



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Secretaría General del Concejo

Lima, 22 MAYO 2017

OFICIO N° 421 -2017-MML-SGC

Señora Congresista
ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado
Congreso de la República
Lima.-



61648



Referencia: Oficio P.O. N° 1055-2016-2017/CDRGLMGE/CR
(D.S. N° 53861-2017)

Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia por el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 0939/2016-CR, "Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el Presupuesto Participativo y la Responsabilidad que acarrea su incumplimiento".

Al respecto, se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Informes N° 045-2017-MML-GP-SDI y N° 053-2017-MML-GP-SDI, emitidos por la Subgerencia de Desarrollo Institucional, de la Gerencia de Planificación.
- Memorando N° 2017-04-202-MML-GF e Informe N° 2017-01-07-MML-GF-SPFC, remitidos por la Gerencia de Finanzas.
- Informe N° 010-2017-MML/PGRLM-SRPP, emitido por la Subgerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana.
- Informes Nros. 290 y 389-2017-MML-GAJ, emitidos por la Gerencia de Asuntos Jurídicos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

.....
JOSÉ MANUEL VILLALOBOS CAMPANA
SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



INFORME N° 045-2017-MML-GP-SDI

A : **NELSON CÁRDENAS OJEDA**
Gerente de Planificación

DE : **MARIO SALAZAR ABREGÚ**
Subgerente de Desarrollo Institucional

ASUNTO : Proyecto de ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento

REFERENCIA: a) Oficio P.O. N.° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (DS 53861-2017)
b) Proveído N.° 633 (Despacho de Alcaldía)
c) Proveído N.° 1569-17 (GMM)
d) Proveído N.° 839 (GP)

FECHA : Lima, **02 MAR. 2017**

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, con la finalidad de alcanzar a su Despacho el siguiente informe:

1. SECCIÓN PRIMERA: ANTECEDENTES

1.1. BASE LEGAL

- 1.1.1. Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- 1.1.2. Ley N.° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo
- 1.1.3. Decreto Supremo N.° 142-2009-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley N.° 28056
- 1.1.4. Decreto Supremo N.° 097-2009-EF, que precisa criterios para delimitar proyectos de impacto regional, provincial y distrital en el presupuesto participativo.
- 1.1.5. Resolución Directoral N.° 007-2010-EF-76.01, Instructivo para el Presupuesto Participativo Basado en Resultados
- 1.1.6. Ordenanza N.° 1712, que aprueba el Reglamento del Proceso del Presupuesto Participativo de la Municipalidad Metropolitana de Lima
- 1.1.7. Ordenanza N.° 812 y sus modificatorias, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Metropolitana de Lima

1.2. ADMINISTRATIVOS:

- 1.2.1. El 22-02-17, ingresó al Despacho de Alcaldía de la Municipalidad Metropolitana de Lima el Oficio P.O. N.° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (DS 53861-2017), a través del cual la congresista Alejandra Aramayo Gaona -Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado- solicita la opinión técnico-legal de la MML sobre el Proyecto de Ley N.° 0939/2016-CR, que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento.
- 1.2.2. Mediante Proveído N.° 633, de fecha 22-02-17, la solicitud fue derivada a la Gerencia Municipal Metropolitana y a la Gerencia de Asuntos Jurídicos para su atención.
- 1.2.3. Mediante Proveído N.° 1569-17, de fecha 24-02-17, la Gerencia Municipal Metropolitana deriva la solicitud a la Gerencia de Finanzas y a la Gerencia de Planificación para informe sobre el particular.



1.2.4. Con fecha 27-02-27, se ha derivado la solicitud de informe a la Subgerencia de Desarrollo Institucional.

2. ANÁLISIS

2.1. El artículo 194 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que *"las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia"*.

2.2. Asimismo, el artículo 195 de la Constitución Política del Perú vigente señala que los gobiernos locales son competentes para:

- Aprobar su organización interna y su presupuesto.
- Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
- Administrar sus bienes y rentas.

2.3. El artículo 196 de la Constitución Política del Perú de 1993 indica que son bienes y rentas de las municipalidades:

- Los bienes muebles e inmuebles de su propiedad.
- Los tributos creados por ley a su favor.
- Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos creados por Ordenanzas Municipales, conforme a ley.
- Los derechos económicos que generen por las privatizaciones, concesiones y servicios que otorguen, conforme a ley.
- Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal, que tiene carácter redistributivo, conforme a ley.
- Las transferencias específicas que les asigne la Ley Anual de Presupuesto.
- Los recursos asignados por concepto de canon.
- Los recursos provenientes de sus operaciones financieras, incluyendo aquellas que requieran el aval del Estado, conforme a ley.
- Los demás que determine la ley.

2.4. Según lo dispuesto en el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N.º 27972, *"los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico"*.

2.5. Etimológicamente, la palabra *autonomía* proviene de dos voces griegas: *autos* (uno mismo) y *nomos* (leyes); es decir, puede entenderse como *la capacidad de normarse uno mismo*. La Autonomía municipal, pues, es el atributo que tienen las municipalidades para administrar o gestionar los intereses propios, los asuntos locales que son de su competencia en forma libre, sin injerencias extrañas, con su propia organización, y conlleva la facultad de darse sus normas, crear Derecho, tener un ordenamiento legal dentro del ámbito local, tener una competencia o conjunto de asuntos y servicios propios y con autoridades municipales elegidas por voto popular.

2.6. El Artículo 5 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, establece que *"la sociedad civil toma parte activa en el proceso de programación participativa de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales con énfasis en los gastos de inversión, de acuerdo con las Directivas y Lineamientos que para estos fines emitirá la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Estos presupuestos se sustentan en las orientaciones, compromisos, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertados a nivel regional y local"*.



DEL PROYECTO DE LEY VENIDO EN OPINIÓN

- 2.14. En primera instancia, la propuesta de modificación legislativa consistente en la **incorporación de una nueva causal de vacancia por incumplimiento de compromisos en el marco del Presupuesto Participativo Anual**, contenida en Proyecto de Ley 0939/2016-CR y aplicada al Principio Rector 8 y al artículo 3 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo; así como las propuestas sobre el artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y sobre el artículo 30 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales resultan jurídicamente viables, por encontrarse dentro de las facultades del Congreso de la República y no incidir en las atribuciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- 2.15. En segunda instancia, se advierte que la propuesta de modificación legislativa expuestas el Proyecto de Ley 0939/2016-CR y relacionadas con los artículos 7 y 11 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, la cual consiste en la **responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales de destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal, con la posibilidad de que dicho porcentaje sea ampliado en la Ley del Presupuesto de la República de cada año**; no resulta jurídicamente viable, toda vez que presenta conflicto con el principio de autonomía (en el presente caso, económica y administrativa) constitucionalmente reconocida para la Municipalidad Metropolitana de Lima y -en general- para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- 2.16. Desde el punto de vista de la autonomía económica, a nuestro entender, para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, resulta factible establecer como una nueva causal de vacancia de alcaldes y de regidores el incumplimiento de los compromisos oficializados en el marco del Presupuesto Participativo Anual; no obstante, no resulta materialmente posible ni jurídicamente viable estandarizar los montos de inversión que deberán ser destinados al Presupuesto Participativo, debido a que las circunstancias presupuestales de la Municipalidad Metropolitana de Lima no sólo difieren con las de otros municipios, sino que no son constantes en años consecutivos, como tampoco lo son las inversiones ni la ejecución de tales inversiones. Por tal motivo, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene la facultad exclusiva y excluyente de administrar sus recursos económicos a fin de cumplir con la formulación, ejecución y mantenimiento de sus inversiones siguiendo criterios de eficacia y de eficiencia en la gestión de los mismos, en un claro ejemplo de materialización del principio rector de subsidiariedad.
- 2.17. Respecto de la autonomía administrativa, tanto el Plan de Desarrollo Concertado Local como el Presupuesto Participativo -que se deriva de aquél- son definidos, elaborados, aprobados y ejecutados por la Municipalidad Metropolitana de Lima en virtud de la atribución reconocida por la Constitución Política del Perú de 1993 para manejar los asuntos de su competencia; por ende, cualquier injerencia, limitación u obligación específica en alguna de las etapas de dicho proceso (como es el compromiso del 40% del presupuesto) revelaría indicios de centralización y de intervención en las decisiones del titular y del equipo técnico de la Municipalidad Metropolitana de Lima respecto de la naturaleza de las inversiones y de los recursos que deberían destinarse, con lo cual se podría generar una desatención mandatoria de proyectos en ejecución o de inversiones prioritarias para la satisfacción de necesidades en un mayor porcentaje de la población.
- 2.18. Es oportuno indicar que la normativa vigente ya establece lineamientos suficientes para la determinación, oficialización, ejecución y rendición de cuentas en el marco del Presupuesto Participativo; en ese sentido, el Proyecto de Ley 0939/2016-CR incidiría en una base legal bien definida, generando una reestructuración normativa que podría dificultar la fluidez del Presupuesto Participativo.



- 2.19. En este orden de ideas, la imposición de un porcentaje (40% del presupuesto institucional de inversiones) para su compromiso y ejecución en el Presupuesto Participativo Anual no resulta técnicamente viable; toda vez que la asignación estricta de tales recursos influiría directamente en la programación presupuestal de las obras que la Municipalidad Metropolitana de Lima debe ejecutar a favor de la provincia de Lima, las cuales –tal como lo señala la normatividad vigente– deben tener un impacto socioeconómico suficiente para atender las necesidades de al menos dos distritos.
- 2.20. Finalmente, se advierte que la vinculación de una nueva causal de vacancia en caso de los gobiernos locales, que se configuraría "*por incumplir la ejecución del porcentaje comprometido al Presupuesto Participativo Anual que fuera acordado por el Concejo Municipal*", al porcentaje (40%) del presupuesto que se proyecta establecer como mínimo, no resulta ser la estructura normativa más adecuada. En su lugar, podría considerarse la configuración de la causal de vacancia en función del incumplimiento repetido (en dos ejercicios presupuestales) de los compromisos asumidos en el Presupuesto Participativo Anual por parte del Gobierno Local.
- 2.21. Resulta importante acotar que, el establecimiento de un porcentaje mínimo, también evitaría destinar un monto considerable del presupuesto institucional de inversiones a las obras de gran envergadura que regularmente proyecta y ejecuta la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que reduciría considerablemente el impacto socioeconómico de la gestión municipal provincial y podría generar deficiencia en la atención de las necesidades de la población de Lima, con el consecuente incremento de las brechas sociales y económicas entre los ciudadanos de Lima Metropolitana.



3. SECCIÓN TERCERA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Subgerencia de Desarrollo Institucional, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 3.1. En primera instancia, se concluye que la propuesta de modificación legislativa consistente en la **incorporación de una nueva causal de vacancia por incumplimiento de compromisos asumidos y oficializados en el marco del Presupuesto Participativo Anual en dos ejercicios presupuestales** (texto propuesto por esta Subgerencia), contenida en Proyecto de Ley 0939/2016-CR y aplicada al Principio Rector 8 y al artículo 3 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo; así como las propuestas sobre el artículo 22 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y sobre el artículo 30 de la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales resultan jurídicamente viables, por encontrarse dentro de las facultades del Congreso de la República y no incidir en las atribuciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. No obstante, deberá considerarse la configuración de la causal de vacancia en función al incumplimiento repetido de los compromisos asumidos por el Gobierno Local en el Presupuesto Participativo Anual, en al menos dos ejercicios presupuestales y dentro de un periodo de mandato de la autoridad municipal.
- 3.2. En segunda instancia, se advierte que la propuesta de modificación legislativa expuestas en el Proyecto de Ley 0939/2016-CR y relacionadas con los artículos 7 y 11 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, la cual consiste en la **responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales de destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal, con la posibilidad de que dicho porcentaje sea ampliado en la Ley del Presupuesto de la República de cada año**; no resulta jurídica ni técnicamente viable, toda vez que presenta conflicto con el principio de autonomía (en el presente caso, económica y

administrativa) constitucionalmente reconocida para la Municipalidad Metropolitana de Lima y -en general- para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; máxime si el establecimiento de un porcentaje mínimo y la asignación estricta de tales recursos influiría directamente en la programación presupuestal de las obras que la Municipalidad Metropolitana de Lima debería ejecutar a favor de la provincia de Lima, las cuales -tal como lo señala la normatividad vigente- deben tener un impacto socioeconómico suficiente para atender las necesidades de al menos dos distritos. Asimismo, evitaría destinar un monto considerable del presupuesto institucional de inversiones a las obras de gran envergadura que regularmente proyecta y ejecuta la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que reduciría considerablemente el impacto socioeconómico de la gestión municipal provincial y podría generar deficiencia en la atención de las necesidades de la población de Lima, con el consecuente incremento de las brechas sociales y económicas entre los ciudadanos de Lima Metropolitana

- 3.3. Finalmente, se colige que no resulta necesario establecer parámetros adicionales al proceso del Presupuesto Participativo, toda vez que -según se ha expuesto en la base legal y en el análisis del presente informe- la normativa vigente ya establece lineamientos suficientes para la determinación, oficialización, ejecución y rendición de cuentas en el marco del Presupuesto Participativo; en ese sentido, el Proyecto de Ley 0939/2016-CR incidiría en una base legal bien definida, generando una reestructuración normativa que podría dificultar la fluidez del Presupuesto Participativo.
- 3.4. Se recomienda elevar el presente informe a la Gerencia Municipal Metropolitana, en atención a lo solicitado.

Es cuanto informo a usted para los fines que estime pertinentes,

Atentamente,



Andrés Gonzales Medrano
Especialista en Derecho

Visto el presente Informe, el Subgerente de Desarrollo Institucional expresa su conformidad y hace suyo el mismo. En consecuencia, elévese a la Gerencia de Planificación la propuesta a efectos de que continúe con el trámite que corresponda.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE PLANIFICACION
Subgerencia de Desarrollo Institucional

.....
MARIO SALAZAR ABREGU
SUBGERENTE



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE PLANIFICACION

09 MAR. 2017

RECIBIDO

Hora: 9:30 Resp. [firma]

INFORME N° 053-2017-MML-GP-SDI

A : **NELSON CÁRDENAS OJEDA**
Gerente de Planificación

DE : **MARIO SALAZAR ABREGÚ**
Subgerente de Desarrollo Institucional

ASUNTO : Opinión técnica sobre proyecto de ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento

REFERENCIA: a) Oficio P.O. N.° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (DS 53861-2017)
b) Proveído N.° 633 (Despacho de Alcaldía)
c) Memorando Circular N.° 004-2017-MML-GAJ
d) Proveído N.° 894 (GP)
e) Informe N.° 045-2017-MML-GP-SDI
f) Memorando N.° 271-2017-MML-GP

FECHA : Lima, **09 MAR. 2017**

Me dirijo a usted, en atención a los documentos de la referencia, con la finalidad de alcanzar a su Despacho el siguiente informe:

1. SECCIÓN PRIMERA: ANTECEDENTES

1.1. BASE LEGAL

- 1.1.1. Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
- 1.1.2. Ordenanza N.° 812 y sus modificatorias, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad de Metropolitana de Lima

1.2. ADMINISTRATIVOS:

- 1.2.1. El 22-02-17, ingresó al Despacho de Alcaldía de la Municipalidad Metropolitana de Lima el Oficio P.O. N.° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (DS 53861-2017), a través del cual la congresista Alejandra Aramayo Gaona -Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado- solicita la opinión técnico-legal de la MML sobre el Proyecto de Ley N.° 0939/2016-CR, que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento.
- 1.2.2. Mediante Proveído N.° 633, de fecha 22-02-17, la solicitud fue derivada a la Gerencia Municipal Metropolitana y a la Gerencia de Asuntos Jurídicos para su atención.
- 1.2.3. Mediante Proveído N.° 1569-17, de fecha 24-02-17, la Gerencia Municipal Metropolitana deriva la solicitud a la Gerencia de Finanzas y a la Gerencia de Planificación para informe sobre el particular.
- 1.2.4. Con fecha 27-02-17, se derivó la solicitud de informe a la Subgerencia de Desarrollo Institucional.
- 1.2.5. Con fecha 02-03-2017, se atendió la solicitud de opinión técnica formulada por la Gerencia Municipal Metropolitana a través del Informe N.° 045-2017-MML-GP-SDI, el cual fue elevado por la Gerencia de Planificación con el Memorando N.° 271-2017-MML-GP.



- 1.2.6. El 02-03-17, la Gerencia de Asuntos Jurídicos emite el Memorando Circular N.º 004-2017-MML-GAJ, a través del cual requiere las opiniones técnicas de la Gerencia del PGRM, de la Gerencia de Planificación y de la Gerencia de Participación Vecinal; a fin de emitir la opinión legal que le corresponde.

2. ANÁLISIS

- 2.1. Se advierte que la Gerencia de Planificación hizo suyo el Informe N.º 045-2017-MML-GP-SDI, en virtud del cual oportunamente emitió opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N.º 0939/2016-CR, que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento; razón por la cual no resulta necesario pronunciarse nuevamente sobre el tema.

3. SECCIÓN TERCERA: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Subgerencia de Desarrollo Institucional, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, presenta las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- 3.1. Se concluye que Gerencia de Planificación hizo suyo el Informe N.º 045-2017-MML-GP-SDI, en virtud del cual oportunamente emitió opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N.º 0939/2016-CR, que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento; razón por la cual no resulta necesario pronunciarse nuevamente sobre el tema.
- 3.2. Se recomienda alcanzar copia del Informe N.º 045-2017-MML-GP-SDI de fecha 02-03-17 y del Memorando N.º 271-2017-MML-GP, en atención a lo solicitado.

Es cuanto informo a usted para los fines que estime pertinentes,

Atentamente,



Andrés Gonzales Medrano
Especialista en Derecho

Visto el presente Informe, el Subgerente de Desarrollo Institucional expresa su conformidad y hace suyo el mismo. En consecuencia, elévese a la Gerencia de Planificación la propuesta a efectos de que continúe con el trámite que corresponda.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE PLANIFICACION
Subgerencia de Desarrollo Institucional

.....
MARIO SALAZAR ABREGU
SUBGERENTE



"Año del buen servicio al ciudadano"

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA

Municipalidad Metropolitana de Lima

MEMORANDO N° 2017-04-202 MML-GF

12 ABR. 2017
RECIBIDO

A : Sra. Ada Nelly Constantino Fernández
Gerente Municipal Metropolitano

Asunto : Proyecto de Ley N° 0936-2016-CR, Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades

Referencia : a) Proveído N° 1569-2017-GMM
b) Proveído N° 633-2017-DESPACHO DE ALCALDÍA
c) Oficio P.O. N° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR/DS 56861-2017
d) Memorando N° 442-2017-MML-GMM

Fecha : Lima, **12 ABR. 2017**

Es grato dirigirme a usted en relación al asunto para remitir a su despacho el Informe N° 2017-03-07-MML-GF-SPFC mediante el cual consideramos que el Proyecto de Ley N° 0939-2016-CR, Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento, considera que pese a la relevancia y bondades del mecanismo del Presupuesto Participativo, acorde a la experiencia internacional, su efectividad es reconocida para la satisfacción de necesidades focalizadas y básicas siendo de escasa utilidad en grandes ciudades. Por lo expuesto, la presente propuesta limitaría la capacidad de desarrollar inversión de amplia envergadura por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, principalmente debido a que:

- Propicia la atomización de proyectos de inversión con el consecuente desaprovechamiento de las economías de escala y más aún de la escala óptima para su implementación y óptimo funcionamiento con la consecuente postergación de infraestructura de amplio impacto y envergadura, necesaria para una ciudad capital como Lima Metropolitana.
- Conlleva a un potencial riesgo de ejecutar inversiones poco eficientes a causa de las fallas de la elección pública en el presupuesto participativo; es decir, a destinar recursos a necesidades no prioritarias y de beneficiarios no focalizados adecuadamente.
- Obvia que las necesidades y demandas reales que enfrenta Lima Metropolitana requieren de proyectos de inversión pública que aborden soluciones a problemas de amplio espectro como el transporte urbano a nivel metropolitano.
- Por último, el PL N° 0939-2016-CR no sustenta técnicamente un argumento sólido que justifique destinar una cuota del 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo, menos aún de su posible ampliación anual.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE FINANZAS

OSCAR LOZAN LUYO
GERENTE

Reg GF N° 594
Reg SGFFC N° 347

OLL/mccj/mcv
10/04/2017

F. 27 / D/S 53861

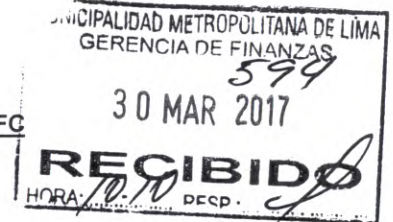
DOC. ORIG.

Gerencia de Finanzas
Subgerencia de Planeamiento Financiero Corporativo
Jr. Camaná N° 370 5to piso- Cercado de Lima
Teléfono 632-1471



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

INFORME N° 2017-01-07 -MML-GF-SPFC



A : OSCAR LOZÁN LUYO
Gerente de Finanzas

Asunto : Opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 0939-2016-CR, Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento

Referencia : Oficio P.O. N° 1055-2016-2017/ CDRGLMGE-CR/DS 56861-2017

Fecha : Lima, 30 MAR 2017

Es grato dirigirme a usted en atención a los documentos de la referencia, para informar lo siguiente:

1. Antecedentes

El Proyecto de Ley N° 939-2016 busca establecer carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea el incumplimiento (causal de vacancia) de destinar 40%¹ del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual. Los argumentos que sustentan el cambio normativo se resumen a continuación:

- i. Se busca alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible.
- ii. Optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas.
- iii. Incentivar la participación de la sociedad civil en el presupuesto y rendición de cuentas de su ejecución, ambas bajo dos condiciones: i) Periodicidad anual (si viene cumpliendo) y ii) Responsabilidad de la autoridad respectiva (no ha sido precisada en ningún documento normativo a la fecha).
- iv. La Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su reglamento (DS N° 142-2009-EF) no establecen carácter vinculante para la autoridad respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos. El resultado es que el presupuesto participativo no ha alcanzado las metas esperadas, lo que finalmente se traduce en un descontento y malestar de la sociedad civil, situación que no se revertirá a menos que la normativa en mención sea modificada en ese aspecto.
- v. El acta de compromisos y acuerdos del Presupuesto Participativo no se ejecuta a cabalidad por los gobiernos regionales y locales, pese a ser formalizado mediante acuerdos de concejo, propiciando así la desconfianza y el escepticismo de los agentes participantes.

2. Análisis

- 2.1. De acuerdo al PL N° 939-2016-CR, el argumento citado en el numeral "i" solo puede alcanzarse bajo la estrategia del presupuesto participativo, no obstante el desarrollo humano integral y sostenible es un objetivo amplio cuyo abordaje implica intervenciones desde diferentes dimensiones (salud, educación, entre otras). El presupuesto participativo es solo un mecanismo o instrumento de empoderamiento de la población y "accountability" que coadyuva parcialmente al logro de tal objetivo. Asimismo, el PL bajo análisis asume que:
- Las propuestas elegidas en el presupuesto participativo son la mejor opción en cuanto a la satisfacción de la necesidad identificada sin tomar en cuenta que para la misma necesidad existen distintos mecanismos de satisfacción que incluso pueden ser más eficaces.
 - La elección pública es la mejor forma de asignación de recursos, lo cual no es necesariamente cierto puesto que la elección pública también presenta fallos debido a que la opinión de muchos no necesariamente es la mejor opción o cuando menos la correcta.
- 2.2. El argumento del numeral "ii" establece que para que haya un óptimo uso de los recursos es necesario el control ciudadano lo cual es sin duda un aspecto relevante, no obstante, existen otros canales de transparencia ya implementados como la publicación de información vía páginas web de las entidades públicas. En ese sentido el PL bajo análisis desvía su atención hacia el objetivo de transparencia, con lo cual se superpone a las herramientas ya implementadas en ese sentido, y pierde de vista el objetivo relevante del uso eficiente de los recursos públicos para un desarrollo humano integral y sostenible.

¹ El porcentaje podrá ser ampliado en la Ley de Presupuesto Anual.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

- 2.3. El numeral "iii" establece que la responsabilidad de la autoridad respectiva no ha sido precisada bajo ningún desarrollo normativo obviando lo establecido en el artículo 199° de la Constitución Política del Perú.

"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" (el subrayado es nuestro).

El citado Artículo establece la responsabilidad de la autoridad respectiva de rendir cuenta respecto de la ejecución de los presupuestos formulados con la participación de la población y conforme a Ley.

La responsabilidad – recaída en el titular del pliego - de la buena administración de los recursos financieros y la adecuada y continua provisión de servicios públicos a la comunidad, es conforme al marco legal vigente (Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, entre otras); además está sujeta al control y supervisión de Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control; y a la fiscalización de los Consejos Regionales y/o Consejos Municipales y sus ciudadanos.

- 2.4. El argumento establecido en el numeral "iv". menciona que el presupuesto participativo no ha alcanzado las metas esperadas por la falta de vinculación, trayendo como consecuencias el descontento y malestar en la sociedad. Asimismo, asume que esto se solucionará destinando más recursos al instrumento.

Al respecto se debe tener en cuenta que la asignación de mayores recursos a proyectos priorizados en el presupuesto participativo no redundará necesariamente en mayor calidad, eficiencia y eficacia de las inversiones públicas.

- 2.5. Lo expuesto en el numeral "v" establece que se deben cumplir a cabalidad los acuerdos del Presupuesto Participativo; sin embargo, no evalúa las ganancias de eficiencia en la satisfacción de la necesidad mediante algún otro mecanismo.

El PL N° 939-2016-CR no toma en cuenta el alto riesgo de tener inversiones ineficientes o la atomización de las mismas debido al alto grado de concentración destinado al Presupuesto Participativo (40% del Presupuesto Institucional de Inversiones).

Respecto al porcentaje que se debe destinar al Presupuesto Participativo, el Proyecto de Ley en cuestión no señala ningún criterio técnico sólido que gatille el establecimiento de dicho porcentaje.

- 2.6. Por su parte, de la revisión de la experiencia internacional se destaca que el mecanismo de Presupuesto Participativo es efectivo para la satisfacción de necesidades focalizadas y básicas, no siendo de utilidad en las grandes ciudades donde estas ya han sido ampliamente cubiertas². Asimismo, en Europa el Presupuesto Participativo es visto como un tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público y no como una metodología, esto debido a que no existe una política integral de implementación uniforme en todo el país y dependiendo más de cada municipalidad. En tal sentido, el mecanismo puede variar de una ciudad a otra dentro del mismo país. Por último, se señala que la escasa participación en los presupuestos participativos da como resultado que la exigencia de derechos termine siendo el privilegio de algunos (los grupos participantes).³

- 2.7. De acuerdo a lo expuesto, en lo que respecta a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), la exigencia de destinar el 40% del presupuesto de inversiones a proyectos priorizados en el presupuesto participativo restaría capacidad de priorizar inversiones de amplia envergadura acorde a las necesidades de una ciudad capital que debe atender proyectos de inversión de alto impacto para 9 millones de habitantes (30% de la población del país).

² Juan Calvo Vergez (2011), "La experiencia de los presupuestos participativos en los entes locales".

³ Ives Sintomer (2005), "¿Presupuestos Participativos como instrumento de Transformación?"



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2.8. Además la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) tiene condición de régimen especial⁴ mediante la cual adquiere competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, dentro de la provincia de Lima. Debido a esto, la ejecución de inversiones de la MML alcanza la dimensión de gobierno regional orientándose a objetivos más globales y de amplia escala.

3. Conclusiones y Recomendaciones

No obstante la relevancia y bondades del mecanismo del Presupuesto Participativo, acorde a la experiencia internacional, su efectividad se encuentra reconocida para la satisfacción de necesidades focalizadas y básicas, no siendo de utilidad en grandes ciudades. Por lo expuesto, esta Subgerencia opina que el PL N° 939-2016-CR limita la capacidad de desarrollar inversión de amplia envergadura por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, principalmente debido a que:

- 3.1. Propicia la atomización de proyectos de inversión con el consecuente desaprovechamiento de las economías de escala y más aún de la escala óptima para su implementación y óptimo funcionamiento con la consecuente postergación de infraestructura de amplio impacto y envergadura, necesaria para una ciudad capital como Lima Metropolitana.
- 3.2. Conlleva a un potencial riesgo de ejecutar inversiones poco eficientes a causa de las fallas de la elección pública en el presupuesto participativo; es decir, a destinar recursos a necesidades no prioritarias y de beneficiarios no focalizados adecuadamente.
- 3.3. Obvia que las necesidades y demandas reales que enfrenta Lima Metropolitana requieren de proyectos de inversión pública que aborden soluciones a problemas de amplio espectro como el transporte urbano a nivel metropolitano.
- 3.4. No toma en cuenta que las competencias de la Municipalidad Metropolitana de Lima en su condición de régimen especial alcanzan la dimensión de gobierno regional, sobretodo en cuanto a inversiones, por lo cual se convierte en la única entidad con la capacidad para desarrollar inversión de amplio alcance e impacto para los problemas que esta ciudad enfrenta.
- 3.5. Por último, el PL N° 0939-2016-CR no sustenta técnicamente un argumento sólido que justifique destinar una cuota del 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo, menos aún de su posible ampliación anual.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE FINANZAS
SUBGERENCIA DE PLANEAMIENTO FINANCIERO CORPORATIVO

MELISSA CASTILLO CARRANZA
Sub Gerente

Reg. N° 594-GF
Reg. N° 347 SGPFC
MCC /jcv
10.04.17

⁴ Artículo 33° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.



INFORME N° 010-2017-MML/PGRLM-SRPP

A : **Fabiola Susana Pasapera Trujillo**
Gerente Regional

DE : **Máximo Conroy Melgarejo**
Subgerente Regional de Planeamiento y Presupuesto

ASUNTO : Opinión Técnica sobre el Proyecto de Ley N° 939/2016-CR

REFERENCIA : Memorando Circular N° 004-2017-MML-GAJ
Oficio N° 256-2017-MML/GMM
Proveído N° 941-GR
Proveído N° 1308-GR

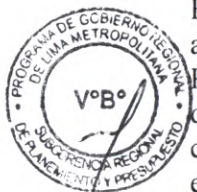
FECHA : Lima, 05 de abril de 2017

Tengo a bien dirigirme a usted, para manifestarle en relación al asunto indicado que, mediante Documento Simple N° 939861-2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, está solicitando la opinión técnico legal de la MML sobre el Proyecto de Ley 0939/2016-CR, ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento.

Con la propuesta legislativa propone modificar el principio Rector 8 y los artículos 3, 7 y 11 de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo; así mismo, se plantea modificar la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en lo que corresponde al artículo 22, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en lo que corresponde al artículo 30.

En la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, se señala que el proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece la relaciones Estado – Sociedad Civil, para ello los gobierno regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia de la gestión de los recursos públicos. Además, se menciona en dicha Ley que, el presupuesto participativo tiene como finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos priorizados.

En el reglamento de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, aprobado con Decreto Supremo N° 142-2009-EF; así como, en el Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo basado en resultados, se menciona que el Titular del Pliego informa el porcentaje del presupuesto institucional en gastos de inversión que corresponderá al presupuesto participativo (...). La Sociedad Civil puede participar en el cofinanciamiento de los proyectos de inversión a través de aporte de recursos financieros, materiales, mano de obra u otros similares, a fin de ampliar la capacidad de atención de las demandas, orientadas a la mejora de la calidad de vida de la población.





Mediante Decreto Supremo N° 097-2009-EF, se estableció los criterios de alcance, cobertura y montos de ejecución que permitan delimitar los proyectos de inversión pública de impacto regional, provincial y distrital, a ser considerados por los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en sus respectivos presupuestos participativos.

Respecto a la propuesta legislativa, de poner un porcentaje en la norma, indicando que se debe destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones para el financiamiento del Presupuesto Participativo, el mismo que podría ser ampliado en la Ley de Presupuesto cada año, limitaría la ejecución de proyectos de inversión de impacto regional (Régimen Especial) y provincial (Municipalidad Metropolitana de Lima), ya que la Municipalidad Metropolitana de Lima es la única entidad que puede ejecutar obras cuya extensión territorial abarque a un mínimo de dos o tres distritos. Además, Lima como capital de la república, requiere de obras de gran magnitud y esta solo lo puede ejecutar la Municipalidad Metropolitana de Lima, beneficiando a mayor número de la población.

Las propuestas de los proyectos de inversión que presentan los agentes participantes de la sociedad civil y de las municipalidades distritales en el presupuesto participativo, tienen un alcance local, que soluciona un problema relevante de la comunidad, pero no tienen un impacto pluridistrital; lo cual, limitaría realizar obras de gran envergadura para el beneficio de la población de Lima Metropolitana, ya que se le estaría recortando los recursos financieros para tal fin.

La Municipalidad Metropolitana de Lima administra dos Pliegos Presupuestarios, en el caso del Pliego 465 Municipalidad Metropolitana de Lima – Gobierno Regional de Lima Metropolitana (Régimen Especial), el presupuesto asignado provienen el 100% de las transferencias que realiza el MEF, la misma que es insuficiente para atender la demanda de obras de la población, ya que supera de manera importante al monto asignado por el MEF, lo cual significa, que se estaría postergando cubrir las necesidades o dar solución a los problemas identificados, ya que el presupuesto participativo se realiza anualmente y los requerimientos de la población de la misma manera; lo que va acumulando las expectativas de la comunidad, al no poder atenderse todos los requerimientos por falta de financiamiento, produciéndose el descontento de la población y la exigencia a sus autoridades para la ejecución de las obras solicitadas, para la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. En consecuencia, antes de determinar un porcentaje de los recursos de la entidad que deben ser consignados para el presupuesto participativo, se debe buscar el incremento del presupuesto de la Entidad, a fin de que los Acuerdos y Compromisos asumidos en el presupuesto participativo estén financiados y se puedan cumplir en dos ejercicios anuales consecutivos, la voluntad de la sociedad civil; para lo cual, se debería fijar que los presupuestos participativos se realicen cada dos años, a fin de no crear falsas expectativas.



Por otro lado, señalar que es indispensable garantizar "el cumplimiento de las ofertas electorales o programáticas de las autoridades elegidas"; como criterio para la presente propuesta, es algo que, parafraseando su idea, no es ni debería ser "vinculante" a un procedimiento que se lleva a cabo posterior a un proceso electoral y que además, por su propia naturaleza, la de convocar la participación de la sociedad civil y recoger las aspiraciones y necesidades de la misma; no deberían formar parte de este proceso las ofertas electorales que han sido inherentes a una campaña electoral, no por lo menos en



este proceso participativo donde la sociedad civil juega un papel preponderante de forma democrática sin que medie en ello su afiliación o preferencias partidarias.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana
Subgerencia Regional de Planeamiento y Presupuesto
Máximo Justiniano Conroy Melgarejo
SUBGERENTE



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

INFORME N° 290 -2017-MML-GAJ

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA MUNICIPAL METROPOLITANA

27 MAR. 2017

1034
RECIBIDO

A : **LUIS ALBERTO ZAPATA QUEZADA**
Gerente Municipal Metropolitano (e)

Asunto : Proyecto de Ley N° 939/2016-CR "Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el Presupuesto Participativo y la Responsabilidad que acarrea su incumplimiento"

Referencia : a) Memorando N° 286-2017-MML-GMM
b) Memorando N° 271-2017-MML-GP
c) Memorando N° 321-2017-MML-GP
d) Informe N° 53-2017-MML-GP-SDI
e) Memorando Circular N° 004-2017-MML-GAJ (copia)
f) Proveído N° 633-2017-ALC (copia)
g) Oficio P.O.N° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (copia)
h) (Documento Simple N° 53861-2017)

Fecha : Lima, **22 MAR. 2017**



En atención al informe legal solicitado por su despacho mediante el documento de la referencia a), sobre el tema del asunto; le informamos lo siguiente:

ANTECEDENTES.-

- Mediante Oficio P.O. N° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR, signado como Documento Simple N° 53861-2017, recibido el 22 de febrero de 2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, solicitó la emisión de una opinión técnico legal de este municipio sobre el Proyecto de Ley 0939/2016-CR, *ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo y la responsabilidad que acarrea su incumplimiento.*
- Mediante Proveído N° 633-2017-ALC, y Proveído N° 1569-2017-GMM de fechas 22 y 23 de febrero de 2017, respectivamente, el despacho de Alcaldía y su despacho, solicitan la atención de lo solicitado por parte de los órganos competentes.
- Es así que esta Gerencia mediante Memorando Circular N° 004-2017-MML-GAJ de fecha 01 de marzo del 2017, solicitó a la Gerencia Regional del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana – PGRLM, a la Gerencia de Planificación y a la Gerencia de





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Participación Vecinal, que alcancen sus respectivas opiniones técnicas, a fin de emitir la opinión legal que nos corresponde.

- La Gerencia de Planificación, mediante Memorandos N° 271-2017-MML-GP y N° 321-2017-MML-GP de fecha 02 y 14 de marzo de 2017, respectivamente, remitió los Informes N° 045-2017-MML-GP-SDI y N° 053-2017-MML-GP-SDI, de la Subgerencia de Desarrollo Institucional, con la opinión requerida; no obstante, si bien a la fecha no hemos recibido las opiniones del PGRLM y la Gerencia de Participación Vecinal, debido al tiempo transcurrido y dado que los pedidos de los Congresistas deben responderse en el plazo de ley (30 días hábiles), procedemos a emitir la opinión legal requerida.

ANÁLISIS.-

1. En principio, es de señalarse que el artículo 199° de la Constitución Política del Perú, establece que *"Los gobiernos regionales y locales (...) formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley."*
2. En dicho sentido, el artículo 1° de la Ley N° 28056 – Ley Marco del Presupuesto Participativo, define al proceso del presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado – Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.
3. Conforme lo establece el artículo 3° de la acotada ley, el proceso del presupuesto participativo, tiene como finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la ciudadanía, para considerarlos en los presupuestos de las Entidades y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas.
4. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 0939/2016-CR, remitido por el Congreso, se señala que la Constitución Política del Estado y la Ley 28056, contemplan dos obligaciones de los gobiernos regionales y locales: la primera, la formulación de sus presupuestos con la participación de la sociedad civil; y la segunda, la rendición de cuentas de su ejecución. En ambos casos: en forma anual y bajo responsabilidad.

No obstante, la responsabilidad de la autoridad respectiva no ha sido precisada en algún desarrollo normativo, no estableciéndose el carácter vinculante para la autoridad que incumple los compromisos asumidos, lo





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

que ha dado como resultado que durante los años que se viene ejecutando el presupuesto participativo no se haya alcanzado las metas esperadas, con el descontento y malestar de la sociedad civil.

En dicho, sentido la propuesta legislativa plantea modificar el Principio Rector 8 y los artículos 3°, 7° y 11° de la Ley N° 28056, estableciendo como principio rector, la "vinculatoriedad" de los compromisos o acuerdos con la sociedad civil en los ejercicios presupuestales anuales, a fin que de manera obligatoria se destine y ejecute el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal, el cual podría ser ampliado en la Ley de Presupuesto de la República de cada año, y que cuyo incumplimiento generaría la vacancia del cargo del Alcalde o Regidor o en su caso del Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional.

5. Al respecto, la Gerencia de Planificación, mediante Memorandos N° 271-2017-MML-GP y N° 321-2017-MML-GP , remite y reitera, respectivamente, el Informe N° 045-2017-MML-GP de fecha 02 de marzo de 2017, elaborado por la Subgerencia de Desarrollo Institucional, que concluye lo siguiente:

- En primera instancia, respecto de la propuesta de modificación consistente en la incorporación de una nueva causal de vacancia por **incumplimiento de compromisos asumidos y oficializados en el marco del Presupuesto Participativo Anual en dos ejercicios presupuestales, texto que propone dicha subgerencia**, contenida en el Proyecto de Ley N° 939/2016-CR, en razón de lo establecido en el Principio Rector 8 y al artículo 3 de la Ley N° 28056 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, así como las propuestas del artículo 22° de la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades , y del artículo 30° de la Ley N° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales " (...) *resultan jurídicamente viables, por encontrarse dentro de las facultades del Congreso de la República y no incidir en las atribuciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima. No obstante, deberá considerarse la configuración de la causal de vacancia en función al incumplimiento repetido de los compromisos asumidos por el Gobierno Local en el Presupuesto Participativo Anual, en al menos dos ejercicios presupuestales y dentro de un periodo de mandato de la autoridad municipal.*"
- En segunda instancia, la propuesta de modificación relacionado a los artículos 7° y 11° de la Ley N° 28056, que consiste en "(...) **la responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales de destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal, con la posibilidad de que dicho porcentaje sea ampliado en la Ley del Presupuesto de la República de cada año; no resulta jurídica ni técnicamente viable, toda vez que presenta conflicto con el principio de autonomía (en el presente caso, económica y**





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

administrativa) constitucionalmente reconocida para la Municipalidad Metropolitana de Lima y –en general– para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; máxime si el establecimiento de un porcentaje mínimo y la asignación estricta de tales recursos influiría directamente en la programación presupuestal de las obras que la Municipalidad Metropolitana de Lima deberá ejecutar a favor de la provincia de Lima, las cuales –tal como lo señala la normatividad vigente– deben tener un impacto socioeconómico suficiente para atender las necesidades de al menos dos distritos. Asimismo, evitaría destinar un monto considerable del presupuesto institucional de inversiones a las obras de gran envergadura que regularmente proyecta y ejecuta la Municipalidad Metropolitana de Lima, lo que reduciría considerablemente el impacto socioeconómico de la gestión municipal provincial y podría generar deficiencia en la atención de las necesidades de la población de Lima, con el consecuente incremento de las brechas sociales y económicas entre los ciudadanos de Lima Metropolitana.”

Añadiendo, respecto de este punto la Subgerencia de Desarrollo Institucional señala que: “(...) *no resulta necesario establecer parámetros adicionales al proceso del Presupuesto Participativo, toda vez que (...) la normativa vigente ya establece lineamientos suficientes para la determinación, oficialización, ejecución y rendición de cuentas en el marco del Presupuesto Participativo; en ese sentido, el Proyecto de Ley 0939/2016-CR incidiría en una base legal bien definida, generando una reestructuración normativa que podría dificultar la fluidez del Presupuesto Participativo.”*



6. En tal sentido, esta Gerencia acorde con lo opinado por la Subgerencia de Desarrollo Institucional de la Gerencia de Planificación, considera que resulta viable la aprobación del Proyecto de Ley N° 939/2016-CR, únicamente en el extremo referido a establecer el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el presupuesto participativo, generando la vacancia de las autoridades responsables en caso del incumplimiento de dichos compromisos; siempre y cuando estos se dieran en dos ejercicios presupuestales y dentro de un periodo de mandato; más no así en la obligación de destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal, que se quiere establecer, dado que ello, vulneraría el principio de autonomía constitucionalmente reconocido a los Gobiernos Regionales y Locales, respecto del manejo de los recursos que son destinados a inversión, conforme al Plan de Gobierno de cada gestión.
7. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que antes de remitir el presente Informe, con la copia del Informe de la Subgerencia de Desarrollo Institucional de la Gerencia de Planificación señalado en el numeral 5 del presente informe, resulta necesario que por intermedio de su despacho se reitere el pedido de los Informes correspondientes faltantes de la Gerencia Regional del Programa de Gobierno Regional de Lima





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Metropolitana – PGRLM y de la Gerencia de Participación Vecinal, requeridos por esta Gerencia mediante Memorando Circular N° 004-2017-MML-GAJ de fecha 01 de marzo del 2017, los cuales una vez emitidos se adjuntarán a los actuados para que complementen la opinión emitida, y sean remitidos a la Comisión Congresal que tiene a su cargo dictaminar la iniciativa legislativa analizada.


CONCLUSIONES.-

Por las razones expuestas, por el presente informe emitimos la opinión legal solicitada por su despacho con relación al Proyecto de Ley N° 0939/2016-CR, "*Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el Presupuesto Participativo y la Responsabilidad que acarrea su incumplimiento*".


Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que antes de remitir la opinión de la Municipalidad Metropolitana de Lima en respuesta a lo requerido por la Comisión de Descentralización Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, por intermedio de su despacho se proceda conforme a lo señalado en el numeral 7 del presente informe.

Es cuanto informo a usted, salvo mejor o distinto parecer.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS
Subgerencia de Sistematización Legal y Reclamos



OSCAR SALÁS MANRIQUE
Subgerente

Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el contenido del mismo. En consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana.

Atentamente,

MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURÍDICOS



FERNANDO ROJAS PATIÑO
Gerente



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA



INFORME N° 389 -2017-MML-GAJ

A : **ADA CONSTANTINO FERNÁNDEZ**
Gerente Municipal Metropolitano

Asunto : Proyecto de Ley N° 939/2016-CR "Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el Presupuesto Participativo y la Responsabilidad que acarrea su incumplimiento"

Referencia : a) Memorando N° 476-2017-MML-GMM
b) Memorando N° 2017-04-202-MML-GF
c) Informe N° 2017-01-07-MML-GF-SPFC
d) Oficio N° 315-2017-MML/PGRLM-GR (copia)
e) Informe N° 010-2017-MML/PGRLM-SRPP (copia)
f) Oficio N° 256-2017-MML/GMM (copia)
g) Informe N° 290-2017-MML-GAJ (copia)
h) Memorando Circular N° 004-2017-MML-GAJ (copia)
i) Oficio P.O.N° 1055-2016-2017/CDRGLMGE-CR (copia)
(Documento Simple N° 53861-2017)

Fecha : Lima, **25 ABR. 2017**



En atención a lo solicitado mediante el documento de la referencia a), sobre el tema del asunto; le informamos lo siguiente:

1. Mediante el Informe N° 290-2017-MML-GAJ, cuya copia obra en autos, esta Gerencia emitió opinión legal sobre la iniciativa legislativa señalada en el asunto del presente informe (en adelante el Proyecto de Ley), señalando que la misma está compuesta principalmente por dos (2) propuestas:
 - (i) Establecer el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades regionales y locales en el Presupuesto Participativo, sancionando con la vacancia de dichos cargos en caso de incumplimiento; y,
 - (ii) Establecer como responsabilidad, y por ende, obligación de los titulares de los gobiernos regionales y locales el destinar y ejecutar el 40% el Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal.





MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

2. Con relación a la primera propuesta, esta Gerencia señaló que la vacancia con la que se plantea sancionar a las autoridades que incumplan con los compromisos asumidos en el Presupuesto Participativo, sería viable "siempre y cuando tal incumplimiento se diera en dos ejercicios presupuestales y dentro de un periodo de mandato"; de tal forma que tal sanción guarde proporcionalidad y razonabilidad, como principios que rigen el actuar y las sanciones a toda autoridad pública, y que el Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada y uniforme jurisprudencia (ver en: www.tc.gob.pe).
3. Con relación a la segunda propuesta del Proyecto de Ley, esta Gerencia, en el citado Informe N° 290-2017-MML-GAJ, señaló que la misma vulnera el "principio de autonomía" constitucional y jurisprudencialmente reconocido a los gobiernos regionales y locales, respecto del manejo de los recursos que son destinados a inversión.

Sobre este extremo han centrado sus observaciones la Gerencia de Finanzas a través del Informe N° 2017-01-07-MML-GF-SPFC, y la Gerencia Regional del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana, por medio del Oficio N° 315-2017-MML/PGRLM-GR, conforme a sus especialidades y en ejercicio de sus funciones y competencias, explicando técnicamente cada uno las razones por las cuales resulta inviable esta propuesta del Proyecto de Ley, las mismas que se explican y detallan en dichos documentos.

4. Por lo tanto, ratificamos la opinión legal vertida en el Informe N° 290-2017-MML-GAJ, la misma que se complementa técnicamente con las opiniones especializadas sobre la materia, emitidas por la Gerencia de Finanzas y la Gerencia Regional del PGRLM.

CONCLUSIONES.-

Por las razones expuestas, somos de la opinión que por intermedio de su despacho se remitan los actuados a la Secretaría General del Concejo a fin de dar respuesta a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el Proyecto de Ley N° 0939/2016-CR, "*Ley que establece el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades en el Presupuesto Participativo y la Responsabilidad que acarrea su incumplimiento*", adjuntando copia de los Informes N° 045-2017-MML-GP y N° 053-2017-MML-GP-SDI, de la Gerencia de Planificación; del Memorando N° 2017-04-202-MML-GF e Informe N° 2017-01-07-MML-GF-SPFC, de la Gerencia de Finanzas; del Oficio N° 315-2017-MML/PGRLM-GR e Informe N° 010-2017-MML/PGRLM-SRPP, del Programa de Gobierno Regional de Lima



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Metropolitana; así como del Informe N° 290-2017-MML-GAJ y del presente informe. A tal efecto se adjunta un proyecto de oficio.

Sin perjuicio de lo anterior, por el tiempo transcurrido y a fin de dar atención a lo solicitado por la Comisión Congresal, podría prescindirse de la opinión de la Gerencia de Participación Vecinal, exhortando a dicho órgano a que en el futuro atienda oportunamente los pedidos de opinión que provengan del Congreso de la República.

Es cuanto informo a usted, salvo mejor o distinto parecer.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS
Subgerencia de Sistematización Legal y Reclamos

OSCAR SALAS MANRIQUE
Subgerente

Visto el presente informe, el Gerente de Asuntos Jurídicos expresa su conformidad y hace suyo el contenido del mismo. En consecuencia, elévese a la Gerencia Municipal Metropolitana.

Atentamente,



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
GERENCIA DE ASUNTOS JURIDICOS

FERNANDO ROJAS PATIÑO
Gerente

