



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho
Ministerial



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

Reg. N.º: 44752
CLAUDIA COOPER FORT
MINISTRA

Lima, **05 OCT. 2017**

OFICIO N° 2026 -2017-EF/10.01

Señor

GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y

Modernización de la Gestión del Estado

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Plaza Bolívar - Av. Abancay S/N, Lima

Presente.-

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR "Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas".

Al respecto se remite copia del Informe N° 0556-2017-EF/50.07, elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi especial consideración y estima.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

INFORME N° 0556 -2017-EF/50.07

Para : Señora
ROSSANA CARLA POLASTRI CLARK
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 105-2017-2018/CDRGLMGE-CR
(HR N° 151317-2017)
b) Memorando N° 449-2017-EF/53.04

Fecha : 11 SET. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto del rubro, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTE

Mediante el documento a) de la referencia, el señor Gilmer Trujillo Zegarra, Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remite para opinión de este Ministerio el texto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR “Ley que modifica el artículo 4 de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los altos funcionarios autoridades del Estado y dicta otras medidas”.

II. ANÁLISIS

Opinión de la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos

La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos de este Ministerio, a través del documento b) de la referencia, ha formulado observación a la propuesta legal manifestando lo siguiente:

“(…)”

1. El Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR tiene por objeto modificar el artículo 4 y la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, Ley que regula los ingresos de los Altos Funcionarios Autoridades del Estado y dicta otras medidas, a fin de incorporar los términos “presupuesto administrativo”, “niveles de pobreza” y “ruralidad”, como elementos para establecer el rango de niveles de remuneración de los Alcaldes provinciales y distritales. La fórmula legal de la propuesta normativa es la siguiente (con el resaltado de las modificaciones propuestas):

Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado

(…)

- e) Los Alcaldes provinciales y distritales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Concejo Municipal correspondiente, en proporción a la población electoral de su circunscripción, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad, hasta un máximo de cuatro y un cuarto URSP, por todo concepto.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

DISPOSICIONES FINALES

(...)

Segunda.- Niveles de remuneración para Presidentes Regionales y Alcaldes en función de la población electoral presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad

Por decreto supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y en un plazo no mayor de treinta (30) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, se establecerá el rango de niveles posibles de remuneración en función de la población electoral, presupuesto administrativo, niveles de pobreza y ruralidad de los Gobiernos Regionales y Locales, dentro de cuyos términos los Consejos Regionales y Concejos Municipales decidirán la remuneración mensual de sus Presidentes y Alcaldes.

2. Para sustentar la propuesta, la Exposición de Motivos señala que, para el caso de los Alcaldes provinciales y distritales, la Ley N° 28212 fue desarrollada por el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM, Dictan medidas sobre los ingresos por todo concepto de los Alcaldes, publicado el 22.03.2007, estableciendo como índice de referencia a la población electoral de la respectiva circunscripción, pero que, a la fecha, si bien la población electoral se ha incrementado, la Unidad de Ingreso del Sector Público (UISP) se mantiene igual, a pesar que todos tienen las mismas responsabilidades y obligaciones, por lo que plantea que se consideren tres variables adicionales: “presupuesto administrativo”, “niveles de pobreza” y “ruralidad”; y que se deje sin efecto el Decreto Supremo N° 025-2007-PCM a fin de aprobar nuevos rangos de remuneraciones para que sean aplicados a partir del 01 de enero de 2019, cuando se inicie un nuevo período municipal.
3. Con relación a las tres variables que se propone adicionar, la Exposición de Motivos no efectúa un análisis técnico suficiente que permita evaluar la pertinencia de la propuesta. En efecto:
 - a) Respecto a la variable “presupuesto administrativo”, la propuesta normativa no define dicho concepto y tampoco precisa o delimita su ámbito y su relación respecto al presupuesto institucional, o a la fuente de financiamiento (recursos ordinarios o directamente recaudados); limitándose a señalar que “(...) existen circunscripciones muy pequeñas, poblacionalmente, pero con un presupuesto “millonario” (...)”, agregando que las autoridades ediles perciben montos muy bajos, lo que les impediría contratar a personas especializadas en gestión pública y municipal, debido a que “(..) nadie puede ganar más que el titular del pliego (...)”.
 - b) Respecto a la variable “niveles de pobreza”, la propuesta normativa se limita a señalar que “(...) el último Censo del 2007 no es referencial. Existen zonas que son consideradas en situación de pobreza o extrema pobreza, cuando no lo deben ser (...)”, sin contener un estudio técnico que analice cualitativa y cuantitativamente esta afirmación, lo que no permite discernir cuál sería el criterio de aplicación de esta variable.
 - c) Respecto a la variable “ruralidad”, la propuesta normativa adolece también de un estudio técnico que permita contar con criterios de aplicación, pues se limita a señalar que “(...) por la distancia es que deberían existir mayores incentivos para los profesionales en gestión pública y municipal (...)”.
4. Con relación al costo beneficio y a la incidencia presupuestal que genera la medida propuesta, la Exposición de Motivos señala que no irroga gasto alguno al erario nacional debido a que las nuevas remuneraciones que percibirán los Alcaldes provinciales y distritales serán financiados con cargo a sus presupuestos institucionales. Al respecto, se debe señalar:





