Firmado digitalmente por: ESPINOSA CHIROQUE Sergio Javier FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE DE BANCA, SEGUROS Y AFP
Fecha y hora de firma: 09/05/2025 19:01:12
N° de documento: OFICIO N 24178 - 2025 - SBS

SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP
República del Perú

Lima, 09 de Mayo de 2025

OFICIO Nº 24178-2025-SBS

Señor
Ilich Fredy López Ureña
Presidente
Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-

Me dirijo a usted para remitir a vuestro despacho nuestra opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 8491/2024-CR, mediante el cual se propone modificar la Ley N° 16000, Ley que crea el Banco de la Nación, a fin de ampliar sus funciones y facultades operativas.

En atención a lo expresado en el párrafo precedente, se remite adjunto el Informe Conjunto N° 00051-2025-SBS, con el que esta Superintendencia manifiesta su opinión desfavorable respecto a lo propuesto en el citado Proyecto de Ley, considerando que las actividades de compra, venta y exportación de oro y minerales de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE) no corresponden a la naturaleza del Banco de la Nación, lo que podría comprometer su solvencia y poner en riesgo los fondos del Estado y de los depositantes. Asimismo, debe considerarse que la participación del Estado debe ceñirse al principio de subsidiariedad establecido en la Constitución Política del Perú, por lo que también correspondería al Ministerio de Economía y Finanzas y al propio Banco de la Nación evaluar la viabilidad de la iniciativa legislativa materia de análisis, considerando los riesgos y el interés público involucrado.

Atentamente,

SERGIO JAVIER ESPINOSA CHIROQUE
SUPERINTENDENTE DE BANCA, SEGUROS Y AFP

CCM/jik

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **SCHQRN-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***

Firmado digitalmente por: SALAS CORTES Patricia Teresa FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE BANCA Y MICROFINANZAS (a.i.)
Fecha y hora de firma: 07/05/2025 17:34:23
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

Firmado digitalmente por: CUEVA MORALES Carlos FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE REGULACION Y JURIDICA (e)
Fecha y hora de firma: 08/05/2025 11:37:47
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP

INFORME CONJUNTO Nº 00051-2025-SBS

A : **SERGIO ESPINOSA CHIROQUE**
Superintendente de Banca, Seguros y AFP

DE : Superintendente Adjunta de Banca y Microfinanzas (a.i.)

Superintendente Adjunto de Regulación y Jurídica (e)

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 8491/2024-CR

FECHA : 07 de Mayo de 2025

I. OBJETO

1.1. El objeto del presente informe es emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 8491/2024-CR (en adelante, el Proyecto de Ley) mediante el cual se propone modificar la Ley N° 16000, Ley que crea el Banco de la Nación, para ampliar las funciones y facultades operativas del referido Banco.

II. ANTECEDENTES

2.1. El Proyecto de Ley propone modificar el artículo 6 de la Ley N° 16000, Ley que crea el Banco de la Nación, sustituido por el Decreto Ley N° 20119, conforme con el siguiente texto:

"Artículo 6. Son facultades operativas del Banco de la Nación;
1. Como Agente Financiero del Estado
(…)
f) Comprar o vender el oro y minerales en el mercado interno, así como exportarlo por cuenta propia o por encargo conferido para operaciones de comercio exterior a través de una persona jurídica. El precio de dichos minerales se regirá de acuerdo a la oferta y la demanda, teniendo en consideración las fluctuaciones del mercado internacional con arreglo a las tarifas o comisiones que serán fijadas por el Directorio del Banco de la Nación a fin de fomentar el desarrollo de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE).
g) Implementar la tecnología y los equipos adecuados para la comercialización del oro y minerales."

III. BASE LEGAL

3.1. Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros y modificatorias, en adelante Ley General.

3.2. Constitución Política del Perú.

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **JJCSJX-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***

Firmado digitalmente por: SALAS CORTES Patricia Teresa FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE BANCA Y MICROFINANZAS (a.i.)
Fecha y hora de firma: 07/05/2025 17:34:23
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

Firmado digitalmente por: CUEVA MORALES Carlos FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE REGULACION Y JURIDICA (e)
Fecha y hora de firma: 08/05/2025 11:37:47
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP

IV. ANÁLISIS

4.1. El Proyecto de Ley propone facultar al Banco de la Nación para comercializar oro y minerales en el mercado interno, así como para exportarlos por cuenta propia o por encargo a través de una persona jurídica, con el objetivo de fomentar el desarrollo de la minería artesanal y de pequeña escala (MAPE). Asimismo, establece que el Banco de la Nación deberá implementar la tecnología y los equipos adecuados para dicha comercialización.

4.2. En la Sección II de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley se señala que hace varios años atrás el Estado intervenía en la compra de oro y minerales a través del Banco Minero, y que en la actualidad la entidad más cercana sería el Banco de la Nación.

4.3. El Banco Minero, creado mediante la Ley N° 9157, tenía como finalidad conceder préstamos que tiendan a fomentar la explotación y el beneficio de toda clase de minerales existentes en el país. Como operación complementaria el Banco Minero también podía comprar o vender por cuenta propia o por comisión toda clase de minerales, con arreglo a las tarifas fijados por su Directorio. El referido banco no estaba autorizado a captar depósitos.

