

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

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

### Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el **proyecto de Ley 1680/2016-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista Gilmer Trujillo Zegarra, por el que propone una ley que autoriza a los gobiernos regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales.

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

### I. SITUACIÓN PROCESAL

- El proyecto de Ley 1680/2016-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 19 de julio de 2017 y fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, como comisión principal, mediante decreto de envío del 04 de agosto de 2017.

#### 1.1. Pedidos de opinión

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

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio 0091-2017-2018/CDRGLMGE-CR de 16 de agosto de 2017.
- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio 0092-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto de 2017.
- Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR, mediante Oficio 0093-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 16 de agosto de 2017.

### II. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

El proyecto de Ley 1680/2016-CR, tiene por objeto autorizar a los Gobiernos Regionales a utilizar los saldos disponibles de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento proveniente de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Ordinarios, correspondiente a su respectivos pliego presupuestal, para

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

destinarlo a la cancelación de la deuda social en cumplimiento al pago por sentencias judiciales de índole laboral o previsional, en calidad de cosa juzgada y en ejecución, sin afectar metas en la genérica de gastos activos no financieros del respectivo Pliego, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, respetando los límites establecidos en el artículo 70 de la misma Ley y sin demandar recursos adicionales al erario nacional.

Asimismo, plantea una disposición complementaria que modifica el inciso 2.2 del artículo 2 de la Ley 30137, Ley que establece la priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, con la finalidad de priorizar la atención a los acreedores en condición de salud o enfermedad en fase terminal, debidamente acreditada.

### **2.1 identificación del problema**

Diversas entidades públicas del Estado, en este caso específico, los gobiernos regionales, tienen deudas pendientes de atención como consecuencia de las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada. Pese a que en los últimos años se ha programado recursos presupuestarios, para honrar las deudas, éstos no son suficientes y los acreedores que se encuentran en situaciones delicadas de salud o son personas mayores de 65 años, vienen siendo perjudicado en vista que no acceden al cobro de sus derechos en vista de los escasos recursos que disponen los gobiernos regionales y a las limitaciones establecidas en la Ley 30137, Ley que establece priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

### **2.2. Propuesta de solución**

Autorizar a los Gobiernos Regionales el pago de las sentencias judiciales de índole laboral o previsional, en calidad de cosa juzgada y en ejecución, con saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento provienen de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Ordinarios, correspondiente a cada pliego presupuestal.

Asimismo plantea una disposición complementaria modificatoria, de la Ley 30137, con la finalidad de precisar el orden de prelación y atender aquellas obligaciones con los acreedores, trabajadores y pensionistas, cuyo estado de salud acredite que se encuentre en estado de salud o sea mayor de 65 años.

## **III. MARCO NORMATIVO APLICABLE**

- Constitución Política del Perú:
  - o Artículo 1, 2, 24, 77 y 118 de la Constitución Política del Perú.
- Acuerdo Nacional: Vigésima Cuarta Política de Estado: afirmación de un Estado eficiente y transparente.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.
- Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

- Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
- Decreto Supremo 001-2014-JUS, Reglamento de la Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

##### 4.1 De las opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido las opiniones de instituciones consultados sobre la propuesta legislativa, a mencionar:

###### a) Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio 03432-2017-PCM/SG/SC, de fecha 25 de setiembre de 2017, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite opinión técnico legal, concluyendo que el proyecto de Ley 1680/2016-CR, no involucra materias de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros. No obstante, indica que "(...) la propuesta legislativa constituiría una intromisión al ejercicio de la función atribuida al Presidente de la República, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 118°, inciso 9), de la Constitución Política del Perú (...)"

###### b) Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio 2025-2017-EF/10.01 de fecha 05 de octubre de 2017, la señora Claudia María Cooper Fort, ministra de Economía y Finanzas, remite opinión legal favorable respecto del proyecto de Ley 1680/2016-CR.