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO



“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

- a) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios; en consecuencia, se encuentran bajo el ámbito de Sistema Administrativo de Presupuesto, de carácter transversal a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local, regulado por el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 304-2012-EF¹ y, por tanto, en cuanto a su “presupuesto institucional”, las municipalidades están sujetas a los principios, criterios y disposiciones que regulan el proceso presupuestario del Estado.
- b) En atención a ello, se debe considerar que la propuesta normativa sí tiene incidencia en el erario nacional, toda vez que su objeto directo es el incremento de remuneraciones de los alcaldes provinciales y distritales, aspecto que no ha sido considerado en la Exposición de Motivos, la misma que no contiene una cuantificación y un análisis técnico del costo que generará su aplicación, razón por la cual no se cuenta con los necesarios sustentos técnicos para una debida evaluación de la propuesta respecto al impacto presupuestal que generará su aplicación. En este sentido, se debe señalar que la implementación de la propuesta normativa genera costos no previstos y constituye por ello, una iniciativa normativa que trasgrede el artículo 79 de la Constitución Política del Perú², que restringe a los señores congresistas de la República toda iniciativa legal para crear o aumentar el gasto público.
- c) Además de ello, la propuesta también plantea modificar la Segunda Disposición Final de la Ley N° 28212, que comprende, además, a los Presidentes Regionales (hoy, Gobernadores Regionales), para adicionar las variables de “presupuesto administrativo”, “niveles de pobreza” y “ruralidad” a fin de establecer el rango del nivel de sus remuneraciones, lo que generará sin duda alguna, un efecto multiplicador ante el reclamo o exigencia similar por parte de los Gobiernos Regionales, para el incremento de sus respectivas remuneraciones, impacto que no ha sido previsto en la propuesta normativa.

5. En este contexto, se debe tener presente que, en el fondo, el objeto del Proyecto de Ley N° 1714/2016-CR bajo análisis, es el incremento de remuneraciones de los Alcaldes provinciales y distritales, propuesta que debe evaluarse en el marco de la reforma de política salarial que viene desarrollando el Estado, y que se encuentra sustentado en la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, publicado el 04 de julio de 2013, en plena implementación, que crea un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, bajo cuyo ámbito de aplicación se encuentran los Gobiernos Locales. En efecto:

- a) En el marco de la reforma en la política remunerativa, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, dispone una adecuada implementación de la compensación económica del

¹ Artículo 2.- **Ámbito de aplicación**

La Ley General es de alcance a las siguientes Entidades:

1. Las Entidades del Gobierno General, comprendidas por los niveles de Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local:

- Gobierno Nacional: (...)
- Gobierno Regional: (...)
- Gobierno Local: Los Gobiernos Locales y sus organismos públicos descentralizados.

² Restricciones en el Gasto Público.

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.





“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

puesto, incremento de plazas, de personal, entre otros, debiendo anotar en relación a la compensación económica que ésta responde a la noción de valorización de los puestos basada en los principios de consistencia interna y consistencia intergubernamental, entre otros, lo que implica que debe guardar relación con las condiciones de exigencia, responsabilidad y complejidad del puesto, dentro de la misma entidad, y que debe ser comparable en el ámbito de la administración pública en su conjunto.

- b) *Dicha política remunerativa comprende a los Alcaldes provinciales y distritales³, al ser parte conformante de la administración pública, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas, ámbito de aplicación de la Ley del Servicio Civil, por lo que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco de dicho proceso, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público; debiendo señalarse que el tratamiento aislado y fuera de contexto que plantea la propuesta normativa, constituye un factor de distorsión del proceso de reforma del Servicio Civil.*
- c) *Por ello, la propuesta normativa debe supeditarse a la regulación de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, toda vez que se trata de una política del Estado en pleno proceso de implementación⁴, y que, en lo que se refiere al aspecto de las remuneraciones, establece un nuevo sistema de ingresos de los servidores sujetos a la Ley del Servicio Civil basado en compensaciones; con una regulación específica vinculada al establecimiento de las retribuciones de los funcionarios públicos, clasificación dentro de la cual se encuentran los Alcaldes provinciales y distritales.*

(...).”

