



Proyecto de Ley N° 6182/2020-cn

PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DEL FONDO MINERO COMUNAL

Los Congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario **"SOMOS PERU"**, a iniciativa del Congresista **BETTO BARRIONUEVO ROMERO**, en uso de su facultad de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE CREACIÓN DEL FONDO MINERO COMUNAL

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto crear el "Fondo Minero Comunal" a fin de administrar y ejecutar un porcentaje de los fondos asignados a los Gobiernos Locales por los conceptos de regalía minera y canon minero a favor de las comunidades campesinas y nativas de las circunscripciones donde se explotan los recursos naturales.

Artículo 2°.- Creación del Fondo Minero Comunal

Créase el Fondo Minero Comunal, como fondo intangible, con el objeto de financiar proyectos orientados al cierre de brechas en materia de inversión productiva y desarrollo sostenible de las comunidades campesinas y nativas ubicadas en la circunscripción donde se explotan recursos naturales.

Artículo 3°.- Recursos del Fondo Minero Comunal

Los gobiernos locales a que se refieren los literales a), del numeral 5.2 de la Ley N° 27506, Ley de Canon; y b), del numeral 8.1 de la Ley N° 28258, Ley de Regalía Minera transfieren el treinta (30%) del total de los recursos

obtenidos por canon y regalías mineras al Fondo Minero Comunal para su administración, a fin de financiar y ejecutar los proyectos indicados en el artículo 2 de la presente ley, con la participación de los gobiernos locales y comunidades campesinas y nativas vinculadas a estos.

Artículo 4°.- Organización y Funciones

1. El Fondo Minero Comunal se constituye como una Unidad Ejecutora, la cual cuenta con una Asamblea General integrada por:
 - a. Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas, quien cumple la función de administrador del fondo;
 - b. Un (1) representante de cada gobierno local a los que se refieren los literales a), del numeral 5.2 de la Ley N°27506, Ley de Canon; y b), del numeral 8.1 de la Ley N°28258, Ley de Regalía Minera; y,
 - c. Un (1) representante de cada comunidad campesina o nativa ubicada en la circunscripción donde se explotan recursos naturales.
2. La Asamblea General del Fondo Minero Comunal tiene las siguientes funciones:
 - a. Velar por el adecuado equilibrio económico-social de las comunidades campesinas y nativas ubicadas en las circunscripciones donde se explotan recursos naturales;
 - b. Gestionar la transferencia oportuna de los recursos estipulados en el artículo 3 de la presente norma con el Ministerio de Economía y Finanzas y los Gobiernos Locales correspondientes;
 - c. Elegir a los miembros del Consejo Directivo; y,
 - d. Aprobar los Proyectos de Inversión propuestos por las Juntas de Administración a fin de iniciar el procedimiento normado para su formulación y ejecución conforme lo establecido en el reglamento de la presente ley.
3. La dirección de las sesiones de Asamblea General está a cargo del Consejo Directivo del Fondo Minero Comunal.
4. El Consejo Directivo del Fondo Minero Comunal está compuesto por; el representante del Ministerio de Economía y Finanzas designado como miembro de la Asamblea General, un (1) representante de las municipalidades provinciales que conforman la Asamblea General; y un (1) representante de las comunidades campesinas y nativas que conforman la Asamblea General.

El mecanismo de elección de los miembros del Consejo Directivo, así como el periodo de su designación se establecen en el reglamento de la presente ley.