Al respecto, la Dirección General de Contabilidad Pública, considera que "es innecesario que se precise utilizar los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada exclusivamente a los Gobiernos Regionales, así como la modificación del inciso 2.2 del artículo 2 de la Ley 30137."

De igual manera, la Dirección General de Presupuesto Público, considera que "existen mecanismos para la atención del pago de las sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución; y que el uso de los recursos de libre disponibilidad, [es] competencia del Titular del Pliego, producto de modificaciones en el nivel funcional programático, están regulados por los artículos 40 y 41 de la Ley 28411. En tal razón, considera innecesario regularlo en el proyecto de Ley."

##### 4.2 Antecedente normativo

###### La Constitución y la propuesta normativa

La Constitución Política del Perú (CPP), establece que "**la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado**" (artículo 1 de la CPP – la negrita es nuestra). De igual modo, señala que **toda persona tiene derecho** "A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar (...) **A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado** por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión,

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

opinión, **condición económica o de cualquier otra índole**” (numerales 1 y 2 del artículo 2 de la CPP – la negrita es nuestra).

Asimismo, la Carta Magna indica que “(...) El pago de la remuneración y de los beneficios sociales del trabajador tiene prioridad sobre cualquier otra obligación del empleador. (...)” (artículo 24 de la CPP).

Por otro lado, el artículo 77 de la CPP, señala que “La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. (...) El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y **ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y descentralización**. (...)”. (La negrita es nuestra).

De igual manera, el artículo 80 de la CPP, en su último párrafo indica que “**Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto**. (...)”. (La negrita es nuestra).

Además, el inciso 9 del artículo 118 de la CPP, establece que corresponde al presidente de la República “**Cumplir y hacer cumplir las sentencias judiciales y resoluciones de los órganos jurisdiccionales**” (la negrita es nuestra).

La proposición legislativa bajo estudio, busca garantizar los derechos fundamentales de las personas, así como velar por los derechos sociales y económicos de los ciudadanos, servidores y ex servidores del Estado, consagrados en nuestra Constitución Política.

De esa manera, busca que el Estado asuma con responsabilidad el cumplimiento de las sentencias judiciales y resoluciones de los órganos jurisdiccionales, a favor de los servidores y ex servidores públicos pertenecientes a las entidades públicas de la diversidad de niveles de gobierno, teniendo en consideración los criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales. En ese sentido, la proposición legislativa plantea priorizar a los acreedores en condición de salud grave o enfermedad en fase terminal, debidamente acreditada, así como a los mayores de 65 años.

Por otro lado, en relación a la autorización a los gobiernos regionales para que éstos cumplan con pagar la deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales, es pertinente precisar que está relacionado al artículo 77 de la CPP, que en parte, establece que el presupuesto, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y descentralización.

Si bien, los gobiernos regionales gozan de autonomía económica y administrativa, están sujetas a las normas presupuestarias que requieren ser específicas en las autorizaciones para atender la demanda de pagos de sentencias judiciales a favor de los servidores y ex servidores públicos, en concordancia con lo establecido en el último para del artículo 80 de la CPP.

### **La Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y la Propuesta normativa**

El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público, señala que “en lo concerniente a la sentencia judicial en calidad de cosa juzgada, es de señalar que existe la normativa legal que establece el

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

procedimiento y el financiamiento para atenderla, inclusive si no fuera posible cancelar la deuda en el ejercicio presupuestario en vigencia. Al respecto, el Artículo 70 de la Ley N° 28411, señala lo siguiente:

*“Artículo 70.- Pago de sentencias judiciales*

*“70.1 Para el pago de sumas de dinero por efecto de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, se afecta hasta el cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%), según sea necesario, de los montos aprobados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), con excepción de los fondos públicos correspondientes a las fuentes de financiamiento Donaciones y Transferencias y Operaciones Oficiales de Crédito Interno y Externo, la reserva de contingencia y los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones y servicio de tesorería y de deuda. Esta norma comprende, entre otros, la atención de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada por adeudos de beneficios sociales.”*

*70.2 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección Nacional del Tesoro Público, procederá a la apertura de una cuenta bancaria en el Banco de la Nación para cada Entidad que lo solicite, en la cual la Entidad deberá depositar, mensualmente, los montos de las afectaciones presupuestales mencionadas en el numeral precedente, bajo responsabilidad del Director General de Administración o quien haga sus veces en la Entidad.*

*70.3 Los pagos de las sentencias judiciales, incluidas las sentencias supranacionales, deberán ser atendidos por cada Entidad, con cargo a su respectiva cuenta bancaria indicada en el numeral precedente, debiendo tomarse en cuenta las prelación legal.*

*70.4 En caso de que los montos de los requerimientos de obligaciones de pago superen el porcentaje señalado en el numeral 70.1 del presente artículo, la Entidad debe cumplir con efectuar el pago en forma proporcional a todos los requerimientos existentes de acuerdo a un estricto orden de notificación, hasta el límite porcentual.*

*70.5 Los requerimientos de pago que superen los fondos públicos señalados en el numeral 70.1 del presente artículo se atenderán con cargo a los presupuestos aprobados dentro de los cinco (5) años fiscales subsiguientes.*

*70.6 Precísase que la prelación legal, implica que las deudas se cancelan y/o amortizan bajo responsabilidad, priorizando la antigüedad del expediente que contiene el monto adeudado, así como la presentación de la documentación sustentatoria.”*

Efectivamente, la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, permite atender las obligaciones originados por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada, **de forma general sobre cualquier naturaleza de sentencia judicial**, hasta por cinco por ciento (5%) o hasta un mínimo de tres por ciento (3%) de los montos aprobado en el PIA, éste exceptúa en los fondos públicos correspondientes a las fuentes de financiamiento donaciones y transferencias y operaciones de crédito interno y externo, la reserva de contingencia y **los gastos vinculados al pago de remuneraciones, pensiones** y servicio de tesorería y de deuda.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

En esta última parte, las referidas a los gastos vinculados al pago de remuneraciones y pensiones, se incluye fuente de financiamiento de recursos ordinarios, que en un determinado año fiscal, podría disponer de saldos presupuestarios que pueden ser destinados al pago de la deuda social, sin embargo, a la fecha la legislación vigente no permite utilizar dichos saldos, que justamente están referidos a sentencias relacionados a derechos laborales.

Los montos pueden ser irrisorios en algunos Gobiernos Regionales, pero, ayuda a cumplir de alguna manera con el pago de las sentencias judiciales, específicamente, relacionados a la deuda social, y no a otro tipo de sentencias judiciales. Asimismo, es necesario hacer notar que los límites establecidos de hasta 5% de los montos aprobado en el PIA, no llega a cumplirse, debido a las prioridades que dispone cada Gobierno Regional y también a la necesidad de contar con una autorización expresa a los gobiernos regionales para cumplir con dichas obligaciones con los saldos disponibles.

Por otro lado, es pertinente indicar que los artículos 40 y 41 de la Ley 28411, sobre modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático y de las limitaciones a las modificaciones presupuestarias a nivel funcional programático, respectivamente, es pertinente precisar que dichas modificaciones presupuestarias pueden realizar los Gobiernos Regionales siempre que tengan la certeza y seguridad de una norma autoritativa para el pago de las sentencias judiciales, dado la naturaleza de la genérica de gastos que se pretende modificar, y respetando las limitaciones establecidas en el artículo 41 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

### 4.3 Análisis técnico de la propuesta

#### a) El objeto de la propuesta legislativa

La proposición legislativa propone autorizar a los Gobiernos Regionales a utilizar los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento provienen de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Ordinarios, correspondientes a su respectivo pliego presupuestal, con la finalidad de destinarlos a la cancelación de la deuda social correspondiente al pago por sentencias judiciales de índole laboral o previsional, en calidad de cosa juzgada y en ejecución, sin afectar metas en la genérica de gastos activos no financieros del respectivo Pliego, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Asimismo, propone se priorice la atención del pago de las obligaciones por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, priorizando a los acreedores que se encuentran en situación de salud grave o con padecimiento de una enfermedad terminal debidamente acreditada por un especialista de una entidad de salud.

En referencia a la primera parte del objeto de la propuesta, es pertinente indicar que el legislador en su exposición de motivos argumenta que "(...) El pago de la deuda social a cargo de las entidades públicas continúa teniendo una serie de dificultades financieras para continuar honrándolas, especialmente, de las obligaciones de los gobiernos regionales, pese a destinarse recursos públicos para cumplir con tal fin."

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

En concordancia con lo indicado en el párrafo anterior indica que “La última medida se estableció mediante la Quincuagésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 30518, Ley de presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, que dispone la continuación de proceso de atención de pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada (...) Asimismo, dispone que para continuar con el pago se financia con cargo a las reservas de contingencia establecido en el artículo 44 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, hasta por la suma de S/. 180 millones.”

En esa perspectiva, afirma que “El límite de S/ 180 millones destinado al pago de las sentencias judiciales, durante el 2017, continúa siendo irrisorio para atender estas obligaciones de los acreedores laborales y previsionales, especialmente, de los Gobiernos Regionales”. Concluyendo “(...) es necesario implementar medidas adicionales con la finalidad de dotar de mayores recursos públicos para el cumplimiento del pago de estas obligaciones generadas por sentencias judiciales de carácter laboral y previsional, considerando la atención prioritaria de trabajadores y pensionistas que se encuentran en situaciones precarias y delicadas de salud.”

Concluye señalando que “Los Gobiernos Regionales han manifestado su voluntad de continuar honrando la deuda social, y una de las alternativas planteadas para cumplir con dicho fin es haciendo uso de los saldo disponibles de los créditos presupuestales, sin afectar sus metas en la genérica de gastos de activos no financieros.”

En efecto, las cifras registradas en el informe de la Comisión Multisectorial Evaluadora de las Deudas del Estado generados por sentencias judiciales, determinó que las cifras ingresadas al Sistema de Seguimiento de Causas (SISCA) del Ministerio de Justicia (2012) registraron un total 20,162 sentencias, por un monto equivalente en moneda nacional a S/ 2,520'502,098 de las cuales 16 097 (79.8%) sentencias corresponden a los Gobiernos Regionales, deuda equivalente a S/. 1,427'876,786 (56,7%) del monto total.

En los últimos cuatro (4) años han ido amortizándose, empero el número de sentencias también han ido incrementándose incluido los montos por pagar, razón por la cual, **las cifras incorporadas en las leyes anuales de presupuesto, efectivamente, son insuficientes**. Inclusive la cifra de 180 millones (presupuesto público 2017) y **S/ 200 millones planteada e incorporada en el dictamen recaído en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018** para el pago de la deuda social, **son insuficientes para atender la creciente deuda**, que según la Dirección General de Contabilidad Pública, tomando como referencia al Informe Final de la Comisión Multisectorial – 2017, ascendería a más de 2 mil millones de soles<sup>1</sup>. Razón por la cual, es necesario incorporar recursos adicionales, así sean irrisorios, para continuar cumpliendo con pagar dichas deudas con los trabajadores y pensionistas de los diversos sectores a cargo de los gobiernos regionales.

Con respecto al segundo punto, relacionado a modificar los criterios de priorización establecidos en la Ley 30137, Ley que establece la priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, es necesario hacer notar que según el mismo informe

<sup>1</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Informe N° 058-2017-EF/50.07 – Dirección General de Presupuesto Público Pág. 2 (06-set-2017)

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

de la Comisión Multisectorial 2017<sup>2</sup>, los acreedores mayores de 65 concentraría más del 50% de las deudas derivadas en sentencias judiciales que se encuentran en calidad de cosa juzgada y en ejecución. En ese sentido, la Comisión considera que si es importante que se considere la modificación de la referida Ley. Asimismo, con respecto a que se priorice el pago a aquellos con enfermedad grave o terminal de sus vidas, es necesario hacer notar que la intención del legislador no es generar inequidad e injusticia, más por el contrario, lo que busca el legislador es tener un Estado proactivo que promueva priorizar el pago de las deudas sociales, considerando el principio de prelación, justamente priorizando a los acreedores en estado crítico y antes de que ocurra un desenlace fatal.

Finalmente, es necesario hacer notar que la propuesta tiene la característica de contener una proposición autoritativa a favor de los Gobiernos Regionales, para utilizar los saldos de los créditos presupuestales provenientes de las fuentes de los Recursos Ordinarios y de los Recursos Directamente Recaudados, destinados al pago de las deudas sociales de los trabajadores y pensionistas, dentro de los límites establecidos en el artículo 70 (Pago de sentencias judiciales) y las limitaciones establecidas en el artículo 41 (Limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional Programático) de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Asimismo, plantea modificar la Ley 30137, con la finalidad de optimizar el principio de prelación en atención al pago de estas deudas sociales.

#### **b) Gobiernos Regionales 2016: Ejecución Presupuestaria por Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.**

En el siguiente cuadro, puede observarse que al cierre del Año Fiscal 2016, los Gobiernos Regionales registran saldos en las diversas genéricas de gastos, cuya fuente de financiamiento son los Recursos Ordinarios. Así por ejemplo, si sólo consideramos las genéricas personal y obligaciones sociales, pensiones y otras prestaciones sociales, bienes y servicios y otros gastos, excluyendo donaciones y transferencias y adquisiciones de activos no financieros, la diferencia entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) y la ejecución a nivel de Devengado es de 212.76 millones de soles (Ver cuadro 1).

<sup>2</sup>

Ibíd. 1.

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

## CUADRO 1

### Consulta Amigable

Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha de la Consulta: 27-noviembre-2017

Año de Ejecución: 2016

Incluye: Actividades y Proyectos

TOTAL	138,490,511,244	158,282,217,927	144,536,534,077	136,919,457,396	86.5
Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	19,327,967,950	29,317,069,251	27,747,681,691	26,322,048,488	89.8
Fuente de Financiamiento 1: RECURSOS ORDINARIOS	16,832,375,477	22,209,873,151	21,867,948,864	21,267,817,868	95.8
Genérica	PIA	PIM	Certificación	Ejecución Devengado	Avance %
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	11,097,693,300	13,412,292,579	13,362,072,344	13,339,525,884	99.5
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	1,666,743,466	1,778,886,115	1,769,424,383	1,767,153,004	99.3
5-23: BIENES Y SERVICIOS	2,074,736,758	3,125,754,446	3,068,265,397	3,003,880,907	96.1
5-25: OTROS GASTOS	71,932,228	260,680,086	255,576,948	254,291,900	97.5
6-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	0	48,616,361	48,616,359	48,616,353	100.0
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	1,921,269,725	3,583,643,564	3,363,993,432	2,854,349,821	79.6

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF

En tanto si hacemos el desagregado solo considerando los saldos no ejecutados de la genérica personal y obligaciones, cuya fuente de financiamiento son recursos ordinarios, de los mismos Gobiernos Regionales, **observamos existe un saldo 72.77 millones de soles (redondeado) de recursos no ejecutados, que pudieron habilitarse para el pago de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada de los trabajadores y jubilados del país.** (Ver cuadro 2).

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

## CUADRO 2

### Consulta Amigable

Consulta de Ejecución del Gasto

Fecha de la Consulta: 27-noviembre-2017

Año de Ejecución: 2016

Incluye: Actividades y Proyectos

Pliego	PIA	PIM	Certificación	Ejecución Devengado	Avance %
TOTAL	138,490,511,244	158,282,217,927	144,536,534,077	136,919,457,396	86.5
REGIONALES	19,327,967,950	29,317,069,251	27,747,681,691	26,322,048,488	89.8
Fuente de Financiamiento 1: RECURSOS ORDINARIOS	16,832,375,477	22,209,873,151	21,867,948,864	21,267,817,868	95.8
Genérica 5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	11,097,693,300	13,412,292,579	13,362,072,344	13,339,525,884	99.5
Sector 99: GOBIERNOS REGIONALES	11,097,693,300	13,412,292,579	13,362,072,344	13,339,525,884	99.5
DEPARTAMENTO DE AMAZONAS	271,187,065	353,539,282	353,500,963	353,492,495	100.0
DEPARTAMENTO DE ANCASH	628,507,823	768,938,664	768,458,897	768,259,215	99.9
DEPARTAMENTO DE APURIMAC	345,725,331	426,637,321	424,482,520	424,291,363	99.5
DEPARTAMENTO DE AREQUIPA	574,097,190	656,683,357	655,165,471	655,163,731	99.8
DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	504,218,263	614,945,595	609,880,552	608,993,736	99.0
DEPARTAMENTO DE CAJAMARCA	806,093,351	986,269,443	986,187,389	986,057,483	100.0
DEPARTAMENTO DE CUSCO	624,047,307	799,693,685	789,519,509	777,131,258	97.2
DEPARTAMENTO DE HUANCABELICA	322,719,277	413,734,551	412,466,492	412,208,967	99.6
DEPARTAMENTO DE HUANUCO	386,279,803	502,562,566	498,077,161	496,138,013	98.7
DEPARTAMENTO DE ICA	413,490,099	469,540,376	469,511,772	469,356,947	100.0
DEPARTAMENTO DE JUNIN	625,880,080	752,105,043	751,344,394	750,839,881	99.8
DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD	712,772,362	861,106,900	859,191,589	858,850,772	99.7
DEPARTAMENTO DE LAMBAYEQUE	461,326,209	523,965,622	522,119,383	521,504,948	99.5
DEPARTAMENTO DE LORETO	599,046,083	752,142,731	751,590,980	751,289,543	99.9
DEPARTAMENTO DE MADRE DE	92,516,956	111,574,172	111,513,870	111,414,214	99.9
DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA	145,632,297	169,527,183	169,194,325	169,169,339	99.8
DEPARTAMENTO DE PASCO	183,193,508	223,427,345	222,496,329	222,484,691	99.6
DEPARTAMENTO DE PIURA	727,527,355	889,797,991	889,751,542	888,162,082	99.8
DEPARTAMENTO DE PUNO	749,379,566	912,989,318	909,159,624	909,024,519	99.6
DEPARTAMENTO DE SAN MARTIN	429,101,717	516,477,340	506,382,185	505,234,281	97.8
DEPARTAMENTO DE TACNA	197,219,671	223,914,353	222,348,245	222,234,733	99.3
DEPARTAMENTO DE TUMBES	179,512,633	200,467,944	200,425,154	200,409,554	100.0
DEPARTAMENTO DE UCAYALI	271,569,513	332,367,157	332,074,346	331,211,209	99.7
DEPARTAMENTO DE LIMA	513,261,288	576,462,547	576,056,436	575,973,925	99.9
464: GOBIERNO REGIONAL DE LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	326,441,553	366,475,093	364,760,580	364,572,662	99.5
465: MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA	6,947,000	6,947,000	6,412,635	6,056,321	87.2

Fuente: Portal de Transparencia Económica del MEF.

### ¿Por qué es importante priorizar el pago de las deudas sociales en materia laboral y previsional?

Los trabajadores y pensionistas del Estado y son acreedores del mismo por efectos de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, en su gran

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

mayoría disponen de escasos ingresos familiares disponibles, que muchas veces solo les permite cubrir sus necesidades básicas, y en otras, están por debajo de esa línea, pudiendo ser considerado pobres. En ese sentido, que el Estado honre su deuda implicará un respiro en su situación económica familiar y contribuirá de alguna en la lucha contra la pobreza a nivel un segmento poblacional trabajadora o pensionista del Estado.

La Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, en su artículo 2 dispone criterios de priorización social y sectorial, siendo los criterios en materia laboral y previsional, siendo los dos primeros en el orden de prioridad, respecto a los otros criterios, razón por la cual es imperativo que si se dispone de recursos adicionales, independientemente del monto disponible, se debe destinar a estos criterios, dado la naturaleza de los juicios originados por incumplimiento de normas de carácter laboral y que el Estado está en la obligación de honrar la deuda de origen laboral, en concordancia con diversas normas de prelación en materia de cumplimiento de pago de deuda, siendo, además, un derecho social y económico consagrado en la Constitución Política del Perú.

#### **4.4 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

La propuesta legislativa materia del presente dictamen, pretende autorizar a los Gobiernos Regionales a utilizar los saldos disponibles de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento provienen de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Ordinarios, correspondiente a su respectivo pliego presupuestal, para destinarlo a la cancelación de la deuda social, generado por sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución de índole laboral o previsional, sin afectar metas en la genérica de gastos en activos no financieros, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Asimismo, plantea respetar los límites establecidos en el artículo 70 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; y, los criterios de priorización establecidos en la Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

Finalmente, plantea una disposición complementaria final que modifica el inciso 2.2 del artículo 2 de la Ley 30137, con la finalidad de priorizar la atención a los acreedores en condición de salud grave, debidamente acreditado.

#### **4.5 El Acuerdo Nacional y la iniciativa legislativa**

La propuesta legislativa, materia del presente dictamen, está ligado a las políticas de Estado promovido por el Acuerdo Nacional, así está relacionado a la Décima Política de Estado, sobre reducción de pobreza y a la Vigésima Cuarta Política de Estado, sobre la afirmación de una Estado eficiente y transparente, en la que se compromete a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparentes al servicio de las personas y de sus derechos. Asimismo, el Estado se compromete atender las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales.

#### **4.6 La Agenda Legislativa y la iniciativa legislativa**

La propuesta legislativa ha sido priorizada en la Agenda Legislativa del Periodo Anual de Sesiones 2017-2018, en el tema pertinente a leyes para reducir la pobreza,

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

relación por la Décima Política de Estado sobre reducción de pobreza del Acuerdo Nacional.

#### **4.7 Análisis costo beneficio**

La Comisión recoge las bondades descritas en la proposición legislativa. En ese sentido, resalta que la norma busca una mayor eficacia en el cumplimiento de las obligaciones de los Gobiernos Regionales para con las deudas sociales generados como consecuencias de sentencias judiciales en calidad de cosa juzgada y en ejecución, referidos a procesos laborales y previsionales. En ese contexto, autoriza a los Gobiernos Regionales, con la finalidad que puedan utilizar sus saldos disponibles de créditos presupuestarios, para atender la obligación de pago de la deuda social bajo su responsabilidad.

Los beneficios directos de la propuesta están relacionados con el número total de acreedores (trabajadores y pensionistas) que podrán disponer de ingresos adicionales que por efectos de sentencias judiciales laborales y previsionales, les corresponde cobrar, las mismas contribuirán a mejorar sus niveles de ingresos familiares y por ende contribuirá a optimizar la calidad de vida de los trabajadores y pensionistas.

Mejora la imagen de los Gobiernos Regionales, al honrar sus deudas, especialmente, priorizando el pago de la deuda social a los trabajadores y pensionistas que se encuentran delicados de salud antes que ocurra una situación fatal o sea mayores de 65 años.

La iniciativa legislativa no demandará mayores recursos al Tesoro Público, considerando que se harán uso de los saldos disponibles de créditos presupuestarios de los Gobiernos Regionales, los mismos podrán destinarlo al pago de la deuda social, garantizando que no se afecten las metas de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública, fijadas en el respectivo año fiscal.

Finalmente, es necesario precisar que siendo una propuesta de carácter autoritativa, es concordante con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y 76 del Reglamento del Congreso de la República. Asimismo, es concordante con lo establecido en el artículo 78 de la Carta Magna, al respetar el principio de equilibrio presupuestal, puesto que los gobiernos regionales que hagan uso de la presente Ley, lo harán con cargo a sus propios recursos presupuestarios.

Por todas estas consideraciones, la Comisión considera pertinente autorizar a los Gobiernos Regionales a utilizar los saldos disponibles de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento provenientes de los Recursos Directamente Recaudados y recursos Ordinarios, correspondiente a su respectivo Pliego presupuestal para destinarlo a la cancelación de la deuda social por sentencia judicial de índole laboral o previsional en calidad de cosa juzgada y en ejecución, en el marco de la Ley 28411 y la Ley 30137. Asimismo, modificar la Ley 30137, con la finalidad de establecer como prioridad la priorización a los acreedores en condición de salud grave y mayores de 65 años, con un texto sustitutorio.

## **V. CONCLUSIÓN**

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70º del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el **proyecto de Ley 1680/2016-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

### **TEXTO SUSTITUTORIO**

#### **LEY QUE AUTORIZA A LOS GOBIERNOS REGIONALES EL PAGO DE DEUDA SOCIAL CON CARGO A SALDOS DE LIBRE DISPONIBILIDAD DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTALES**

##### **Artículo Único. Autorización de uso saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales**

Autorícese a los Gobiernos Regionales a utilizar los saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales, cuya fuente de financiamiento provienen de los Recursos Directamente Recaudados y Recursos Ordinarios, correspondientes a su respectivo pliego presupuestal, para destinarlo a la cancelación de la deuda social correspondiente al pago por sentencias judiciales de índole laboral o previsional, en calidad de cosa juzgada y en ejecución, sin afectar metas en la genérica de gastos activos no financieros del respectivo Pliego, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

**Para la aplicación de lo dispuesto en el párrafo anterior**, los Gobiernos Regionales tienen en consideración los límites establecidos en el artículo 70 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; y, los criterios de priorización establecidos en la Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales.

La **autorización otorgada en** la presente Ley se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los Gobiernos Regionales sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

#### **DISPOSICION COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

##### **ÚNICA. Disposición Modificatoria**

Modifíquese el inciso 2.2 del artículo 2 de la Ley 30137, Ley que establece la priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, en los siguientes términos:

##### **“Artículo 2. Criterios de priorización social y sectorial**

(...)

**2.2.** Cada pliego aplica los criterios dispuestos en el numeral 2.1 para determinar el orden de prioridad y, considera además, aspectos tales como la fecha de notificación, **estado de salud de los acreedores, priorizando el pago a**

Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 1680/2016-CR, que propone Ley que autoriza a los Gobiernos Regionales el pago de deuda social con cargo a saldos de libre disponibilidad de los créditos presupuestales..

**aquellos con enfermedad grave, acreditado por un especialista de una entidad de salud, la edad de los acreedores, priorizando a los acreedores mayores de sesenta y cinco años (65)** y, los montos de obligación, en ese orden. Asimismo, luego de efectuado lo anterior, se prioriza a los acreedores individuales cuyo saldo de acreencia sea menor o igual a las 5 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 5 y hasta 10 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), posteriormente a aquellos cuyo saldo de acreencia sea mayor de 10 y hasta 20 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), luego a los acreedores cuyo saldo de acreencia sea mayor de 20 y hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), y por último a las acreencias cuyo saldo adeudado sea superior a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs).

Las acreencias superiores a las 50 Unidades Impositivas Tributarias (UITs), son pagadas proporcionalmente al saldo disponible y al orden de prioridad antes señalado.”

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

### ÚNICA. Norma Reglamentaria

El Poder Ejecutivo emitirá las medidas complementarias necesarias para el mejor cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley.

Dese cuenta.  
Sala de Comisión.  
Lima, noviembre de 2017