



PERÚ

Ministerio
de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"



CARLOS AUGUSTO OLIVA NEYRA
MINISTRO

20 AGO. 2018

Lima,

OFICIO N° 1089 -2018-EF/10.01

Señores

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Congreso de la República

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina N° 202 - Lima

Presente.

Asunto : Proyecto de Ley N° 2706/2017-CR

Referencia : Oficio N° 1288-2017-2018/CDRGLMGE -CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, a través del cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2706/2017-CR, Ley de Fortalecimiento del Presupuesto Participativo.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 0392-2018-EF/50.07 elaborado por la Dirección General de Presupuesto Público de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

MEF	FOLIO " 19 "
DGPP	Nº

INFORME N° 0392 -2018-EF/50.07

Para : Señora
BETTY SOTELO BAZÁN
Viceministra de Hacienda

Asunto : Proyecto de Ley N° 2706/2017-CR, “Ley de Fortalecimiento del Presupuesto Participativo”.

Referencia : a) Oficio P.O. N° 1288-2017-2018/ CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 6103-2017-2018/CPCGR/KJBR-CR (HR N° E-075137-2018)

Fecha : 30 MAYO 2018

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

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante el documento a) de la referencia, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, del Congreso de la República, remite para opinión del Ministerio de Economía y Finanzas el texto del Proyecto de Ley N° 2706/2017-CR, “Ley de Fortalecimiento del Presupuesto Participativo”.
- 1.2 Con el documento b) de la referencia, la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, del Congreso de la República, solicita opinión a este Ministerio sobre el citado Proyecto de Ley.

II. ANÁLISIS

El Proyecto de Ley plantea modificatorias a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo; a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Desde el punto de vista estrictamente presupuestal, se manifiesta lo siguiente:

2.1 Modificatorias a la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.

El proyecto de ley en referencia, modifica en su artículo 2 el numeral 8 de los Principios Rectores y el artículo 7 de la Ley N° 28056.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

2.1.1 Modificatoria del numeral 8 de los Principios Rectores

LEY MARCO DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO PRINCIPIOS RECTORES

“8. Respeto a los Acuerdos.- La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos y compromisos concertados. **Estos acuerdos y compromisos tienen carácter vinculante en el proceso presupuestario.”**

Al respecto, cabe indicar que el primer párrafo del artículo 7 de la Ley N° 28056 señala que 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.

Asimismo, el numeral 10.1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 142-2009-EF, Reglamento de la Ley N° 28506, establece que los proyectos de inversión pública priorizados en el proceso del Presupuesto Participativo, 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 consecuencia, existen los mecanismos pertinentes que obliga a que los acuerdos y compromisos del proceso del Presupuesto Participativo, y entre ellos los proyectos de inversión, sean considerados en el presupuesto institucional de la entidad pública, con lo cual, lo planteado se encuentra vinculado a las fases del Proceso Presupuestario¹.

2.1.2 Modificación del artículo 7 de la Ley 28056



“Artículo 7.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos 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. 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, bajo responsabilidad del titular de la entidad. Su incumplimiento es considerado falta grave.

Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales informar sobre qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo. Este porcentaje incluye el 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. El monto respectivo, es difundido a través del portal web de las

¹ Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

“Artículo 14.- Fases del proceso presupuestario

14.1 El proceso presupuestario comprende las fases de Programación, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación del Presupuesto, de conformidad con la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público – Ley N° 28112. Dichas fases se encuentran reguladas genéricamente por el presente Título y complementariamente por las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las Directivas que emita la Dirección General de Presupuesto Público.



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

MEF	FOLIO
DGPP	Nº 18

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

entidades anteriormente mencionadas o a través de otro medio masivo local, bajo responsabilidad del titular de la entidad”.

Con relación a la mencionada propuesta, debemos señalar que el artículo 199 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos regionales y los gobiernos locales formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad.

El numeral 20.1 del artículo 20 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que los gobiernos regionales y locales se sustentan y rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los mismos que se formulan y ejecutan conforme a Ley, y en concordancia con los planes de desarrollo concertados. Inclusive el numeral 20.2 de dicho artículo, establece que los presupuestos de inversión se elaboran y ejecutan en función a los planes de desarrollo y programas de inversiones debidamente concertados conforme a lo previsto en dicha Ley.