4.4. El Banco de la Nación es una entidad pública cuyo objetivo principal es prestar servicios financieros y bancarios al Estado y a sus organismos, además de atender a poblaciones donde no existe presencia de la banca privada. Como parte de su naturaleza antes mencionada, el Banco de la Nación brinda servicios bancarios para el Sistema Nacional de Tesorería, de acuerdo con las instrucciones que dicta la Dirección General del Tesoro Público; recibe los recursos y fondos que administran los organismos del Gobierno Central, los Gobiernos Regionales y Locales, así como las demás Entidades del Sector Público Nacional; recibe depósitos a la vista o de ahorros de las personas naturales y/o jurídicas por concepto de los pagos que perciben en su condición de trabajadores, pensionistas o proveedores del Estado; recibe de esos trabajadores depósitos a plazo y abre cuentas por compensación de tiempo de servicios a los propios trabajadores del Banco de la Nación; abre cuentas a las personas naturales en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo señalado por la normativa aplicable y en el marco de los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF); recibe depósitos de ahorros de personas naturales y/o jurídicas en los centros poblados del territorio de la República donde la banca privada no tiene oficinas, entre otras funciones.

4.5. En ese sentido, a diferencia del Banco Minero, no corresponde a la naturaleza del Banco de la Nación realizar actividades comerciales de compra, venta o comercialización de oro y minerales de la MAPE, lo cual podría afectar su solvencia y, como consecuencia de ello, poner en riesgo los fondos del Estado destinados al Sistema Nacional de Tesorería y los fondos de los depositantes mencionados en el párrafo anterior.

4.6. La comercialización de oro y minerales está sujeta a regulaciones específicas en minería, comercio exterior y aduanas, tradicionalmente manejadas por entidades especializadas y el sector privado. En este sentido, es importante considerar que el artículo 58 de la Constitución Política del Perú señala que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, donde el Estado orienta el desarrollo del país actuando principalmente en áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **JJCSJX-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***

SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP

4.7. El artículo 60 de la Constitución Política del Perú de 1993 señala que el Estado reconoce el pluralismo económico e indica que la economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa. Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

4.8. La Constitución vigente hace referencia al principio de subsidiariedad, que implica que la actividad del Estado como agente del mercado solo debe desarrollarse cuando no exista iniciativa privada que atienda determinada demanda. En este sentido, la obligatoriedad del carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado es un mecanismo establecido para respetar el principio de libre iniciativa privada reconocido también por la propia Constitución en el artículo 58, y por tanto implica que el Estado no debe intervenir en actividades o mercados en los que existe la presencia productiva del sector privado, de tal manera que la participación estatal no signifique competir con la empresa privada.

4.9. Cabe señalar que la Constitución de 1933 - vigente en el momento de creación del Banco Minero del Perú en 1940, citado en la exposición de motivos del Proyecto de Ley - no contemplaba el principio de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado.

4.10. En la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 0008-2003-AI/TC, el mencionado Tribunal señala que la economía social de mercado está caracterizada entre otros, por un Estado subsidiario y solidario, de manera tal que las acciones estatales directas aparezcan como auxiliares, complementarias y temporales. Además, en la referida sentencia dicho Tribunal indica que este principio (al que debe atenerse el accionar del Estado) y el respeto al contenido esencial de las libertades económicas constituyen, básicamente, límites al poder estatal; siendo que la Constitución reserva al Estado, respecto del mercado, una función supervisora y correctiva o reguladora. Ello, sin duda, es consecuencia de que, así como existe consenso en torno a las garantías que deben ser instauradas para reservar un ámbito amplio de libertad para la actuación de los individuos en el mercado, existe también la certeza de que debe existir un Estado que, aunque subsidiario en la sustancia, mantenga su función garantizadora y heterocompositiva[1].

4.11. El Decreto Legislativo Nº 1044 - Ley de Represión de Competencia Desleal tiene como finalidad reprimir todo acto o conducta de competencia desleal que tenga por efecto, real o potencial, afectar o impedir el adecuado funcionamiento del proceso competitivo. Esta Ley establece que la actividad empresarial desarrollada por una entidad pública o empresa estatal con infracción al artículo 60 de la Constitución configura un acto de violación de normas que será determinado por las autoridades que aplican dicha Ley. En este caso, además, no se requiere acreditar la adquisición de una ventaja significativa por quien desarrolle dicha actividad empresarial[2]. Así, el Estado al no cumplir con el artículo 60 de la Constitución, no estaría compitiendo con el privado en igualdad de condiciones.

---

[1] La heterocomposición es una forma de solución de un conflicto con la intervención de un tercero ajeno e imparcial.

[2] El Decreto Legislativo Nº 1044 se aplica a todas las personas naturales o jurídicas, sociedades irregulares, patrimonios autónomos u otras entidades, de derecho público o privado, estatales o no estatales, con o sin fines de lucro, que oferten o demanden bienes o servicios o cuyos asociados, afiliados o agremiados realicen actividad económica en el mercado. Señala que un acto de competencia desleal es aquel que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe empresarial que deben orientar la concurrencia en una economía social de mercado.