5. Son funciones del Consejo Directivo del Fondo Minero Comunal;
 - a. Adoptar acuerdos y realizar coordinaciones para el adecuado desarrollo de las sesiones de la Asamblea General;
 - b. Aprobar un calendario anual de sesiones de Asamblea General conforme a las disposiciones contenidas en el reglamento de la presente ley; y,
 - c. Las demás contenidas en el reglamento de la presente ley y aquellas que le encargue la Asamblea General.
6. La ejecución de los proyectos de inversión del Fondo Minero Comunal está a cargo de las Juntas de Administración. Cada proyecto minero donde se explotan recursos naturales da lugar a la creación de una Junta de Administración. Estas se encuentran integradas por;
 - a. Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas;
 - b. Un (1) representante de la Municipalidad Provincial del área en la cual se encuentra el proyecto minero. En caso el proyecto abarque dos (2) o más provincias, se optará por aquella municipalidad que abarque el mayor territorio de la zona de explotación de los recursos naturales; y,
 - c. Un (1) representante de la comunidad campesina o nativa ubicada en la provincia donde se encuentra el proyecto minero, debidamente registrada en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP). En caso exista más de una comunidad campesina o nativa, formará parte de la Junta de Administración aquella que cuente con el registro más antiguo.
7. Las Juntas de Administración del Fondo Minero Comunal tienen las siguientes funciones:
 - a. Identificar las necesidades de la comunidad campesina o nativa que se busquen satisfacer mediante los Proyectos de Inversión a ejecutarse;
 - b. Identificar los Proyectos de Inversión a realizarse, incluyendo la naturaleza, objeto y localización de la intervención, destinados al cierre de brechas en materia de inversión productiva y desarrollo sostenible de las comunidades campesinas y nativas involucradas;
 - c. Identificar al sector correspondiente al cual se les delegará la formulación de los estudios de pre inversión y estudios definitivos o expedientes técnicos correspondientes;

- d. Delegar la formulación de los estudios de pre inversión y estudios definitivos o expedientes técnicos correspondientes, con la opinión de la Secretaría Técnica; y,
 - e. Las demás contenidas en el reglamento de la presente ley.
8. El Fondo Minero Comunal cuenta con una Secretaría Técnica como órgano de apoyo. El Ministerio de Economía y Finanzas designa al Secretario Técnico y personal de la secretaría en concordancia con las disposiciones contenidas en el reglamento de la presente ley.
9. La Secretaría Técnica tiene las siguientes funciones:
- a. Prestar asesoramiento especializado en materia de inversiones y afines a la Asamblea General, Consejo Directivo y Juntas de Administración del Fondo Minero Comunal;
 - b. Formular, proponer, organizar, dirigir y supervisar el programa anual de trabajo del Fondo Minero Comunal;
 - c. Brindar asistencia técnica a la Asamblea General, Consejo Directivo y Juntas de Administración del Fondo Minero Comunal durante el desarrollo de sus sesiones;
 - d. Llevar el registro de los acuerdos del Consejo Directivo, Asamblea General y Juntas de Administración;
 - e. Emitir opinión técnica para la delegación de la formulación de los estudios de pre inversión y estudios definitivos o expedientes técnicos correspondientes;
 - f. Dar trámite y efectuar el seguimiento de los documentos de carácter administrativo elaborados por la Asamblea General, Consejo Directivo y Juntas de Administración; y,
 - g. Otras funciones establecidas en el reglamento de la presente ley.

Artículo 5°.- Entidades delegadas de los Proyectos de Inversión ejecutados por el Fondo Minero Comunal

Las Juntas de Administración del Fondo Minero Comunal delegan la formulación de los estudios de pre inversión, estudios definitivos y expedientes técnicos de su competencia al sector competente bajo el criterio de especialidad, con la opinión de la Secretaría Técnica.

El sector competente elabora los estudios de pre inversión, estudios definitivos y expedientes técnicos en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario cada uno bajo responsabilidad.

Artículo 6° .- Procedimiento de aprobación de los Proyectos de Inversión

La Asamblea General del Fondo Minero Comunal aprobará los Proyectos de Inversión propuestos por las Juntas de Administración conforme a lo establecido en el reglamento de la presente ley.

El mecanismo de aprobación, establecido en el reglamento de la presente ley, asegura la preponderancia de los votos de las municipalidades provinciales y comunidades campesinas o nativas que conforman la Junta de Administración proponente del Proyecto de Inversión sometido a aprobación.

Artículo 7°.- Ejecución de los Proyectos de Inversión

Los Proyectos de Inversión de titularidad del Fondo Minero Comunal se ejecutan conforme a las disposiciones establecidas en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado; el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF; y el reglamento de la presente ley.