De otro lado, cabe manifestar que la técnica de programación presupuestaria establece un orden de prelación de los compromisos a considerar en el presupuesto institucional. Así, el numeral 16.3 del artículo 16 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, establece que, en los pliegos, a efectos de programación, deben tomar en cuenta primero, los gastos de funcionamiento de carácter permanente, como es el caso de planillas de personal activo y cesante, no vinculados a proyectos de inversión, así como sus respectivas cargas sociales; segundo, los bienes y servicios necesarios para la operatividad institucional; tercero, el mantenimiento de infraestructura de los proyectos de inversión; cuarto, las contrapartidas que por efectos de contratos o convenios deben preverse; quinto, los proyectos en ejecución; y finalmente, la ejecución de nuevos proyectos.

Conforme a lo expuesto, 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, se emite observación a la propuesta de establecer un porcentaje - 50% del presupuesto institucional por la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados - para ser destinado a los proyectos de inversión elegidos a través del proceso del Presupuesto Participativo, además que sobre lo cual no se ha verificado el sustento técnico que avale dicha propuesta. En tal sentido, ello llevaría a la rigidez de predeterminar el uso de un porcentaje de la asignación presupuestaria para su utilización al margen de las técnicas de programación del presupuesto, contraviniendo además la regla establecida en el Artículo VI del Título Preliminar Principios Regulatorios de la Ley N° 28411 que expresa:

“Artículo VI.- De no afectación predeterminada

Los fondos públicos de cada una de las Entidades se destinan a financiar el conjunto de gastos públicos previstos en los Presupuestos del Sector Público”.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

2.2 Modificatorias a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

El Proyecto de Ley materia del presente, modifica ambas leyes orgánicas a través de dos Disposiciones Complementarias Modificatorias.

2.2.1 Primera Disposición Complementaria Modificatoria

Incorpora el numeral 6 al artículo 25 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

“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 N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo”.

2.2.2 Segunda Disposición Complementaria Modificatoria

Incorpora el numeral 4 al artículo 31 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales



“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 N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo”.

Al respecto comentamos que dicha propuesta no guarda proporción entre el cumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo y la suspensión de las autoridades regionales y locales, en especial cuando hay factores limitantes y ajenos a la gestión institucional para el financiamiento presupuestario. A modo de ejemplo es de señalar que una de las causales que en los últimos años ha afectado el cumplimiento de metas presupuestarias, ha sido la falta de recursos financieros generado por la caída internacional de los precios de las materias primas, reduciendo los ingresos por concepto de canon, sobrecanon y regalías mineras; recursos que son la fuente principal para el financiamiento y ejecución de proyectos de inversión, entre éstos, los provenientes del proceso participativo.

De otro lado, debe señalarse que la gestión presupuestaria está sujeta al principio de legalidad (Artículo XV de la Ley N° 28411), principio controlado por el Sistema Nacional de Control y cuya vulneración implica la plena asunción de las responsabilidades por parte del Titular de pliego y la aplicación de las sanciones que de ello se deriven.

Dado lo expuesto, se observa la falta de proporcionalidad en las modificatorias propuestas a las Leyes N°s 27972 y 27867



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO

“DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES”
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

III. CONCLUSIONES

- 3.1 El carácter vinculante de los acuerdos y compromisos del Participativo en el proceso presupuestario de la entidad, ya se encuentra previsto en el artículo 7 de la Ley N° 28056 y el artículo 10 del Reglamento de esta Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 142-2009-EF, al disponerse que deberán ser sustentados e incluidos en el Presupuesto Institucional del Gobierno Regional o Gobiernos Local.
- 3.2 Los Presupuestos Participativos se formulan en concordancia con los Planes de Desarrollo Concertados y la inversión se sujeta al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, no habiéndose verificado el sustento técnico para determinar a priori un mínimo de 50% del presupuesto institucional, cualquiera sea la fuente de financiamiento, para proyectos.
- 3.3 La propuesta normativa no guarda proporción al disponer la suspensión de las autoridades regionales y locales ante un eventual incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo, más aún ante la existencia de factores ajenos o no controlables por parte de dichas autoridades subnacionales que afectan la normal gestión presupuestaria.
- 3.4 En consecuencia, por las razones señaladas, se observa el Proyecto de Ley N° 2706/2017-CR, Ley de Fortalecimiento del Presupuesto Participativo.

Por lo expuesto, se adjunta al presente un proyecto de oficio de respuesta para el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y otro para la Presidenta de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, del Congreso de la República, para el trámite correspondiente de considerarlo su Despacho pertinente.

Atentamente,

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
Dirección General de Presupuesto Público


.....
MARÍA ANTONIETA ALVA LUPERDI
Directora General

