



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

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

## COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

### Señor Presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado:

Los proyectos de Ley **726/2016-CR** presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio a iniciativa del congresista Wilbert Gabriel Rozas Beltrán, por el que propone conferir carácter vinculante al Presupuesto Participativo, y el **2706/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Gilmer Trujillo Zegarra, por el que propone el fortalecimiento del presupuesto participativo.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la ..... sesión ordinaria, celebrada el ..... de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por ..... el dictamen recaído en los proyectos de Ley antes mencionados, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, ..... en contra....., abstenciones .....

### I. SITUACIÓN PROCESAL

- El proyecto de Ley 726/2016-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 01 de diciembre de 2016 y fue enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como primera comisión, mediante decreto de envío del 07 de diciembre de 2016.
- El proyecto de Ley 2706/2017-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 17 de abril de 2018 y fue enviado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como principal comisión, mediante decreto de envío del 18 de abril de 2018.

#### 1.1. Pedidos de opinión

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

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio 0584-2016-2017/CDRGLMGE-CR de 09 de diciembre de 2016. Reiterado mediante Oficio 1807-2016-2017/CDRGLMGE-CR de 15 de mayo de 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio 0585-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de diciembre de 2016.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

- Asociación de Municipalidades del Perú, mediante Oficio 0586-2016-2017/CDRGLMGE-CR del 09 de diciembre de 2016.
- Red de Municipalidades Rurales y Urbanas del Perú –REMURPE, mediante Oficio 587-2016-2017/CDRGLMGE del 09 de diciembre de 2016.
- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio 1287-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de abril de 2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio 1288-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de abril de 2018.
- Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE, mediante Oficio 1289-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de abril de 2018.
- Municipalidad Provincial de Rioja, mediante Oficio 1290-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 20 de abril de 2018.

## II. DESCRIPCIÓN DE LAS PROPUESTAS

El proyecto de Ley 726/2016-CR, tiene por objeto garantizar que el presupuesto participativo tenga el carácter vinculante de conformidad con los acuerdos que se toman en el proceso participativo que llevan adelante las autoridades locales con los representantes de la sociedad civil logrando que la población fortalezca las relaciones y la articulación entre los gobiernos descentralizados y la población. Para tal efecto, propone modificar los principios rectores y los artículos 7 y 8 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo. Asimismo, propone modificar el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El proyecto de Ley 2706/2017-CR, tiene por objeto fortalecer el presupuesto participativo, otorgándole el carácter vinculante de los acuerdos y compromisos asumidos en las fases del proceso presupuestario, institucionalizando su mecanismo de control y vigilancia, así como mejorando el acceso a la información pública y fortalecimiento de capacidades con el soporte de la Contraloría General de la República. Para tal efecto, plantea modificar el numeral 8 de los principios rectores y modificar los artículos 7, 9, 10 y 12 e incorporación de la tercera disposición complementaria y final de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

## III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Perú: artículos 194, 195, 196 y 197.
- Acuerdo Nacional: Octava Política de Estado: Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 28056, Ley marco del Presupuesto Participativo y modificatorias.
- Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y sus modificatorias.
- Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos
- Ley 28238, Ley General del Voluntariado, y sus modificatorias.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

## IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

### 4.1 De las opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido solo la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas:

Mediante Oficio 192-2017-EF/10.01, de fecha 23 de enero de 2017, el Ministro de Economía y Finanzas, remite opinión técnico legal con observaciones sobre el proyecto de Ley 0726/2016-CR.

El Ministerio de Economía y Finanzas, órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, a través del Informe 0032-2017-EF/50.07, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público, concluye emitiendo opinión con observaciones del proyecto de Ley 726/2016-CR. En ese sentido, concluye afirmando que en el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Supremo 142-2009-EF, Reglamento de la Ley 28506, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece que los proyectos de inversión pública priorizados en el proceso de presupuesto participativo y que constituyen parte del Acta de Acuerdos y Compromisos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Institucional del Gobierno Regional o Gobiernos Locales; por lo que siendo de carácter vinculante tales acuerdos y compromisos, la propuesta de proyecto de ley deviene de innecesaria.

De igual manera, precisa que al estar los presupuestos participativos en concordancia con los Planes de Desarrollo Concertados y que los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones, así como teniendo en consideración la programación del gasto, la propuesta de establecer el 50% del presupuesto institucional para ser destinado a los proyectos de inversión elegidos a través del Presupuesto Participativo, carece de sustento técnico.

Finalmente, señala que la propuesta del proyecto de Ley para la vacancia del alcalde o regidor por incumplimiento de los acuerdos participativos, no toma en cuenta que la ejecución de los gastos, que incluye los que provienen de los acuerdos participativos, se sujetan a la real disponibilidad de los recursos financieros en aras del necesario equilibrio presupuestario; por lo que la propuesta legal resulta técnicamente inconsistente.

Por otro lado, respecto al proyecto de Ley 2706/2017-CR, aun no se han recibido opiniones de las entidades públicas solicitadas.

### 4.2 Análisis técnico de las propuestas

Los proyectos de ley materia del presente dictamen, proponen fortalecer el presupuesto participativo. El proyecto de Ley 726/2016-CR, pretende modificar el numeral 8 de los principios rectores, el artículo 7 y 8 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableciendo la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales, la asignación para el presupuesto participativo hasta el 50% de los recursos destinados para inversión correspondientes al presupuesto institucional, de igual manera, propone que los acuerdos de planificación de las inversiones, la vinculación entre la programación participativa con los planes de desarrollo concertados, tienen carácter vinculante en la ejecución del presupuesto para el año fiscal respectivo. Por otro lado, plantea modificar el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, incorporándose como causal de vacancia el incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo. En tanto, el



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

proyecto de Ley 2706, Ley de Fortalecimiento del Presupuesto Participativo, al igual que la anterior propuesta y como señala el título de la proposición legislativa, busca fortalecer el proceso del presupuesto participativo, otorgándole el carácter vinculante de los acuerdos y compromisos asumidos en las fases del proceso presupuestario, institucionalizando su mecanismo de control y vigilancia, así como mejorando el acceso a la información pública y fortaleciendo capacidades con el soporte de la Contraloría General de la República. En ese sentido, plantea modificar el numeral 8 de los principios rectores y artículos 7, 9, 10 y 12 e incorporación de una tercera disposición complementaria y final de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

La exposición de motivos del proyecto de Ley 726/2016-CR, señala que:

“En los trece años de puesta en práctica de la Ley sobre presupuestos participativos en los gobiernos descentralizados, se ha intentado acercar y estrechar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil organizada, buscando fortalecer el ejercicio de ciudadanía, mediante la implementación de la democracia participativa y el cofinanciamiento para lograr mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos.

Sin embargo, el análisis de diversas experiencias, nos muestra que existen muchas limitaciones y dificultades para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso, las normas muestran ambigüedad respecto al carácter vinculante de los acuerdos adoptados, muchas autoridades desconocen los acuerdos, optando por reemplazar proyectos priorizados participativamente con los ciudadanos, por otros, sin coordinación alguna y dejando de lado los agentes participantes.

(...)

La Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su modificatoria con la Ley 29298, no establece el carácter vinculante y no prevé las sanciones respectivas a la violación de los acuerdos producto de un proceso participativo ente las autoridades y los representantes de la sociedad civil denominados agentes participantes. Esto también es causa de desconfianza en la sociedad civil, especialmente entre los agentes participantes sobre todo los comités de vigilancia que tienen la responsabilidad de fiscalizar el proceso y la gestión de los gobiernos regionales y locales”.

(...)

En la experiencia de los gobiernos regionales –como lo hemos descrito en este documento- se está produciendo una notoria disminución de la participación ciudadana en cantidad y en calidad. Se constata que cada vez son menores las organizaciones sociales e instituciones que participan, y es lamentable que algunas de las organizaciones importantes en los ámbitos locales y regionales, están dejando de ser parte del proceso.

Una razón muy importante para esta retracción, es lo referente a los techos presupuestales del Presupuesto Participativo, los mismos que van disminuyendo cada vez más, y son motivo de cuestionamiento de las organizaciones sociales a las autoridades regionales. Una crítica reiterada tiene que ver con la cada vez mayor discrecionalidad en los gastos de inversión. Una muestra de ello es el caso del gobierno regional de Piura, que solo utiliza el 16% del total de su presupuesto en inversión, para el presupuesto participativo.

Por estas consideraciones proponemos la iniciativa legislativa para hacer vinculante el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso del Presupuesto



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

Participativo en los gobiernos regionales y gobiernos locales; dejando claramente establecido que su incumplimiento será motivo de vacancia del cargo del titular del pliego.

Esta decisión supone la modificación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales 27867, en su artículo 30 y la Ley Orgánica 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en lo referente a la causal de vacancia en el artículo 22; incorporando la vacancia por incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo de acuerdo a la Ley marco del presupuesto participativo.

(...)"

Por otro lado, complementariamente, la exposición de motivos del proyecto de Ley 2706/2017-CR, señala lo siguiente:

"(...)

En síntesis, según resultados de evaluaciones realizadas sobre el Presupuesto Participativo, una de las debilidades detectadas es la carencia de un carácter vinculante de los acuerdos y compromisos adoptados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa y, cualificar la falta grave su incumplimiento. Un segundo punto en observación es el establecimiento del umbral destinado al financiamiento de programas, proyectos o actividades en el marco del presupuesto participativo. Un tercer punto, está referido a fortalecer los mecanismos de control y vigilancia del presupuesto participativo, que permita institucionalizar a los participantes a través de la conformación de un Comité de Control y Vigilancia.

La idea fundamental para fortalecer el presupuesto participativo, es simplemente asegurar la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario en sus diversas fases, en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como de la fiscalización de la gestión, en cumplimiento al objeto de su ley marco y al mandato constitucional.

(...)

En ese contexto, es imperativo mejorar la ley marco del presupuesto participativo que permita garantizar la ejecución de los proyectos acordados y comprometidos en el presupuesto participativo, haciéndolo vinculante bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Por otro lado, es también importante incorporar un umbral de los recursos destinados al presupuesto participativo, cuya fuente de financiamiento sean los Recursos Directamente Recaudado, para incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias municipales y por ende una mejora en la recaudación de dichos tributos que coadyuva a mejorar la sostenibilidad de los gastos destinados a proyectos de inversión pública con recursos de los contribuyentes.

(...)

Es necesario fortalecer los mecanismos de vigilancia participativa formalizando la constitución de Comités de Control y Vigilancia Ciudadana del Presupuesto Participativo, con la finalidad de realizar acciones de [control] y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso de Presupuesto Participativo. Asimismo, se involucra a la Contraloría General de la República con la finalidad de contribuir en el fortalecimiento de capacidades





Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

relacionados a control y vigilancia dirigidos a los participantes del presupuesto participativo.

(...).”.

Al respecto, es necesario hacer notar que el artículo 195 de nuestra Constitución Política, indica que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y son competentes para su organización interna y presupuesto, así como el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. De igual manera, el artículo 197 de la carta magna, señala que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local, y finalmente, el artículo 199, señala que los gobiernos regionales y locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad. Léase el texto de los referidos artículos de la Constitución:

“Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.

(...).”

“Artículo 197.- Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. (...).”

“Artículo 199.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a Ley.”

En coherencia con lo establecido en los artículos precedentes de la Constitución, el artículo 53<sup>1</sup> de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación. Asimismo, precisa que las

<sup>1</sup> Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

“ARTÍCULO 53.- PRESUPUESTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. El presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación.

Las municipalidades, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

El presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos y estar aprobado por el concejo municipal dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia.

Para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde respectivo.”



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

municipalidades, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

En esa misma línea, la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, tiene por objeto establecer disposiciones que aseguren la efectiva participación de la sociedad civil en el proceso de programación participativa del presupuesto, el cual se desarrolla en armonía con los planes de desarrollo concertados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, así como la fiscalización de la gestión. Cabe señalar que uno de los principios rectores de dicha norma, sobre respeto a los acuerdos, precisa que “La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.”; la misma es concordante con lo dispuesto en el artículo 7 de la citada Ley, que a la letra dice:

“Los presupuesto participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos adoptados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos ante los consejos regionales o concejos municipales, según sea el caso, para su inclusión en el correspondiente presupuesto institucional.

Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales informar sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo. El monto respectivo es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas.”

En ese sentido, si bien la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece el principio de respeto a los acuerdos y compromisos, éstos aparentemente no estarían siendo cumplidos por las autoridades municipales. Razón por la cual, es pertinente precisar en la redacción el carácter vinculante de dichos acuerdos, planteados en ambas proposiciones legislativas.

De igual manera, en relación a establecer la proporción del presupuesto destinado a inversiones públicas asignado para el presupuesto participativo, es necesario evaluar la pertinencia legal y técnica de las propuestas. Así, el proyecto de Ley 726/2016-CR, propone asignarle para el presupuesto participativo de hasta el 50% de los recursos destinados para inversión correspondiente al presupuesto institucional de una municipalidad o gobierno regional, en tanto, el proyecto de Ley 2706/2017-CR, plantea mantener la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales informar sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo, sin embargo, precisa que dicho porcentaje debe incluir como mínimo el 50% del presupuesto institucional destinado a financiar proyectos de inversión pública, cuya fuente de financiamiento sea los Recursos Directamente Recaudados. Adicionándole que la difusión se hace a través de un medio masivo local, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Al respecto, es necesario hacer notar, previamente, que en el artículo 7 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece que los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, deben reflejar de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos adoptados a través de distintas fases del proceso de programación participativa. Luego del cual las instancias del presupuesto participativo sustentan dichos acuerdos y compromisos ante los consejos regionales y concejos municipales, según corresponda. Por otro lado, el segundo párrafo del citado artículo, establece la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales de



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

informar sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo. En ese sentido, tal como está redactado actualmente la Ley, debe hacerse notar que se deja a discreción del titular de la entidad regional o local, la asignación en porcentaje del presupuesto institucional destinado al presupuesto participativo, en tal sentido, es materia de evaluación la pertinencia de precisar un porcentaje del presupuesto institucional destinado para tal fin.

Por otro lado, ambas proposiciones legislativas incluyen propuestas de sancionar el incumplimiento de los acuerdos y compromisos del presupuesto participativo, y lo hace responsable al titular de la entidad, estableciendo como una causal de vacancia en un caso y en el otro una suspensión en el cargo. Para tal efecto, propone, en el primer caso, modificar el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (omite la modificación de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales), y en el segundo caso, plantea modificar el artículo 25 de la LOM y el artículo 7 de la LOGR.

### **Aspectos generales del Presupuesto Participativo**

María Laura Pagani<sup>2</sup>, señala que el presupuesto participado tiene sus orígenes en Porto Alegre, Brasil (1988)<sup>3</sup> y, citando a Mujica Barrientos (2005), indica que el Presupuesto Participativo “es una forma de participación directa de la ciudadanía que por intermedio de una proceso de debates y consultas, jerarquiza y decide sobre el destino de los recursos locales, selecciona las prioridades, dónde y cuándo realizar las inversiones e influye en los planes y acciones de gobierno.”<sup>4</sup>

David Bastidas<sup>5</sup>, señala que el Presupuesto Participativo: “Es un mecanismo que municipalidad promueve para que la comunidad participe en la toma de decisiones, involucrándola en la gestión del desarrollo local, y fortaleciendo su cultura democrática, a partir de una relación transparente entre los actores comprometidos en el proceso y generadora de confianza para la gobernabilidad”<sup>6</sup>.

Juan Carlos Cortázar<sup>7</sup> y Carla Lecaros<sup>8</sup>, el Presupuesto Participativo “generalmente se reconoce como una buena práctica para la promoción de la participación y el desarrollo local.”<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Profesora Adjunta Sociología de las Organizaciones, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

<sup>3</sup> PAGANI, María Laura, “Análisis de la implementación y resultados del presupuesto participativo en contextos locales: dos casos en Argentina” Pág. 67. Disponible en:

<http://www.scielo.org.co/pdf/cuadm/v32n56/0120-4645-cuadm-32-56-00063.pdf> visto 27/03/2018

<sup>4</sup> *Ibíd.* 3 Pág. 67

<sup>5</sup> Ingeniero Industrial, estudios maestría en Gobernabilidad y Desarrollo Organizacional, especialista en Planificación y Administración Municipal.

<sup>6</sup> Bastidas, David. El Presupuesto Participativo en Ilo-Moquegua. Mimeo Ilo 2002. Pág.82

<sup>7</sup> Docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo. PhD © en Management, London School of Economics and Political Science.

<sup>8</sup> Socióloga, responsable del desarrollo del trabajo de campo del caso 2 (INDES) “La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000-2002).

<sup>9</sup> CORTAZAR, Juan Carlos y LECAROS, Carla, Estudio de caso 2 “La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú 2000-2002) Pág. 5 Disponible en <https://publications.iadb.org/handle/11319/5954> Visto 27/03/2018





Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

Para Willan T. Masdeu Manginelli<sup>10</sup>, el Presupuesto Participación “es considerado una estrategia de profundización democrática y creación de ciudadanías y, en el marco de la Reforma del Estado, como una nueva forma de gestión pública para responder a los problemas de la comunidad.”<sup>11</sup>

Para el Ministerio de Economía y Finanzas, el Presupuesto Participativo (PP) es un “instrumento de política y de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos, los cuáles están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado.”<sup>12</sup> Asimismo, el presupuesto participativo cumple<sup>13</sup> con los siguientes principios y aspectos fundamentales de la gestión pública:

- Transparencia y control ciudadano.
- Modernización y democratización de la gestión pública.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país.
- Construcción de capital social.
- Participación ciudadana en la planificación y gestión pública.

El Banco Mundial, al referirse al Presupuesto Participativo en el Perú, señala que:

“A diferencia de otros países el PP en Perú está respaldado por norma constitucional y cuenta con un conjunto de leyes y un marco legal específico que lo hace obligatorio para los tres niveles de gobierno sub nacional. El proceso se implementa en todos los distritos, provincias y regiones del país. Estas características singulares presentan ventajas y desventajas en su implementación. Por un lado, el respaldo legal le confiere carácter permanente y ámbito nacional en el marco del proceso de descentralización del país. Por el otro, el PP no es el resultado de un consenso entre todos los actores de los niveles subnacionales y adolece de cierta inflexibilidad.”<sup>14</sup>

### **¿Por qué es importante que los acuerdos del presupuesto participativo tengan carácter vinculante?**

Del seguimiento de la evolución del presupuesto participativo, como se indica en sus respectivas exposiciones de motivos, algunas autoridades municipales y regionales, desconocen los acuerdos, reemplazando algunos proyectos por otros, sin coordinación o concertación alguna con los agentes participantes, generando malestar y desconfianza en la ciudadanía. En ese sentido, es imperativo que los acuerdos tomados en el proceso del Presupuesto Participativo, adquiera un carácter vinculante con la finalidad de garantizar su cumplimiento. La ley vigente sobre la materia es ambiguo respecto a ese tema, de ahí su

<sup>10</sup> Especialista de la Unidad de Participación y Coordinación del departamento de Descentralización de la Intendencia Municipal de Montevideo.

<sup>11</sup> MASDEU M. Willan T. Descentralización con Participación Social – Montevideo – Uruguay. Pág. 19 – La Era Urbana – La revista de la ciudad global mazo Disponible en <http://www.rosario.gov.ar/sitio/verArchivo?id=4346&tipo=objetoMultimedia> visto 27/03/2018

<sup>12</sup> Portal del Ministerio de Economía y Finanzas, disponible en <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-participativo> visto 27/03/2018

<sup>13</sup> *Ibíd.* 12

<sup>14</sup> Banco Mundial, Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/791401468295194694/pdf/625880WP0P11620ci0n0del0Presupuestopdf> visto 27/03/2018



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

incumplimiento e irrespeto a los compromisos asumidos con la población. Por consiguiente, es pertinente precisar y conferir el carácter vinculante de los acuerdos tomados en el Presupuesto Participativo, en la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

En consecuencia, la Comisión considera pertinente recoger la propuesta planteada en ambas proposiciones legislativas con un texto sustitutorio.

### **¿El incumplimiento a los acuerdos del presupuesto participativo debe ser causal de vacancia o suspensión del cargo?**

Como se ha indicado en los párrafos anteriores, ambas proposiciones legislativas proponen incorporar en un caso como causal de vacancia de la máxima autoridad edil por incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo (es necesario precisar que la iniciativa no contempla la misma causal para los gobernadores regionales, la cual debe ser evaluada por la Comisión), y por otro lado, la otra proposición legislativa plantea como causal de suspensión en el cargo de alcalde y gobernador regional.

Respecto a la propuesta de incorporar como causal de vacancia del cargo de alcalde por incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo, es necesario recordar que la legislación vigente sobre vacancia del cargo de Alcalde o Regidor, está regulado en el artículo 22 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, siendo su redacción la siguiente:

#### **“Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor**

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconcurriencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
9. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
10. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección.

Para efecto del numeral 5 no se considera cambio de domicilio el señalamiento de más de un domicilio, siempre que uno de ellos se mantenga dentro de la circunscripción territorial."



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

Como se observa, las causales de vacancia, están debidamente identificadas, sin embargo, incorporar como nueva causal de vacancia el incumplimiento de los compromisos y acuerdos del presupuesto participativo podría resultar una medida desproporcionada y no razonable, considerando que hay poca coherencia entre la infracción cometida y la sanción que se pretende imponer, más aun cuando existen corresponsabilidades en la gestión presupuestaria.

Al respecto, vale precisar que los alcaldes y gobernadores son titulares de la entidad a la que representan. Asimismo, en materia presupuestal son responsables, de manera solidaria, con el Consejo Regional o Concejo Municipal, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. De igual manera, el titular de la entidad es responsable de efectuar la gestión presupuestaria, en las fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto<sup>15</sup>, de conformidad con las normas presupuestarias. En ese extremo, es también necesario precisar que en cada fase de la gestión presupuestaria intervienen diversos servidores civiles. En ese extremo, el cumplimiento de los compromisos y acuerdos del Presupuesto Participativo no necesariamente debe atribuirse a la responsabilidad exclusiva del titular de entidad, sino a la intervención de otros servidores civiles.

Por tal razón, la propuesta de vacancia de la autoridad edil, así como del gobernador regional, planteada en el proyecto de Ley 726/2016-CR, por incumplimiento de los compromisos y acuerdos asumidos en el proceso de presupuesto participativo, resulta desproporcionada. En ese sentido, el proyecto de Ley 2706/2017-CR, alternativamente, plantea la suspensión del cargo de alcalde o gobernador, por la misma infracción a la normatividad del presupuesto participativo.

En concordancia con lo señalado en la última parte del párrafo anterior, la Comisión considera que el planteamiento del proyecto de Ley 2706/2017-CR, referido a la sanción con suspensión del cargo de los titulares de gobiernos locales y gobernadores regionales por incumplimiento de la normatividad del presupuesto participativo, resulta proporcional y razonable a la infracción cometida, debido a la responsabilidad principal que debe asumir el titular del pliego en su condición de responsable de la gestión presupuestaria de la entidad.

### **¿Qué porcentaje del presupuesto institucional debe corresponder al presupuesto participativo?**

Según estudios del Banco Mundial <sup>16</sup> el Presupuesto Participativo: “Desde su implementación en 2004, el PP ha involucrado, anualmente, la participación de aprox. 150,000 representantes acreditados (Ver Gráfico) y se estima que el 36% del gasto de inversión ejecutado en el nivel distrital fue priorizado a través del proceso participativo.”<sup>17</sup> En este punto es pertinente hacer notar que el 36% fue calculado sobre la base de información presupuestal de una muestra de 514 distritos y, corresponde aproximadamente a la suma de s/. 1,174 millones, es decir, aproximadamente US\$ 391 millones<sup>18</sup>. Asimismo, el Banco Mundial, precisa que en el 2008, 600 gobiernos regionales y locales cumplieron con ingresar información del PP en el aplicativo; entre estos se registró la participación de 50,000 representantes acreditados.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> Inciso 7.2 del artículo 7 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

<sup>16</sup> *Ibíd.* 14 Pág. 1

<sup>17</sup> *Ibíd.* 14 Pág. 1

<sup>18</sup> *Ibíd.* 14 Pág. 1 tomado de nota al pie de página.

<sup>19</sup> *Ibíd.* 14 Pág. 1 tomado de nota al pie de página.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

Lo señalado en el párrafo anterior demuestra que no hay necesidad de imponer un umbral mínimo destinado al cumplimiento del proceso del presupuesto participativo, dado que 36% representa una participación razonable de los recursos destinados a la adquisición de activos no financieros, por toda fuente de financiamiento, sometidos al presupuesto participativo por voluntad de las propias autoridades regionales y locales. En ese sentido, la propuesta incluida en el proyecto de Ley 726/2016-CR no resulta oportuna ni razonable fijar la asignación para el presupuesto participativo de hasta el 50% de los recursos destinados para inversión del presupuesto institucional.

Sin embargo, es importante rescatar la propuesta incluida en el proyecto de Ley 2706/2017-CR, que propone, en el marco de su prerrogativa de fijar qué porcentaje del presupuesto institucional le corresponderá al presupuesto participativo, incluir en dicho porcentaje, no menos del 50% del presupuesto destinado a financiar proyectos de inversión, cuya fuente de financiamiento sea lo Recursos Directamente Recaudados, con la finalidad de “incentivar el cumplimiento de las obligaciones tributarias municipales y, por ende, una mejora en la recaudación de dichos tributos que coadyuvará a mejorar la sostenibilidad de los gastos destinados a proyectos de inversión pública con recursos de los contribuyentes.”<sup>20</sup>.

Efectivamente, es necesario generar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones tributarias ante su comuna, y, en consecuencia, la entidad se obliga a transparentar la distribución presupuestal de dichos recursos en el espacio del presupuesto participativo, involucrando a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el destino de sus contribuciones, terminando por legitimar la gestión edil o regional, cumpliéndose con algunos principios tributarios como el destino al gasto público, compartiendo, de alguna manera, con la ciudadanía la decisión sobre el destino de los recursos que contribuyen. Asimismo, tiene la cualidad de simultáneamente cumplir con el principio de rendición de cuentas y la transparencia en la administración de los recursos.

la Comisión señala que dicha propuesta es razonable, consideran, además si revisamos las cifras, por ejemplo, del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2018 (al 30 de abril) de los Gobiernos Locales, ésta asciende a la suma de 24,62 mil millones de soles, en tanto, el presupuesto destinado a la **adquisición de activos no financieros** asciende a **12,68 mil millones de soles**. La fuente de financiamiento principal del presupuesto de los gobiernos locales, destinados a inversiones, son los Recursos Determinados (61%), seguido de los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (24,3%), Donaciones y Transferencias (8,7%), en tanto, los **Recursos Directamente Recaudados solo representan el 3,5% de los recursos que se destinan a dichos activos no financieros**.

En ese contexto, la Comisión considera necesario recoger la propuesta incluida en el proyecto de Ley 2706/2017-CR, en la parte pertinente al porcentaje de los recursos directamente recaudados que deben ser destinados a financiar proyectos de inversión pública a través del proceso del presupuesto participativo.

### **¿Es necesario fortalecer los mecanismos de control y vigilancia participativa?**

El proyecto de Ley 2706/2017-CR, adicionalmente, plantea el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia participativa. Para sustentarlo toma como referencia una recomendación del Banco Mundial. Al respecto, dicha entidad señala que el Presupuesto Participativo con el fin de que logre imprimir su orientación pro-pobre a la ejecución del gasto local y contribuya al logro de resultados en el acceso de la población más pobre a los bienes y servicios financiados por los presupuestos locales, es

<sup>20</sup> Proyecto de Ley 2706/2017-CR Pág. 9



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

conveniente que se fortalezca la vigilancia del Presupuesto Participativo para reforzar el compromiso de las autoridades municipales con la ejecución de los proyectos priorizados por el Presupuesto Participativo y se mejore la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos. Con este propósito sugiere, entre otros, fortalecer el rol de los Comités de Vigilancia y las sesiones de rendición de cuentas, asegurando el acceso amigable de los ciudadanos a información oportuna y confiable sobre la implementación presupuestaria y la implementación de las obras públicas.

Añade, que es necesario fortalecer los mecanismos de vigilancia participativa formalizando la constitución de Comités de Control y Vigilancia Ciudadana del Presupuesto Participativo, con la finalidad de realizar acciones de [control] y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso de Presupuesto Participativo.

En efecto, el capítulo IV sobre los mecanismos de vigilancia participativa, incluida en la Ley 28056, Ley marco del presupuesto participativo, requiere una revisión y mejora en su contenido que coadyuve a un empoderamiento de los participantes del proceso participativo en la vigilancia, acceso a la información pública y fortalecimiento de capacidades. En consecuencia, la Comisión considera pertinente recoger las propuestas contenidas en el proyecto de Ley 2706/2017-CR, que pretende modificar los artículos 9, 10 y 12 de la Ley 28056, involucrando a la Contraloría en la tarea de fortalecer capacidades relacionado a control y vigilancia.

La propuesta incorpora en el mecanismo de vigilancia participativa vigente, el término control, con la finalidad de realizar el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos y compromisos adoptados en el proceso del presupuesto participativo. Asimismo, precisa que estos mecanismos se realizan a través de instrumentos como el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.

Por otro lado, plantea que los participantes del presupuesto participativo constituyen un Comité de Control y Vigilancia Ciudadana, con la finalidad de realizar acciones de control y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso de presupuesto participativo. En este punto es necesario precisar que la Ley 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, establece en el incisos c) y d) del artículo 3 que son derechos de control de los ciudadano: “c) Demanda de rendición de cuentas y d) otros mecanismos de control establecidos por la presente ley para el ámbito de los gobiernos municipales y regionales.”. En ese sentido, el artículo 7 de la misma norma establece que “Los Derechos de Participación y Control Ciudadano a que se refieren los incisos d) y e) del artículo 2 y d) del artículo 3 de la presente ley; así como el referéndum sobre normas municipales y regionales serán regulados por las leyes orgánicas que reglamenten lo referente a los Gobiernos Locales y Regionales.”.

En efecto, el título VIII sobre derechos de participación y control vecinal de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece en el artículo 111 que: “Los vecinos de una circunscripción municipal intervienen en forma individual o colectiva en la gestión administrativa y de gobierno municipal a través de mecanismos de participación vecinal y ejercicio de derechos políticos, de conformidad con la Constitución y la respectiva ley de la materia. Así mismo, el artículo 112 de la misma norma, precisa que: “Los gobiernos locales promueven la participación vecinal en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo, presupuesto y gestión. Para tal fin deberá garantizarse el acceso de todos los vecinos a la información.”. En esa misma línea, el artículo 113 desarrolla el ejercicio del derecho de participación mediante mecanismos de derecho de denunciar infracciones y de ser informado, participar a través de juntas vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, u otras similares de naturaleza vecinal. Finalmente,





Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

el artículo 118, desarrolla el derecho de denunciar infracciones y a ser informado. En esta parte, dicho artículo establece que el vecino tiene derecho a ser informado respecto a la gestión municipal y a solicitar la información debe ser proporcionada, bajo responsabilidad, de conformidad con la ley en la materia.

Del mismo modo, el artículo 75 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, establece que “El Gobierno Regional está sujeto a la fiscalización permanente del Congreso de la República, del Consejo Regional y la ciudadanía, conforme a la ley y al Reglamento del Consejo Regional.

En ese sentido, y en concordancia con lo establecido en el inciso 5) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, sobre derechos fundamentales de la persona, establece que toda persona tiene derecho “5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal (...).” Asimismo, en concordancia con lo establecido en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Comisión considera pertinente recoger la propuesta planteada en el proyecto de Ley 2706/2017-CR, sobre el fortalecimiento de los mecanismos de control y vigilancia participativa.

Adicionalmente, la propuesta involucra a la Contraloría General de la República, en las actividades de fortalecimiento de capacidades de los miembros que conforman el Comité de Control y Vigilancia. Al respecto, es necesario resaltar que actualmente la Contraloría General de la República viene involucrando a la ciudadanía en las actividades de control y vigilancia en la reconstrucción con cambios. Así, por ejemplo, ha publicado la Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL denominado “Participación voluntaria de monitores ciudadanos de control en la reconstrucción con cambios”, cuyo objetivo es “establecer como una modalidad del mecanismo de veeduría ciudadana, a la participación voluntaria de los monitores ciudadanos de control en la ejecución de obras a realizarse en el marco del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, definiendo las etapas de su intervención y las disposiciones que regulan su desarrollo”<sup>21</sup>. Dicha directiva incluye el derecho del monitor ciudadano de control a capacitarse en un programa de capacitación en la Escuela Nacional de Control. En ese símil, es pertinente que los miembros del Comité de Control y Vigilancia Ciudadana, puedan recibir una capacitación básica sobre la materia. Cabe indicar que dichos monitores participarán en el desarrollo de las etapas de la ejecución de los proyectos de reconstrucción como la planificación, ejecución y generación y comunicación de los reportes.

Finalmente, la propuesta incorpora una tercera disposición complementaria final en la Ley 27806, con la finalidad de cuando ocurra un cambio de gestión en la administración del gobierno regional o local, se garantice la continuidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública, aprobados en el proceso de presupuesto participativo, bajo responsabilidad del titular.

#### **4.3 Efecto de la vigencia de la norma**

Los proyectos de ley 726/2016-CR y el proyecto de Ley 2706/2017-CR, pretenden fortalecer el proceso del presupuesto participativo, otorgándole el carácter vinculante de los acuerdos y compromisos asumidos en las fases del proceso presupuestario, fortaleciendo su mecanismo de control y vigilancia participativa y fortalecimiento de capacidades con el soporte de la Contraloría General de la República. En ese contexto,

<sup>21</sup> Directiva N° 004-2018-CG/DPROCAL disponible en:  
<http://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-no-004-2018-cgdprocal-participacion-resolucion-n-044-2018-cg-1615221-1/> visto 27/04/2018



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

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

plantean modificar diversos artículos de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y accesoriamente plantea modificar el artículo 25 de la Ley 27972, Ley orgánica de Municipalidades y el artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En este último caso, con la finalidad de sancionar con suspensión del cargo del alcalde o gobernador regional en caso de incumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos en el proceso del presupuesto participativo.

#### 4.4 Análisis de las opiniones recibidas

La única opinión recibida proviene de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha entidad indica que el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Supremo 142-2009-EF, Reglamento de la Ley 28506, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece que “Los proyectos de inversión pública priorizados en el proceso y que constituyen parte del Acta de Acuerdos y Compromisos, deberán ser incluidos en el Presupuesto Institucional del Gobierno Regional o Gobierno Local, según corresponda.” En ese sentido, concluye indicando que “siendo de carácter vinculante tales acuerdos y compromisos, la propuesta del proyecto de ley deviene en innecesaria.” Al respecto, la Comisión considera que dicha interpretación del Ministerio de Economía que realiza sobre el carácter vinculante, carece de sustento y es insuficiente, dado que lo señalado en el Reglamento del Presupuesto Participativo, no garantiza bajo ninguna circunstancia la permanencia y respeto a los acuerdos abordados en dicho proceso participativo, dado que el Presupuesto institucional está sujeto a modificaciones a voluntad del titular. En ese sentido, requiere una modificación en la ley marco de la Ley 28506.

Por otro lado, en relación a la propuesta de establecer que es de responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales, la asignación para el presupuesto participativo, hasta el 50% de los recursos destinados para inversión correspondiente al presupuesto institucional, incluido en el proyecto de Ley 726/2016-CR. Al respecto, el MEF señala que carece de sustento técnico dicha propuesta.

La Comisión señala que efectivamente, establecer hasta el 50% del presupuesto total destinado a inversiones de parte de un gobierno regional o gobierno local, se decida en el proceso del presupuesto participativo, no está debidamente justificado. Sin embargo, la propuesta alternativa considerada en el proyecto de Ley 2706/2017-CR, mantiene la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales, la obligación de informar sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo, precisando que en dicho porcentaje un monto mínimo de cincuenta por ciento (50%) del presupuesto institucional destinado a financiar proyectos de inversión pública cuya fuente de financiamiento sea los Recursos Directamente Recaudados. Al respecto, la Comisión ratifica que dicha propuesta es razonable, y ratifica, por ejemplo, que el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) 2018 (al 30 de abril) de los Gobiernos Locales, ésta asciende a la suma de 24,62 mil millones de soles, en tanto, el presupuesto destinado a la **adquisición de activos no financieros** asciende a **12,68 mil millones de soles**. La fuente de financiamiento principal del presupuesto destinado a inversiones son los Recursos Determinados (61%), seguido de los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito (24,3%), Donaciones y Transferencias (8,7%), en tanto, los **Recursos Directamente Recaudados solo representan el 3,5% de los recursos que se destinan a inversiones de los gobiernos locales**. (Ver cuadro).



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

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

### Consulta Amigable

Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha de la Consulta: 30-abril-2018

Año de Ejecución: 2018

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	157,158,747,651	174,259,156,100	44,223,916,136	
Nivel de Gobierno M: GOBIERNOS LOCALES	16,025,792,206	24,624,507,439	6,433,552,037	
Genérica 6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	5,045,369,242	12,678,129,743	2,697,007,102	100%
<b>Fuente de Financiamiento</b>	<b>PIA</b>	<b>PIM</b>	<b>Ejecución Devengado</b>	<b>Participación %</b>
1: RECURSOS ORDINARIOS	11,506,738	316,295,124	105,348,538	2.5%
<b>2: RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS</b>	<b>138,769,932</b>	<b>445,282,462</b>	<b>88,916,233</b>	<b>3.5%</b>
3: RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	404,930,115	3,080,130,163	931,778,319	24.3%
4: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	56,429,400	1,099,168,819	267,610,550	8.7%
5: RECURSOS DETERMINADOS	4,433,733,057	7,737,253,175	1,303,353,463	61.0%

Fuente: Porta de Transparencia Económica del MEF

En ese contexto, haciendo un ejercicio, se podría deducir que, si solo consideramos el PIA 2018 de los gobiernos locales, destinados a inversiones cuya fuente de financiamiento son los RDR, éste equivale a 138.77 millones de soles, y si consideramos el mínimo propuesto de 50% para que el destino de dichos recursos se decida a través del proceso participativo, equivaldría a 69,4 millones de soles, cifra razonable que debe ser incluido en el porcentaje total que fije el titular de la entidad.

Finalmente, respecto a la vacancia del alcalde por incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo, propuesto en el proyecto de Ley 726/2016-CR, el Ministerio de Economía y Finanzas concluye señalando que dicha propuesta legal resulta técnicamente inconsistente, porque no toma en cuenta que la ejecución de los gastos, que incluye los que provienen de los acuerdos participativo, se sujetan a la real disponibilidad de los recursos financieros. En ese sentido, la proposición 2706/2017-CR, hace un planteamiento, cuya fórmula legal supera las observaciones del Ministerio de Economía y Finanzas, al plantear que “Estos acuerdos tienen carácter vinculante en el proceso presupuestario de la entidad para la ejecución de los programas, proyectos y actividades que cuenten con el crédito presupuestario autorizado durante el ejercicio presupuestario correspondiente, (...)”. En ese contexto, la exigencia del equilibrio presupuestario está garantizado. Asimismo, respecto a la vacancia del cargo de alcalde, la fórmula propuesta en el proyecto de Ley 2706/2017-CR considera la sanción por el incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo debe ser proporcional y razonable, en ese sentido, plantea la suspensión del cargo de alcalde o gobernador regional, según sea el caso. Sobre la materia, la Comisión recoge dicha propuesta.

#### 4.5 Análisis costo beneficio

Ambas propuestas coinciden en que el impacto de la presente Ley será muy positivo para los ciudadanos, considerando que dispondrán de una herramienta legal que los empodera, principalmente, a los participantes de los procesos de presupuesto participativo, al otorgarse el carácter vinculante a los acuerdos abordados, así como por la constitución de un comité de control y vigilancia de dichos acuerdos.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

Adicionalmente, mejora los mecanismos de control y vigilancia a través de la vinculación a la normatividad de transparencia y acceso a la información pública.

Mejora la relación de los ciudadanos con la autoridad regional o local, permitiendo un mejor clima de gobernabilidad en cada una de las jurisdicciones regionales y ediles.

Se propenderá a reducir los niveles de corrupción en vista de la vigilancia ciudadana sobre los programas y proyectos, donde los beneficiarios son la población a la que representa el Comité de Control y Vigilancia.

Los ciudadanos tendrán una mejor percepción del rol del Estado en el desarrollo de su jurisdicción e identificarán cuál es el destino de sus tributos que pagan a su municipio o gobierno regional e incluso es una forma de desconcentrar el poder de decisión a los ciudadanos.

La Comisión coinciden, de igual manera, que la presente Ley, contribuirá en el proceso de consolidación de la democracia participativa y representativa. En ese sentido, el fortalecimiento del proceso de presupuesto participativo, permitirá reducir las prácticas clientelísticas y estimulará una mayor participación ciudadana, más transparente, favoreciendo una más justa redistribución del ingreso, traducido en una mejor calidad de la representación.

## CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en los **proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### **LEY QUE FORTALECE EL PROCESO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

##### **Artículo 1. Objeto**

La presente Ley tiene por objeto fortalecer el proceso del presupuesto participativo otorgándole el carácter vinculante de los acuerdos y compromisos asumidos en las fases del proceso presupuestario, institucionalizando su mecanismo de control y vigilancia, enlazándola a la normatividad de acceso a la información pública y al fortalecimiento de capacidades con el soporte de la Contraloría General de la República.

##### **Artículo 2. Modificaciones de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo**

Modifícase el numeral 8 de los Principios Rectores, y los artículos 7, 9, 10, 11 y 12 e incorpórase el artículo 13 y la tercera disposición complementaria y final de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, quedando redactada de la siguiente manera:



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

“(…)

**8. Respeto a los acuerdos y vinculación.** La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en la **obligación** de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados.

**Los acuerdos o compromisos concertados tienen carácter vinculante en el proceso presupuestario del gobierno regional o gobierno local, correspondiente.**

(…)”

#### “Artículo 7.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los **acuerdos y compromisos** adoptados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos ante los consejos regionales o concejos municipales, según sea el caso, para su inclusión en el correspondiente presupuesto institucional. **Estos acuerdos y compromisos tienen carácter vinculante en el proceso presupuestario del gobierno regional o gobierno local, y están destinados al financiamiento y ejecución de programas y proyectos, durante el ejercicio presupuestario correspondiente, siempre y cuando se cuente con el crédito presupuestario autorizado. El incumplimiento de los acuerdos es causal de suspensión del cargo del titular del Pliego.**

Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales **informar a la población y al Ministerio de Economía y Finanzas** sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo. **Este porcentaje incluye un monto mínimo de cincuenta por ciento (50%) del presupuesto institucional destinado a financiar proyectos de inversión pública, cuya fuente de financiamiento proviene de los Recursos Directamente Recaudados.** El monto respectivo, es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas **o a través de otro medio masivo local, bajo responsabilidad del titular de la entidad.**”

(…)

#### “Artículo 9.- Mecanismos de control y vigilancia ciudadana del Presupuesto Participativo

**El proceso presupuestario participativo dispone de mecanismos de control y vigilancia ciudadana con la finalidad de realizar el seguimiento y cumplimiento de los acuerdos y compromisos adoptados en dicho proceso.**

**Los mecanismos de control y vigilancia ciudadana del presupuesto participativo se realizan a través de instrumentos como el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y el fortalecimiento de capacidades.**

#### Artículo 10.- Comité de Control y Vigilancia Ciudadana

**Los participantes del presupuesto participativo constituyen un Comité de Control y Vigilancia Ciudadana del Presupuesto Participativo, en adelante el Comité, que es reconocido por el Consejo Regional o Concejo Municipal de su respectiva jurisdicción, y tiene como función principal realizar acciones de**





Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

**control y vigilancia del cumplimiento de los acuerdos y compromisos oficializados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la presente Ley. Para tal efecto, emite los informes necesarios en relación a la evaluación de cumplimiento de los acuerdos y compromisos oficializados, y tienen carácter vinculante para efectos de implementar sus recomendaciones a cargo de la instancia correspondiente.**

**El Comité está compuesto por cinco (5) miembros designados por la sociedad civil. Los miembros del Consejo de Coordinación Regional o Local no pueden integrar el referido Comité.**

**El reglamento establece los requisitos para ser elegido miembro del Comité, así como detalla sus funciones y atribuciones.**

#### **Artículo 11.- Acceso a la información pública**

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a utilizar los medios a su alcance a fin de lograr la adecuada y oportuna información a los ciudadanos, sobre el proceso de programación participativa del presupuesto y ejecución del gasto público, **bajo responsabilidad del titular de la entidad. En caso de incumplimiento están incurso en los alcances del artículo 4 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

#### **Artículo 12.- Rendición de cuentas**

Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad.

#### **Artículo 13.- Fortalecimiento de capacidades**

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, **la Contraloría General de la República, a través de los Órganos de Control Institucional**, en coordinación con los gobiernos regionales y gobiernos locales programa e implementa acciones de capacitación dirigidas a los agentes participantes del presupuesto participativo, para los fines de la programación, control y vigilancia participativa.”

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

(...)

**TERCERA. El cambio de gestión del gobierno regional o gobierno local, implica garantizar la continuidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública acordados y comprometidos previamente en el marco de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, bajo responsabilidad del titular de la entidad regional o local.”.**

### **DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**

#### **ÚNICA. Reglamento**

El Poder Ejecutivo emite las medidas complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de las modificaciones propuestas en la presente Ley.



Predictamen recaído en los proyectos de Ley 726/2016-CR y 2706/2017-CR, que propone Fortalecer el Presupuesto Participativo.

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

### **PRIMERA. Incorporación de nueva causal de suspensión de alcalde en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Incorporase el numeral 6 al artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, quedando redactado de la siguiente manera:

#### **"Artículo 25.- Suspensión del cargo**

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

(...)

- 6. En el caso del alcalde, por incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.**

(...)."

### **SEGUNDA. Incorporación de nueva causal de suspensión de Gobernador Regional en la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.**

Incorporase el numeral 4 al artículo 31 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, quedando redactado de la siguiente manera:

#### **"Artículo 31.- Suspensión del cargo**

El cargo de Gobernador, Vicegobernador o Consejero Regional se suspende por:

(...)

- 4. En el caso del Gobernador, por incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo**

(...)."

Dese cuenta.  
Sala de Comisión  
.Lima, mayo de 2018