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **JJCSJX-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***

Firmado digitalmente por: SALAS CORTES Patricia Teresa FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE BANCA Y MICROFINANZAS (a.i.)
Fecha y hora de firma: 07/05/2025 17:34:23
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

Firmado digitalmente por: CUEVA MORALES Carlos FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE REGULACION Y JURIDICA (e)
Fecha y hora de firma: 08/05/2025 11:37:47
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

4.12. La OECD en el documento *Policy Roundtables Regulating Market Activities by the Public Sector 2004*[3] señala que las fuentes más significativas de distorsiones en la competencia público – privada son las ventajas financieras de las que disfrutan las actividades empresariales estatales. Estas pueden incluir, entre otros, diferencias en: a) el costo de capital porque las empresas gubernamentales no están obligadas a obtener una tasa de rendimiento comercial y pueden obtener fondos a tasas más bajas que las tasas de interés comerciales; b) en otros costos que enfrentan las empresas por parte del gobierno, como la ausencia de obligación de pagar impuestos; y c) en la posibilidad de recibir subsidios con fondos estatales para actividades comerciales competitivas.

4.13. El ejercicio del rol subsidiario del Estado implica que la actividad empresarial sólo se justifica cuando no existe oferta privada o cuando esta resulta insuficiente para cubrir las necesidades de la población. Si existe oferta privada adecuada, la intervención del Estado mediante actividades empresariales resultaría inconstitucional al contravenir los principios de libre iniciativa y de subsidiariedad.

4.14. Es importante precisar que el Banco de la Nación está bajo el ámbito de supervisión de esta Superintendencia, por lo que sus actividades deben regirse bajo el principio de sostenibilidad financiera, conforme al artículo 347 de la Ley General. Esto requiere una gestión adecuada de riesgos, lo que resulta incompatible con la asunción de riesgos propios de la comercialización de minerales y oro de la MAPE.

4.15. Considerando el objeto del proyecto de ley materia de análisis, correspondería que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Banco de la Nación evalúen su viabilidad, considerando los riesgos que estarían dispuestos a asumir como el cumplimiento del principio de subsidiariedad establecido en la Constitución Política del Perú.

V. CONCLUSIONES

5.1. Esta Superintendencia opina desfavorablemente sobre el Proyecto de Ley N° 8491/2024-CR, por los siguientes aspectos:

5.1.1. **Desviación del objeto institucional**: el realizar actividades de compra, venta y exportación de oro y minerales de la MAPE no corresponde a la naturaleza del Banco de la Nación, lo cual podría afectar su solvencia y, como consecuencia de ello, poner en riesgo los fondos del Estado destinados al Sistema Nacional de Tesorería y los fondos que recibe de depositantes.

5.1.2. **Rol subsidiario del Estado y posible afectación a la competencia:** la Constitución Política del Perú establece el principio de libre iniciativa privada (artículo 58) y el principio de subsidiariedad en la actividad empresarial del Estado (artículo 60), que restringen la participación estatal directa en mercados donde existe oferta privada. En ese sentido, la intervención del Estado debe limitarse estrictamente a situaciones donde no existe iniciativa privada suficiente o donde se identifique un alto interés público debidamente justificado.

[3] Disponible en https://www.oecd.org/daf/competition/sectors/34305974.pdf

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **JJCSJX-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***

Firmado digitalmente por: SALAS CORTES Patricia Teresa FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE BANCA Y MICROFINANZAS (a.i.)
Fecha y hora de firma: 07/05/2025 17:34:23
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

Firmado digitalmente por: CUEVA MORALES Carlos FAU 20131370564 soft
Cargo: SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE REGULACION Y JURIDICA (e)
Fecha y hora de firma: 08/05/2025 11:37:47
N° de documento: INFORME CONJUNTO N 00051 - 2025 - SBS

SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP

5.1.3. **Principio de sostenibilidad Financiera:** el Banco de la Nación, al estar bajo la supervisión de esta Superintendencia, debe regir sus actividades bajo el principio de sostenibilidad financiera conforme al artículo 347 de la Ley General; esto implica una gestión adecuada de riesgos, lo que resulta incompatible con asumir los riesgos inherentes a la comercialización de minerales y oro de la MAPE.

5.2. Esta Superintendencia considera que correspondería también al Ministerio de Economía y Finanzas y al Banco de la Nación evaluar la viabilidad del Proyecto de Ley, considerando tanto los riesgos que estarían dispuestos a asumir como el cumplimiento del principio de subsidiariedad establecido en la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

CARLOS CUEVA MORALES
SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE REGULACION Y JURIDICA (E)

PATRICIA TERESA SALAS CORTES
SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE BANCA Y MICROFINANZAS (A.I.)

Este es un documento electrónico, archivado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: ***https://servicios.sbs.gob.pe/VerificaSBS/validacion***, ingresando el siguiente: Código de Verificación: **JJCSJX-001**. La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: ***https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml***