la producción ni explotación en sus jurisdicciones sino del departamento de Ucayali. Por dicha razón, la Ley N° 24300, que se pretende modificar, reconoce al sobrecanon de Loreto como un recurso departamental, es decir, que todos los distritos de dicho departamento son beneficiarios del mismo.

Además, la Autógrafa de Ley tendría inconsistencias en su propia redacción ya que, por una parte, modifica la distribución interna del canon a fin de "mejorar" las asignaciones del canon al interior del departamento de Loreto, pero a la vez establece el uso de variables como "producción", que beneficiaría más a los distritos productores, reproduciendo las inequidades que se observa en la distribución del canon minero.

La normatividad del canon petrolero data de antes de la actual Constitución Política del Perú. En ese sentido, se debe precisar que cualquier modificación a la política de distribución de recursos derivados de la explotación de recursos naturales, tales como el canon petrolero entre otros, debe sujetarse o converger hacia lo establecido en el marco constitucional vigente y en la Ley N° 27506, Ley de Canon.

Sin perjuicio de lo anterior, la Autógrafa de Ley estaría contraviniendo los artículos 191[4] y 192[5] de la Constitución Política del Perú dado que estaría vulnerando la autonomía y las competencias del Gobierno Regional de Loreto, con la reducción significativa de sus recursos de canon y sobrecanon petrolero en casi 62%, lo que estaría imposibilitando poder cumplir con las competencias establecidas en la Constitución.

En esa línea, el efecto de la presente iniciativa legislativa, afecta principalmente al gobierno regional del departamento de Loreto, teniendo en cuenta que los ingresos del canon petrolero constituyen el 98,7% de los ingresos, en tanto el 1,3% es el sobrecanon petrolero proveniente de Ucayali. En el siguiente ejercicio de distribución de los recursos de canon y sobrecanon petrolero proveniente de las regalías en el año 2022, se pueden apreciar los siguientes efectos:

---

3 Cabe indicar que el departamento de Ucayali se creó en el año de 1980. Antes de esa fecha, el departamento de Ucayali pertenecía a la jurisdicción del departamento de Loreto. (Fuente: https://www.gob.pe/institucion/regionucayali/noticias/624550-conmemoran-los-42-anos-de-la-creacion-del-departamento-de-ucayali)

4*"**Artículo 191.-** Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (...)" (el subrayado es nuestro)*

5 ***"Artículo 192.-** Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. Son competentes para:*

1. *Aprobar su organización interna y su presupuesto.*
2. *Formular y aprobar el plan de desarrollo regional concertado con las municipalidades y la sociedad civil.*
3. *Administrar sus bienes y rentas.*
4. *Regular y otorgar las autorizaciones, licencias y derechos sobre los servicios de su responsabilidad.*
5. *Promover el desarrollo socioeconómico regional y ejecutar los planes y programas correspondientes.*
6. *Dictar las normas inherentes a la gestión regional.*
7. *Promover y regular actividades y/o servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, vialidad, comunicaciones, educación, salud y medio ambiente, conforme a ley.*
8. *Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura de alcance e impacto regional.*
9. *Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.*
10. *Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley."*
(el subrayado es nuestro)

Cuadro Nº 1: Montos del Canon y sobrecanon proveniente de regalías año 2022
Dpto. de Loreto

CANON Y SOBRECANON PETROLERO

(Soles)

%	Beneficiarios	Montos
52%	Gobierno Regional	81.727.454
40%	Municipalidades provinciales del Dpto.	62.867.272
5%	Universidades Publicas	7.858.409
3%	Inst. Inv. De la Amazonia Peruana-IIAP	4.715.045
100%	**Total Loreto**	157.168.181

Cuadro Nº 2: Ejercicio de distribución del Canon y sobrecanon proveniente de regalías año 2022, con los porcentajes de la Autógrafa
Dpto. de Loreto

CANON PETROLERO

(Soles)

%	Beneficiarios	Montos
20%	Gobierno Regional	31.034.849
10%	GL donde se explota el recurso natural	15.517.425
20%	GL de las Provincias donde se explota el recurso	31.034.849
40%	GL del dpto. donde se explota el recurso	62.069.698
5%	Universidades Nacionales	7.758.712
2%	Inst. Superiores Pedagogicos y Tecnologicos	3.103.485
3%	Inst. Inv. De la Amazonia Peruana-IIAP	4.655.227
100%	**Total Loreto**	155.174.246

SOBRECANON PETROLERO

(Soles)

%	Beneficiarios	Montos
52%	Gobierno Regional	1.036.846
40%	GL donde se explota el recurso natural	797.574
5%	Universidades Publicas	99.697
3%	Inst. Inv. De la Amazonia Peruana-IIAP	59.818
100%	**Total Loreto**	1.993.935

Del ejercicio se aprecia que el GR de Loreto ve afectado sus ingresos en S/ 50 millones por el nuevo porcentaje de canon petrolero que le corresponde, caída que representa al rededor del 50% del total de estos ingresos, que hoy constituyen canon y sobrecanon petrolero.

El otro efecto importante que se debe señalar es el sobrecanon petrolero que tal como está propuesto no podría ser aplicado, debido a que el sobrecanon es un porcentaje que proviene de los ingresos de la explotación de los hidrocarburos del departamento de Ucayali los cuales son asignados al departamento de Loreto, en tal sentido no puede proponerse porcentajes de distribución asociados a la explotación de los recursos naturales en el departamento de Loreto.