Opinión de la Dirección General de Presupuesto Público

Conforme a las competencias de la Dirección General de Presupuesto Público – DGPP, establecidas en el artículo 13 de la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público y en el artículo 4 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, manifestamos lo siguiente:

En principio, debemos señalar que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de conformidad con los límites que imponen las diversas normas que

³ **Artículo 52. Clasificación de los funcionarios públicos**

Los funcionarios públicos se clasifican en:

- a) **Funcionario público de elección popular, directa y universal.** Es el elegido mediante elección popular, directa y universal, como consecuencia de un proceso electoral conducido por la autoridad competente para tal fin. El ingreso, permanencia y término de su función están regulados por la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.

Son funcionarios públicos de elección popular, directa y universal:

(...)

- 5) Alcaldes, Teniente Alcaldes y Regidores.**

(...)

⁴ **Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017**

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

VIGÉSIMA TERCERA. Para la emisión del decreto supremo a que hace referencia el último párrafo del artículo 52 de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil, la entidad respectiva debe contar con el Cuadro de Puestos de la Entidad – CPE aprobado. Para dicho efecto, las entidades quedan exoneradas de lo establecido en los artículos 6 y 9 de la presente Ley y en lo establecido en las prohibiciones contenidas en la Ley 28212, y sus modificatorias.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

15

“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

componen el ordenamiento jurídico vigente, entre las que se encuentran las normas presupuestarias contenidas en las leyes anuales de presupuesto, aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas por el Poder Ejecutivo.

Es así que la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, es de aplicación obligatoria a las entidades municipalidades, cuyo artículo reglamenta lo siguiente:

“Artículo 6. Ingresos del personal

Prohíbese en las entidades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, el reajuste o incremento de remuneraciones, bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas y beneficios de toda índole, cualquiera sea su forma, modalidad, periodicidad, mecanismo y fuente de financiamiento. Asimismo, queda prohibida la aprobación de nuevas bonificaciones, asignaciones, incentivos, estímulos, retribuciones, dietas, compensaciones económicas y beneficios de toda índole con las mismas características señaladas anteriormente. Los arbitrajes en materia laboral se sujetan a las limitaciones legales establecidas por la presente norma y disposiciones legales vigentes. La prohibición incluye el incremento de remuneraciones que pudiera efectuarse dentro del rango o tope fijado para cada cargo en las escalas remunerativas respectivas”.

Asimismo, cabe señalar que la propuesta normativa no establece el nivel de financiamiento requerido que demandaría la aplicación del referido proyecto de ley; además, no acompaña un análisis costo – beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, que muestre el impacto que generará en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 la aplicación del citado Proyecto de Ley, conforme lo exige el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30519 – Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

En tal razón, de implementarse el mandato contenido en el referido Proyecto de Ley, al no contarse con un análisis costo – beneficio en los términos exigidos por la norma legal pertinente, se considera que se demandarían recursos adicionales al Tesoro Público para aplicar la propuesta, contraviniéndose en consecuencia el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y por el artículo I del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411.

Por las consideraciones expuestas desde el punto de vista presupuestal, esta Dirección General formula observación al Proyecto de Ley.

III. CONCLUSIONES

- La Dirección General de Gestión de Recursos Públicos formula observación al proyecto de ley puesto que el planteamiento de incrementar montos remunerativos debe evaluarse en el marco del proceso iniciado con la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que constituye el escenario en el que se verán atendidas las expectativas de mejoras remunerativas para los servidores administrativos del sector público.
- Esta Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) considera que aun cuando las municipalidades gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, éstas se ejercen de





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO


“AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO”

conformidad con los límites que imponen las diversas normas; como la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N° 30518, que regula el incremento de los ingresos en las entidades del sector público.

- Asimismo, de implementarse la propuesta, se demandaría recursos adicionales al Tesoro Público, contraviniéndose el Principio de Equilibrio Presupuestario; por cuya razón, desde el punto de vista presupuestario, se formula observación al referido proyecto de ley.

Se adjunta al presente, para consideración de su Despacho, un proyecto de oficio de respuesta para la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,
MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


RODOLFO ACUÑA NAMIHAS
Director General