Artículo 8°.- Cumplimiento de la inversión en las comunidades

La Contraloría General de la República supervisa el cumplimiento del destino de los recursos de regalía y canon minero comprendidos en la presente norma, para las comunidades ubicadas en las circunscripciones de los proyectos mineros donde se explotan recursos naturales.

Artículo 9°.- Responsabilidad de las autoridades locales

En el caso de los recursos entregados conforme a las disposiciones de la presente ley, tanto las municipalidades, como el Fondo Minero Comunal son responsables civil y penalmente por la correcta utilización de los fondos asignados.

El representante designado como miembro de la Asamblea General del Fondo Minero Comunal por el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del titular de dicho ministerio, da cuenta de los proyectos financiados, ejecutados y en ejecución del Fondo Minero Comunal a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso cada año.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.- Reglamento

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas, se aprobará el reglamento de la presente ley, dentro de los noventa (90) días calendario siguientes a su publicación.

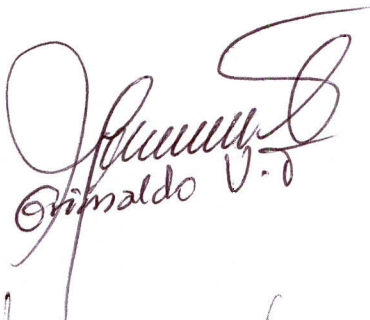


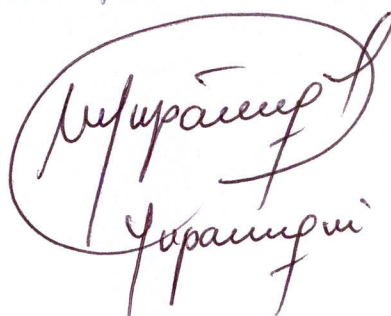
Segunda.- Derogación o modificación

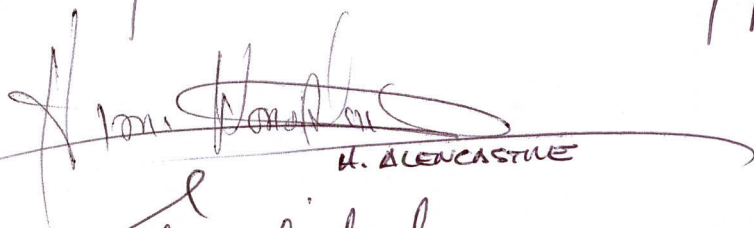
Deróguese o modifíquese las normas que se opongan a la presente ley.

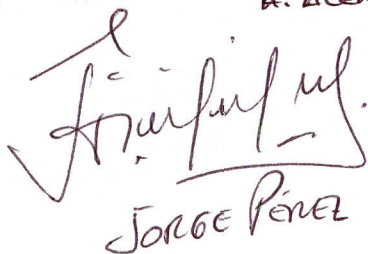
Lima, setiembre de 2020.


BETTO BARRIONUEVO ROMERO
Congresista de la República


Grimaldo V.D.


Yupanqui


H. ALENCASTRE


Jorge Pérez


R. DIORES.

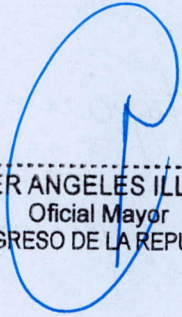

H. FERNÁNDEZ


R. DIORES.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 11 de SEPTIEMBRE del 2020

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 6182 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS
E INTELIGENCIA FINANCIERA.



JAVIER ANGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVO

I. ANTECEDENTES:

El Perú durante las últimas décadas se ha consolidado a nivel mundial como una potencia minera. De acuerdo al Servicio Geológico de Estados Unidos, Perú ocupa el primer lugar a nivel regional en producción de oro, zinc, plomo y estaño; y el segundo en cuanto producción de cobre, plata y molibdeno¹. Es decir, el Perú es un país minero que cuenta con una producción próspera y diversificada de metales.

Asimismo, de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas las inversiones mineras en el 2019 ascendieron a 6,157 millones de dólares; y conforme a Osinergmin, la actividad minera representa el 9% del PBI. En la misma línea, acorde al Banco Central de Reserva del Perú, esta actividad representa el 13% de la inversión privada local y más del 60% del valor de las exportaciones totales del Perú².

Ahora bien, el artículo 66 de la Constitución Política del Perú señala de forma expresa que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación; y que es el mismo Estado el que es soberano de su aprovechamiento, y el cual fija, mediante ley orgánica, las condiciones para su utilización y otorgamiento a particulares.

Sobre este artículo, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia N° 0048-2004-PI/TC, del 1 de abril de 2005, fundamento 29, que la explotación de los recursos naturales no puede ser separada del interés nacional, y que el cuerpo político tiene la capacidad jurisdiccional para legislar, administrar y resolver controversias que se susciten en torno a su mejor aprovechamiento.

Así también el artículo 192 del mismo cuerpo normativo indica que los gobiernos regionales son competentes para promover y regular actividades en materia minera.

Si bien ambos artículos son en extremo importantes, el más resaltante a fines del presente proyecto de ley es el artículo 77, el cual, en su segundo párrafo señala lo siguiente:

¹ Tiempo Minero, *Ranking mundial: Perú entre los primeros de producción y reservas mineras*. En: Tiempo Minero. 24 de febrero de 2020. Disponible en: <https://camiper.com/tiempominero/ranking-mundial-peru-entre-los-primeros-de-produccion-y-reservas-mineras/>

² OSINERGMIN, *Reporte de análisis económico sectorial, sector minería*. Año 8 – N° 12 – diciembre 2019. Disponible en: https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/centro_documental/Institucional/Estudios_Economicos/RAES/RAES-Mineria-diciembre-2019-GPAE-OS.pdf

"El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. **Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.**" (énfasis agregado)

Esto indica claramente que, a pesar de que los ingresos generados por la explotación de recursos naturales deben favorecer a toda la población en su conjunto, hay un especial énfasis en retribuir a las zonas de impacto directo de las actividades de explotación. Esta afirmación es respaldada también por el Tribunal Constitucional en el fundamento 52 de la sentencia en mención, indicando que el canon;

"(...) no se trata de un pago, sino de una compensación del Estado a los Gobiernos Regionales y Locales respecto a la distribución de los ingresos ya recaudados (...). **En el caso del canon minero, la compensación será a las zonas donde se explotan los recursos minerales, garantizándole la participación directa a la población local en el beneficio del reparto.** Medida que se justifica porque dicha población será la que recibirá el mayor impacto cuando estos recursos se agoten." (énfasis agregado)

De la misma forma, la regalía minera;

" 53. (...) es la contraprestación del titular de la concesión minera a los gobiernos regionales y locales por la explotación de recursos naturales no renovables, justificada en la necesidad de la Nación de recibir beneficios de sus propios recursos antes que se agoten (...)."

Así también se señala que su fin no es otro que el de amortiguar el daño que se causa a futuro y **hacer viable el desarrollo sostenible de los pueblos una vez que dichos recursos se agoten**³. Esto nuevamente indica que las zonas de mayor interés para la compensación percibida por canon y regalía minera son aquellas donde se explota el recurso natural. Los gobiernos regionales y locales son beneficiarios directos; sin embargo no podemos olvidar a las comunidades campesinas y nativas ubicadas en las circunscripciones de los diversos proyectos mineros a la fecha.

Estas comunidades son las que concentran no solo a la población más afectada, tanto en términos sociales, económicos y de salud; sino también población que normalmente se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema y que depende de actividades que se ven afectadas directamente por la extracción minera como la agricultura y ganadería.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0048-2004-PI/TC, del 1 de abril de 2005. Fundamento 115.

Si bien en la actualidad, tanto Ley N°27506, Ley de Canon; y la Ley N°28258, Ley de Regalía Minera, establecen en sus artículos 5.2 y 8.1 que las municipalidades de la provincia o provincias en que se encuentra localizado el recurso natural reciben el 20% del total recaudado; y que el veinte por ciento (20%) del total recaudado se distribuirá para los gobiernos locales del distrito o distritos donde se explota el recurso natural, de los cuales el cincuenta por ciento (50%) será invertido en las comunidades donde se explota el recurso natural, respectivamente; en la realidad las comunidades muchas veces no ven estos recursos y mucho menos la inversión de los mismos en proyectos de desarrollo en su jurisdicción.

Por lo señalado, el presente proyecto de ley tiene por objeto crear el "Fondo Minero Comunal" a fin de administrar y ejecutar un porcentaje de los fondos asignados a los Gobiernos Locales por los conceptos de regalía minera y canon minero a favor de las comunidades campesinas y nativas de las circunscripciones donde se explotan los recursos naturales.

II. EJECUCIÓN DE LOS FONDOS DEL CANON Y REGALÍA MINERA EN COMUNIDADES CAMPESINAS O NATIVAS

El problema indicado en el numeral anterior ha sido también identificado y admitido por el mismo Poder Ejecutivo en su Proyecto de Ley N° 4369/2018-PE, el cual señala que existe poca evidencia que estas normas hayan cumplido con que las comunidades ubicadas en las circunscripciones donde se explotan recursos participen de los beneficios que trae la actividad minera.

Este señala en su segundo punto que;

"A pesar de la existencia de normas con rango de Ley que disponen que los Gobiernos Regionales y/o Gobiernos Locales, según corresponda, deben invertir un porcentaje de los recursos de regalía minera, canon y sobrecanon en las comunidades ubicadas en las circunscripciones donde se explotan recursos naturales, no es posible establecer una trazabilidad al gasto financiado con dichos recursos, lo que implica que no se conoce con certeza si los gobiernos regionales y gobiernos locales beneficiarios de estos recursos estén cumpliendo con estas disposiciones, es decir, hacer efectiva la inversión pública y gasto en las comunidades y en los porcentajes establecidos." (énfasis agregado)

Esta situación es en extremo preocupante, no solo por el evidente problema que implicaría el incumplimiento de las normas en mención y sus terribles efectos en la realidad (no inversión, y por ende no desarrollo en comunidades), sino porque también evidencia la falta de coordinación entre los distintos niveles de Poder Ejecutivo, así como la ausencia de información clara, accesible y sobre todo transparente para conocer la

ejecución y efectividad del gasto. Esta afirmación claramente indica que el mismo Ministerio de Economía y Finanzas no conoce el destino del dinero público.

De lo señalado podemos separar dos problemas principales: 1) la falta de ejecución de proyectos de desarrollo en las comunidades campesinas y nativas de las jurisdicciones donde se explotan los recursos naturales y; 2) el desconocimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y por ende del Gobierno Central, del destino final de los ingresos públicos.

A fin de solucionar ambos problemas el presente proyecto de ley busca crear el "Fondo Minero Comunal", como fondo intangible, con el objeto de financiar proyectos orientados al cierre de brechas en materia de inversión productiva y desarrollo sostenible de las comunidades campesinas y nativas ubicadas en la circunscripción donde se explotan recursos naturales.

Este fondo será financiado mediante la transferencia de los gobiernos locales a que se refieren los literales a), del numeral 5.2 de la Ley N°27506, Ley de Canon; y b), del numeral 8.1 de la Ley N°28258, Ley de Regalía Minera, del treinta (30%) del total de los recursos obtenidos por canon y regalías mineras. Esto a fin de que el fondo administren estos con el objetivo de financiar y ejecutar los proyectos antes mencionados.

La alternativa planteada brinda una solución a ambos problemas. En primer lugar asegurará la ejecución de proyectos de inversión en las comunidades campesinas y nativas afectadas por los proyectos mineros que explotan recursos naturales mediante la constitución del fondo como unidad ejecutora.

El fondo tendrá la competencia para evaluar y seleccionar los proyectos que desea ejecutar en base a las necesidades identificadas de las comunidades involucradas, así como para su posterior formulación y ejecución.

Asimismo, la constitución del fondo y de sus juntas administrativas asegura la participación directa de las municipalidades provinciales involucradas, pero sobre todo de las comunidades campesinas y nativas beneficiarias. Esta modalidad de participación permitirá que la propia comunidad y gobierno local, con la asistencia técnica del Ministerio de Economía y Finanzas y otros sectores involucrados, decidan que proyectos desean que se ejecuten, cuando y de que forma. De esta manera las comunidades campesinas y nativas, normalmente relegadas en sus necesidades y nivel de participación en la toma de decisiones, no estarán supeditados a las prioridades que puedan tener otros niveles de gobierno, sino que podrán concretar soluciones conjuntas efectivas y acorde a su realidad y necesidades.

De la misma forma, la creación y diseño del fondo que propone la iniciativa legislativa da una solución directa al segundo problema. El desconocimiento por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, y por ende del Gobierno Central, del destino final de los ingresos públicos.

El Fondo Minero Comunal cuenta con un Consejo Directivo, una Asamblea General, Juntas Administradoras por cada proyecto minero donde se explotan recursos naturales, así como con una Secretaría Técnica a fin de brindar apoyo y asistencia técnica especializada a los otros componentes.

Cada uno de los componentes del Fondo Minero Comunal cuenta con un representante del Ministerio de Economía y Finanzas; el Consejo Directivo, la Asamblea General y cada una de las Juntas Administrativas. De la misma forma, la Secretaría Técnica y su personal serán asignados exclusivamente por el ministerio en mención. Esta forma destierra cualquier posibilidad de que el Ministerio de Economía y Finanzas no conozca a que proyectos es destinado este porcentaje comprometido del canon y regalía minera.

Otro de los beneficios que se busca con el fondo es aumentar la ejecución del gasto con transparencia. La composición tripartita propuesta (gobiernos locales, comunidades y MEF) busca una intervención directa de todos los actores involucrados en los procesos relativos a los proyectos de inversión, y persigue la finalidad de desterrar vicios de ineficiencia, y sobre todo corrupción.

Asimismo, fuerza la transferencia de los recursos involucrados al fondo, evitando cualquier discrecionalidad para su disposición y a su vez otorga, a través del MEF y los otros sectores a los cuales se delegará la formulación de los proyectos de inversión, el conocimiento técnico especializado a los gobiernos locales y comunidades para una correcta ejecución.

Finalmente, siguiendo la finalidad de transparencia que el proyecto persigue, la Contraloría General de la República supervisará el cumplimiento del destino de los recursos de regalía y canon minero destinados al fondo. De la misma manera, se especifica que tanto las municipalidades, como el Fondo Minero Comunal son responsables civil y penalmente por la correcta utilización de los fondos asignados.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente proyecto de Ley tiene vinculación directa con la décimo novena política de Estado, Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental; la vigésimo primera política, Desarrollo en Infraestructura y Vivienda; y la vigésimo cuarta política, Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente. Esto en la medida que se busca la ejecución efectiva y transparente de proyectos orientados al cierre de brechas en materia de inversión productiva y desarrollo sostenible de las comunidades campesinas y nativas ubicadas en la circunscripción donde se explotan recursos naturales.

EFFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley no colisiona con la Constitución Política del Perú. Tal como se ha desarrollado a lo largo de la exposición de motivos, este busca dinamizar y hacer efectiva la inversión de los recursos obtenidos por el canon minero y regalía minera en las comunidades de las circunscripciones donde se explotan los recursos naturales. Esto en concordancia tanto con la Constitución Política del Perú, como con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional.

ANÁLISIS DE COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa no representa egresos al tesoro público. El Fondo Minero Comunal es financiado con un porcentaje de los recursos que reciben los gobiernos locales a que se refieren los literales a), del numeral 5.2 de la Ley N°27506, Ley de Canon; y b), del numeral 8.1 de la Ley N°28258, Ley de Regalía Minera.

El Fondo Minero Comunal es una herramienta para la adecuada gestión de estos fondos, y tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de los fines de la normativa en mención, razón por la cual no irroga gasto adicional al erario nacional.