



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, Ley que modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al manejo e incremento de los recursos de las municipalidades de centros poblados para contribuir con la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país.

Referencia : a) Oficio N° 1750-2021-2022-CDRGLMGE-CR
b) Oficio N° 2173-2021-2022-CDRGLMGE-CR
c) Memorando N° D001183-2022-PCM-SD
d) Informe N° D000210-2022-PCM-SD
e) Oficio N° D006118-2022-PCM-SC

Fecha Elaboración: Lima, 4 de octubre de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, Ley que modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al manejo e incremento de los recursos de las municipalidades de centros poblados para contribuir con la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país.

Al respecto, informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3 Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4 Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, Ley que modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al manejo e incremento de los recursos de las



municipalidades de centros poblados para contribuir con la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, integrante del Grupo Parlamentario "Perú Libre"; y se sustenta en el derecho a la iniciativa en la formación de leyes reconocido por el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2 A través del Oficio N° 1750-2021-2022-CDRGLMGE-CR y del Oficio N° 2173-2021-2022-CDRGLMGE-CR, la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484, y en el artículo 69³ del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a pedir la información que consideren necesaria a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones.
- 2.3 A través del Memorando N° D0001183-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000210-2022-PCM-UF-OTGRD-BAS que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR.
- 2.4 Mediante el Oficio N° D006118-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Economía y Finanzas, el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que la opinión que emita, sea remitida directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

III. ANÁLISIS:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica "*Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.*"

Al amparo de dicho marco normativo, se precisa lo siguiente:

Sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR

- 3.2 El Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, Ley que modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al manejo e incremento de los recursos de las

¹ "Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".

² "Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley".

³ "Artículo 69. Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos".



municipalidades de centros poblados para contribuir con la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país (en adelante PL), contempla dos (2) artículos, una (1) Disposición Complementaria Final y una (1) Disposición Complementaria Derogatoria.

3.2.1 El artículo 1 del PL señala que éste tiene por objeto contribuir a la mejora de la economía de las Municipalidades de los Centros Poblados del país, con la finalidad de erradicar la pobreza y contribuir a su desarrollo, a mediano y largo plazo, en tanto conforman una instancia pública política con mayor cercanía a los ciudadanos que habitan en los lugares más alejados del Perú.

3.2.2 El artículo 2 del PL modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, conforme al siguiente texto:

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR
<p>ARTÍCULO 133. RECURSOS</p> <p>La municipalidad provincial y distrital, según corresponda, hace entrega de recursos presupuestales, propios y <u>transferidos por el gobierno nacional</u> de su libre disponibilidad, a la municipalidad de centro poblado, <u>para el cumplimiento de las funciones delegadas</u>, con arreglo a la normativa presupuestal vigente.</p> <p>Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos que la municipalidad provincial y la municipalidad distrital les asigne para el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios públicos locales delegados, en proporción a la población a ser atendida; <u>siendo el mínimo el 50% de una UIT</u>. Estos recursos son transferidos hasta el quinto día hábil de cada mes, bajo responsabilidad <u>funcional</u> administrativa del alcalde <u>y gerente municipal correspondiente</u>. 2. Los arbitrios recibidos por la prestación efectiva de servicios públicos locales delegados. 3. Los ingresos por la prestación de otros servicios públicos delegados, conforme lo establece el Texto Único de 	<p>Artículo 133. RECURSOS</p> <p>La municipalidad provincial o distrital, según corresponda, acuerda <u>la</u> entrega de recursos presupuestales, propios <u>y de su libre disponibilidad</u>, a la municipalidad de centro <u>poblado, con</u> arreglo a la normativa presupuestal vigente.</p> <p>Son recursos de la municipalidad de centro poblado los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los recursos, que la municipalidad provincial o la municipalidad distrital, <u>le asigne</u> para el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios públicos locales delegados, en proporción a la población, a ser atendida. Estos recursos le son transferidos hasta, el quinto día hábil de cada mes, bajo responsabilidad funcional <u>administrativa</u> del alcalde correspondiente. 2. <u>El total de los arbitrios recibidos</u>, por la prestación efectiva de servicios públicos locales delegados, <u>los que recauda, administra y dispone directamente</u>. 3. <u>El total de los ingresos</u> por la prestación de otros servicios públicos delegados,



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Table with 2 columns and 2 rows. Row 1: Procedimientos Administrativos (TUPA) de la municipalidad delegante. / conforme lo establece el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la municipalidad delegante, los que recauda, administra y dispone directamente. Row 2: 4. Otros recursos que resulten de convenios, donaciones, actividades y acuerdos adoptados por gestión directa o mediante la municipalidad delegante. / 4. La totalidad del monto, que se retornará al tesoro público del presupuesto asignado anualmente, a los gobiernos regionales y locales, que no fueron utilizados, los que se, redistribuirán entre los centros poblados dentro de la región, de tal forma, que se aprovechará la totalidad del presupuesto asignado por el Estado, a los gobiernos regionales y locales, quienes están obligados, a rendir cuenta al Ministerio de Economía y Finanzas, del monto a devolver, para que este autorice, su redistribución a las Municipalidades de los Centros Poblados. Row 3: Las municipalidades de centros poblados pueden ejecutar intervenciones con los recursos señalados en los numerales 2, 3 y 4. / 5. Otros recursos, que resulten de convenios, donaciones o actividades, los cuales, se gestionan a través de la municipalidad distrital correspondiente. Row 4: El incumplimiento por parte del alcalde provincial o distrital de la transferencia a la municipalidad de centro poblado de los recursos establecidos en la ordenanza correspondiente es causal de suspensión del alcalde responsable, por un período de sesenta (60) días naturales y de ciento veinte (120) días en caso de reiteración. Tal suspensión constituye una causal adicional a las contenidas en el artículo 25 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificada por la Ley 28961, y se tramita de acuerdo con dicho artículo". / ARTÍCULO 134. RESPONSABILIDAD EN EL USO DE RECURSOS



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Table with 2 columns comparing municipal resource management. Left column: 'La utilización eficiente y adecuada de los recursos de la municipalidad de centro poblado es responsabilidad de su alcalde y regidores.' Right column: 'La utilización adecuada, de los recursos de la municipalidad de centro poblado, es responsabilidad de su alcalde y su Concejo Municipal.'

3.2.3 La Única Disposición Complementaria Final señala que la Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

3.2.4 La Única Disposición Complementaria Derogatoria dispone la derogación de la única disposición complementaria transitoria de la Ley N° 30937, Ley que modifica la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de las municipalidades de centros poblados, así como toda norma que se oponga a la Ley.

3.3 En el Análisis Costo - Beneficio de la Exposición de Motivos que sustenta la iniciativa legislativa se señala, entre otros aspectos, que:

"(...)

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley, no generará gasto adicional para el tesoro público, en tanto, plantea que las Municipalidades de Centros Poblados puedan disponer, a parte, lo que la ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades indica, como recursos, que también se le otorgue, la totalidad del monto que se retornará al tesoro público del presupuesto asignado anualmente, a los gobiernos regionales y locales, que no fueron gastados, sean redistribuidos, entre todos los centros poblados, dentro de la región, de tal forma que, se aprovechará, la totalidad del presupuesto asignado por el Estado a los gobiernos regionales y locales, quienes están obligados a rendir cuenta al Ministerio de Economía y Finanzas del monto a devolver, para que este autorice su redistribución a las Municipalidades de los Centros Poblados.

Por otro lado, se obtendrán los siguientes beneficios: contribuirá a la mejora de la calidad de los servicios públicos en zonas alejadas con el consiguiente beneficio para los pobladores



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

locales; mejorará la calidad de vida de los ciudadanos de las Municipalidades de Centros Poblados, fomentará la inclusión socio económica, contribuyendo a la erradicación de la pobreza, en las Municipalidades de los Centros Poblados; habrá una respuesta rápida a las demandas de los pobladores, a través, de la prestación efectiva de los servicios públicos delegados; contará con la presencia del Estado en lugares lejanos; contribuirá con el desarrollo de la descentralización y del sistema democrático.

(...)"

Opinión de la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial

3.4 Mediante el Memorando N° D001183-2022-PCM-SD, la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, remite el Informe N° D000210-2022-PCM-SD que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, indicando lo siguiente:

"(...)

Observaciones al Proyecto de Ley

5. De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos si bien coincidimos con la finalidad de contribuir a la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país, también debe tenerse en cuenta algunos límites a la potestad legislativa, a fin de que guarde coherencia con los principios y valores constitucionales. En ese sentido, se han identificado las siguientes observaciones:

5.1. La necesidad de fortalecer la justificación y fundamentación de la propuesta normativa, en relación a cada una de las medidas normativas que se proponen como, por ejemplo, recaudar, administrar y disponer directamente los arbitrios y los ingresos por la prestación de servicios públicos delegados; así como, recibir el total de presupuesto que esté retornando al tesoro público. Ello implica como se señala en la exposición de motivos, el reconocimiento de las municipalidades de centros poblados como órganos de gobierno local y dotarles de mayor autonomía administrativa y financiera.

Al respecto, el reconocimiento de las Municipalidades de Centro Poblado como un órgano de gobierno local, implica una medida que tendría incidencia sobre el modelo de Estado unitario y descentralizado regulado en nuestra Constitución Política, toda vez que se estaría considerando que el fortalecimiento de la descentralización implicaría principalmente una revisión de la organización del Estado, cuando quizás y, más allá de la organización del Estado, se debe asegurar que los bienes y servicios públicos lleguen a la población más vulnerable, lo cual podría darse con el fortalecimiento de las capacidades de las municipalidades provinciales y distritales, y de las propias municipalidades de centro poblado en su naturaleza de órgano delegado, y no necesariamente creando más órganos de gobierno local. En todo caso, la propuesta normativa materia de análisis no justifica técnicamente la necesidad de dicho reconocimiento a las municipalidades de centros poblados y, menos aún, como lo explicaremos a continuación, tampoco analiza los efectos jurídicos y económicos que dicha medida normativa tendría de ser aprobada.

5.2. La necesidad de realizar una adecuada evaluación de los efectos jurídicos y económicos que implicaría la aprobación de las medidas que se proponen en el Proyecto de Ley materia de análisis. En efecto, conforme se indica en la exposición de motivos, en nuestro



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

país existen más de 2 mil seiscientas municipalidades de centros poblados, muchas de las cuales presentan grandes diferencias en cuanto a cobertura territorial y población atendida. Asimismo, cabe recordar que muchas municipalidades de centro poblado no han concluido procesos de adecuación, conforme lo exigía la Ley Orgánica de Municipalidades, anteriormente modificada por la Ley N° 30937 y posteriormente por la Ley N° 31079.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que el reconocimiento de las municipalidades de centro poblado como un órgano de gobierno local al igual que las municipalidades provinciales y distritales, implicaría redefinir la naturaleza de las municipalidades de centros poblados que dejarían de ser órganos delegados de un gobierno local, adquiriendo autonomía política, económica y administrativa. Esto último genera un efecto económico y administrativo que requeriría opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, para lo cual se requiere contar con un adecuado análisis costo-beneficio, que no se evidencia en la exposición de motivos del presente Proyecto de Ley.

(...)"

(Énfasis agregado)

3.5 En tal sentido, en el citado informe, la Secretaría de Descentralización concluye lo siguiente:

"IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley materia de análisis requiere ser revisado de manera integral en cuanto a su fórmula legal y exposición de motivos, conforme se explica en el presente informe.

(...)"

(Énfasis agregado)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Las Municipalidades como órganos de gobiernos local

3.6 La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR considera a las Municipalidades de Centros Poblados, como órganos locales, conforme se cita a continuación:

"(...)

Ciertos entendidos en la materia, sostienen que las Municipalidades de Centros Poblados, en tanto, ejercitan funciones delegadas, no son un órgano local, al no gozar de una autonomía constitucional, la cual sí tienen las provinciales y distritales; esta interpretación no es correcta, pues si bien no tienen plena autonomía, las Municipalidades de Centro Poblados se crean por Ordenanza Municipal, la cual tiene rango de Ley, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 2000 - Acciones de Garantía Constitucional a la luz de nuestra Carta Magna⁴.

En ese sentido, la Ordenanza de creación, según la Ley vigente, Ley N° 27972, establece las funciones y las prestaciones de servicios públicos locales que, se le delegan, así como, los recursos respectivos; lo que al hacerlo, el Municipio delegante, traspasa

⁴ Constitución Política del Perú Artículo 200.



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"*

atributos que le conciernen para que los asuma la Municipalidad del Centro Poblado delegado, es decir renuncia a parte de su autonomía para que esta la asuma en el marco de lo que disponga la Ordenanza de creación, por ende, las autoridades de los Municipios de Centros Poblados son elegidos producto de la confianza del ciudadano elector, al igual que los Alcaldes y Regidores Provinciales y Distritales, son elegidos en un proceso electoral donde el ciudadano, con su voto mayoritario, decide quienes serán sus autoridades locales.

Por lo mencionado anteriormente, esta propuesta legislativa, resuelve este problema, al considerar a las Municipalidades de Centros Poblados, como órganos locales, los cuales, a través de la delegación de funciones y en atención de los servicios públicos delegados, alcanzan, una autonomía en el marco de lo propuesto, en la Ordenanza de creación.

(...)"

- 3.7 Sobre el particular, es preciso citar lo dispuesto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, que dice:

***"ARTÍCULO 194.-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.(...)"*

En concordancia con lo indicado, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que:

"ARTÍCULO II.- AUTONOMÍA

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".

- 3.8 Al respecto, la Secretaría de Descentralización señala que *"las medidas normativas que se proponen como, por ejemplo, recaudar, administrar y disponer directamente los arbitrios y los ingresos por la prestación de servicios públicos delegados; así como, recibir el total de presupuesto que esté retornando al tesoro público(...) implica como se señala en la exposición de motivos, el reconocimiento de las municipalidades de centros poblados como órganos de gobierno local y dotarles de mayor autonomía administrativa y financiera. (...) tendría incidencia sobre el modelo de Estado unitario y descentralizado regulado en nuestra Constitución Política".*
- 3.9 En tal sentido, la propuesta legislativa y su Exposición de Motivos, al considerar a las Municipalidades de Centros Poblados como órganos de gobierno local, dotándoles de autonomía, contraviene lo dispuesto en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú que señala expresamente que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local, sin mencionar a las Municipalidades de los Centros Poblados.

Falta de justificación de la necesidad de la iniciativa legislativa

- 3.10 Dentro de este contexto, debemos mencionar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo



N°008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

- 3.11 Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República⁵ señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, la cual *"contiene la identificación del problema, análisis del estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta"*.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que como parte del análisis costo beneficio se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

- 3.12 El Análisis Costo Beneficio (ACB) realiza *"(...) el análisis del impacto social, económico, institucional, político y ambiental de la norma propuesta en el dictamen, cuando corresponda. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia. Se debe evitar la frase genérica La presente ley no irroga gasto al Estado"*⁶. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general⁷.
- 3.13 En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral "debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria"⁸.
- 3.14 El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias"⁹.
- 3.15 En atención a lo expuesto, de la revisión de la Exposición de Motivos y análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR, en concordancia con lo opinado por la Secretaría de Descentralización en el Informe N° D000210-2022-PCM-SD, se identifica que no se cuenta con una adecuada justificación y fundamentación de la referida propuesta normativa, en relación a cada una de las medidas normativas que se proponen como, por ejemplo, recaudar, administrar y disponer directamente los arbitrios y los ingresos por la prestación de servicios públicos delegados; así como, recibir el total de presupuesto que esté retornando al tesoro público, lo cual implicaría redefinir su

⁵ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

⁶ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 91 y 92.

⁷ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

⁸ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

⁹ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)



naturaleza, pues dejarían de ser órganos delegados de un gobierno local, adquiriendo autonomía política, económica y administrativa, produciendo efectos jurídicos y económicos que no han sido materia de análisis en la mencionada Exposición de Motivos.

- 3.16 Asimismo, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional solo aborda los efectos de la propuesta legislativa en los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que se plantea modificar, pero no se desarrolla el impacto que tendrá en todo el marco normativo vigente que regula la organización del Estado en sus niveles sub nacionales, donde las municipalidades de centros poblados tendrían una naturaleza autónoma distinta de los Gobiernos Locales de los que actualmente dependen.
- 3.17 En tal sentido, la exposición de motivos que sustenta la propuesta legislativa, así como su análisis costo-beneficio y análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, no cuentan con una adecuada justificación respecto a la necesidad y conveniencia de la norma, en los términos señalados en la normatividad citada.

Posible iniciativa de gasto de la iniciativa legislativa

- 3.18 El artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece textualmente lo siguiente:

"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. (...)"

(Énfasis agregado).

Lo señalado, respecto a la restricción de los Congresistas de la República en la generación de gasto público, se encuentra regulado además en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público:

"Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

- a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto. (...)"

(Énfasis agregado).

Siendo ello así, se puede afirmar correctamente que los representantes del Congreso de la República no tienen la potestad de presentar iniciativas legislativas que creen ni aumenten gasto público, salvo el que corresponde a su presupuesto; y, que la administración de la hacienda pública le corresponde exclusivamente al Presidente de la República. En ambos casos, ningún acto de los poderes públicos, ni la colectividad en general, pueden desvincularse de dichos preceptos.



Sobre este aspecto, el artículo 79 de la Constitución, al establecer que "el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto", significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "administrar la hacienda pública".

Sobre la materia, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N°0004-96-AI/TC, sostiene:

"(...)

La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna (...)"

(Énfasis agregado)

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado¹⁰, en referencia al artículo 2.1 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, *con el fin de salvaguardar los principios de equilibrio y estabilidad presupuestaria, todo proyecto de ley que incida en el presupuesto público, además de los requisitos de habilitación de creación o aumento de gasto que recae en el Poder Ejecutivo, debe acreditar la disponibilidad de recursos para su ejecución.* Además, el Tribunal Constitucional¹¹ ha señalado lo siguiente:

"(...) el principio de separación de poderes, y la idea del control y balance entre estos, debe interpretarse a la luz del artículo 118, inciso 17 de la Constitución. Este asigna al presidente de la República la competencia para administrar la hacienda pública. Además, debe tomarse en cuenta el artículo 79, que establece la prohibición a los congresistas de presentar iniciativas que supongan la creación o aumento de gasto público. Precisamente, nuestra Constitución contiene disposiciones relacionadas a la competencia de la administración de la hacienda pública y el principio de equilibrio presupuestal, para que las propuestas legales que demanden fondos del tesoro público sean acordes a las disposiciones constitucionales en materia presupuestaria".

Dicho de otra manera, el Congreso de la República necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que se encuentre constitucionalmente justificada la creación de gasto público en general.

- 3.19 De la revisión del Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR bajo análisis y de su Exposición de Motivos, específicamente las modificaciones de los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades contenidas en el artículo 2 del PL, contienen medidas referidas a: (i) que las municipalidades de centros poblados son un órgano de gobierno local; (ii) establecer que la Ordenanza de creación de una municipalidad de centro poblado debe tener facultades y funciones

¹⁰ Sentencia recaída en el expediente N°00016-2020-PI/TC, fundamento jurídico 28.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en Pleno Jurisdiccional de fecha 04 de febrero de 2021, en el Expediente N°016-2020-PI.

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

tanto en el ámbito administrativo, como en el presupuestal, financiero, económico y tributario; y, (iii) que la totalidad del monto que se retornará al tesoro público del presupuesto asignado anualmente a los gobiernos regionales y locales, que no fueron utilizados, se redistribuirán entre los centros poblados dentro de la región; aspectos que de acuerdo a lo indicado por la Secretaría de Descentralización en el Informe N° D000210-2022-PCM-SD, tiene un impacto económico que no se analiza en la Exposición de Motivos y por ende tiene implicancias de tipo presupuestal. Por tanto, el referido Proyecto de Ley podría estar vulnerando la restricción dispuesta en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

- 3.20 De otro lado, dado que el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR versa sobre materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Finanzas¹²; mediante el Oficio N° D006118-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al referido Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que para tal efecto se emita, sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

- 4.1 En atención a los argumentos expuestos, se opina que **no es viable** el Proyecto de Ley N°1925/2021-CR, Ley que modifica los artículos 133 y 134 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto al manejo e incremento de los recursos de las municipalidades de centros poblados para contribuir con la erradicación de la pobreza en las circunscripciones más alejadas de nuestro país.
- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley N° 1925/2021-CR materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Finanzas; mediante el Oficio N° D006118-2022-PCM-SC se trasladó a dicho Ministerio el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que la opinión que se emita sea remitida directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, así como el Informe N° D000210-2022-PCM-SD de la Secretaría de Descentralización del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente
RICHARD EDUARDO GARCÍA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

¹² Decreto Legislativo N°183, Ley Orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas

"Artículo 5, modificado por el artículo 3 del Decreto Legislativo N°325

Corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a la tributación, política aduanera, financiación, endeudamiento, presupuesto, tesorería y contabilidad, así como armonizar la actividad económica nacional."