Desde el ámbito presupuestal, esta disminución de recursos contraviene el "Principio de Equilibrio Presupuestario" entre ingresos y gastos debido a que su aprobación implicaría una demanda adicional de recursos del Tesoro Público por parte del GR que verían afectado sus ingresos y el financiamiento de sus gastos; en este sentido reorientar a otros fines los recursos de la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios, para atender la demanda solicitada, afectará el presupuesto y los recursos de sectores y programas sociales, tales como salud, educación, agricultura e interior, así como los destinados a la reactivación económica, entre otros.

Además, se afectaría el financiamiento de los Proyectos de Inversión Pública y de mantenimiento que el gobierno regional viene ejecutando en el presente año fiscal y de aquellos proyectos que han sido considerados en los planes de desarrollo concertados y en la Programación Multianual de Presupuesto 2023–2025.

En tal sentido, conforme a lo expuesto en la opinión precedente, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa constituye una iniciativa congresal, es pertinente mencionar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".*

Por otro lado, respecto de lo señalado en la Primera Disposición Complementaria Final, la presente Autógrafa de Ley al disponer acciones a cargo de las entidades públicas, se opone a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

No obstante, dicha Disposición Complementaria Final dispone la "Priorización de proyectos u obras de infraestructura", por el cual señala que los proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local a ser ejecutados en el marco de las transferencias por canon y sobrecanon petrolero deben ser priorizados y aprobados mediante acuerdo del Consejo Regional, del Concejo Municipal o del Consejo

Universitario, respectivamente.

Al respecto, se debe considerar que, el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, establecen que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

Asimismo, conforme a la normativa del SNPMGI, corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica. De igual manera, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

Así, en el párrafo 14.3 del artículo 14 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 284-2018-EF, se señala que los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales establecen sus objetivos a alcanzar respecto del cierre de brechas de acuerdo a los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En ese sentido, la priorización de inversiones se realiza según las disposiciones de la programación multianual de inversiones y se regula en la normativa del SNPMGI.

Por lo anteriormente señalado, se formula observación a la Autógrafa de Ley toda vez que es competencia de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales determinar sus brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, por lo que establecer, por mandato de una Ley, la priorización de proyectos de inversión u obras de infraestructura de impacto regional y local, dispuesta en la Primera Disposición Complementaria Final de la Autógrafa de Ley, así como que su aprobación se realice mediante acuerdo de Consejo Regional, Concejo Municipal o Consejo Universitario colisiona con la normativa técnica metodológica del SNPMGI.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 3404/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **julio** del **2023**

Pase a las comisiones de:

- **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

Con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 24300, A FIN DE MEJORAR LA DISTRIBUCIÓN DEL CANON Y SOBRECANON PETROLERO DE LORETO

Artículo único. Modificación del artículo 8 de la Ley 24300

Se modifica el artículo 8 de la Ley 24300, conforme al siguiente texto:

*"**Artículo 8. Distribución del canon y sobrecanon petrolero***

8.1. La distribución del canon petrolero debe realizarse de acuerdo con los indicadores del total de población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos que calcule y fije el Ministerio de Economía y Finanzas para cada circunscripción de acuerdo con la siguiente distribución:

a) El 10 % del total recaudado se destina para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.

b) El 20 % del total recaudado se destina para los gobiernos locales de las municipalidades distritales de las provincias donde se explota el recurso natural.

c) El 40 % del total recaudado se destina para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales del departamento donde se explota el recurso natural.

d) El 20 % del total recaudado se destina para el gobierno regional donde se explota el recurso natural.

e) El 5 % del total recaudado se destina para las universidades nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de una universidad nacional en el departamento.

f) El 3 % del total recaudado se destina para el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
A. DAVILA
Jefa del Departamento de Relatoría y Agenda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B
H. ROVIRA
Director General Parlamentario

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
V°B°
J. ANGELES I.
Oficial Mayor

g) *El 2 % del total recaudado se destina para los institutos tecnológicos nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de un instituto tecnológico nacional en el departamento.*

8.2. *La distribución del sobrecanon petrolero debe realizarse de acuerdo con los indicadores del total de población, las necesidades básicas insatisfechas y los niveles de producción de hidrocarburos que calcule y fije el Ministerio de Economía y Finanzas para cada circunscripción de acuerdo con la siguiente distribución:*

a) *El 40 % del total recaudado se destina para los gobiernos locales de la municipalidad o municipalidades donde se explota el recurso natural.*

b) *El 52 % del total recaudado se destina para el gobierno regional donde se explota el recurso natural.*

c) *El 5 % del total recaudado se destina para las universidades nacionales del departamento donde se explota el recurso natural. La distribución debe ser en partes iguales en caso exista más de una universidad nacional en el departamento.*

d) *El 3 % del total recaudado se destina para el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.*

8.3. *Los gobiernos regionales y gobiernos locales destinan a las comunidades campesinas y nativas los fondos asignados por concepto de canon y sobrecanon petrolero, según lo establecido en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 079-2009".*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Priorización de proyectos u obras de infraestructura

Los proyectos u obras de infraestructura de impacto regional y local a ser ejecutados en el marco de las transferencias por canon y sobrecanon petrolero

deben ser priorizados y aprobados mediante acuerdo del Consejo Regional, del Concejo Municipal o del Consejo Universitario, respectivamente.

SEGUNDA. Índices de distribución

El Ministerio de Economía y Finanzas, en el plazo de treinta días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, elaborará los índices de distribución sobre la base de la modificación dispuesta en esta norma.

TERCERA. Vacatio legis

La presente ley entra en vigor a partir del 1 de enero de 2024.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se deroga la disposición complementaria segunda de la Ley 29264, Ley de reestructuración de la deuda agraria.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los trece días del mes de junio de dos mil veintitrés.

JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA
Presidente del Congreso de la República

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA