Proyecto de Ley N°...7193/2023-CR

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO de la REPÚBLICA

05 MAR. 2024
RECIBIDO
16:00

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA DÉCIMA CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY Nº 31953, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2024.

El Grupo Parlamentario "Alianza Para el Progreso", a iniciativa del Congresista **Eduardo Salhuana Cavides**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y según lo regulado en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA DÉCIMA CUARTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DE LA LEY Nº 31953, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2024

Artículo único. Modificación del segundo párrafo de la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2024.

Se modifica el segundo párrafo de la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31953, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024, en los términos siguientes:

(...)

En lo que respecta a las acciones en materia de seguridad ciudadana *los recursos autorizados para este propósito no pueden ser utilizados en gasto corriente para el pago de remuneraciones, ingresos, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, pensiones y conceptos de cualquier naturaleza destinados a gasto de personal de cualquier índole.*

(...)

Marzo de 2024.

Firmado digitalmente por: CAMONES SORIANO Lady Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 14:19:39-0500

Firmado digitalmente por: JULON IRIGOIN Elva Edhit FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 12:06:04-0500

Firmado digitalmente por: CHIABRA LEON Roberto Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 12:59:40-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 11:32:19-0500

Firmado digitalmente por: SALHUANA CAVIDES Eduardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 11:32:27-0500

Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 12:12:43-0500

Firmado digitalmente por: GARCIA CORREA Idelso Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 11:39:26-0500

Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Maria Grimaneza FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/03/2024 11:54:15-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÒN Y ANTECEDENTES.

La Constitución Política del Perú en su artículo 188º establece que la descentralización constituye una política permanente de Estado siendo este de carácter obligatorio, y cuyo propósito es el desarrollo integral del país. A su vez se pone en manifiesto que este proceso se realiza de forma progresiva y ordenada conforme a los diferentes criterios que faciliten una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, en pro de desarrollo del país.

A su vez el artículo 194º señala que "*Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia*[1]". Lo cual es concordante con el Título Preliminar de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 1º, toda vez que señala que "*Las municipalidades provinciales y distritales son los Órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines*".

Así mismo el artículo 192º y 195º sostienen que los Gobiernos Regionales y Locales promueven su desarrollo económico, fomentando las inversiones, actividades y servicios públicos que requieren, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo.

Por otro lado, los articulos 78º y 79º, establecen los procedimientos, mecanismos y plazos para la aprobación de la ley de presupuesto del año fiscal correspondiente, el mismo que es remitido por el Presidente de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, el cual debe estar efectivamente equilibrado y cuya autógrafa de ley debe ser remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre de cada año.

Bajo este marco el 06 de diciembre de 2023 se promulgó la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2024, la cual asciende a S/ 240,806 millones y contempla un crecimiento nominal de 12.1% respecto al presupuesto del año 2023, aproximadamente 7.5% en términos reales al descontar el efecto inflación.

[1] Constitución Política del Perú

La mencionada norma consta de ciento trece artículos, agrupados en nueve capítulos, y complementados con ciento dieciocho disposiciones complementarias finales, y dos disposiciones complementarias transitorias, que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Capítulo I, Aprobación del Presupuesto del Sector Público.
- Capítulo II, Normas para la Gestión Presupuestaria
- Capítulo III, Otras disposiciones para la ejecución del gasto público.
- Capitulo IV, Disposiciones especiales para el gasto en personal, implementación del Régimen del Servicio Civil e implementación de la negociación colectiva en el Sector Estatal.
- Capítulo V, Gasto público en temas prioritarios y mejora de la calidad del gasto.
- Capítulo VI, Disposiciones especiales en materia de salud.
- Capítulo VII, Disposiciones especiales en materia de atención de desastres y reconstrucción.
- Capítulo VIII, Disposiciones especiales en materia de ciencia, tecnología e innovación.
- Capítulo IX, Disposiciones en materia de desarrollo e inclusión social
- Capítulo X, Disposiciones especiales en materia de seguridad, orden interno y defensa
- Capítulo XI, Disposiciones especiales en materia de educación
- Disposiciones Complementarias Finales.
- Disposiciones Complementarias Transitorias.

Como parte de la mencionada norma, se dispuso en la Décimo Cuarta Disposición Complementaria Final, la autorización de hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura y/o para acciones en materia de seguridad ciudadana, tal como se detalla a continuación:

> "***DÉCIMA CUARTA***. *Se autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, durante el Año Fiscal 2024, para utilizar hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura y/o para acciones en materia de seguridad ciudadana a cargo de las referidas entidades en sus respectivas circunscripciones. Para tal efecto, los gobiernos regionales o gobiernos locales involucrados quedan exonerados de lo dispuesto en el inciso 3 y los literales c) y d) del inciso 4*

del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en el numeral 11.3 del artículo 11 y en el inciso i) del numeral 34.2 del artículo 34 de la presente ley.

Los recursos autorizados en el marco de la presente disposición no pueden ser utilizados en gasto corriente para el pago de remuneraciones, ingresos, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, pensiones y conceptos de cualquier naturaleza destinados a gasto de personal de cualquier índole.

Las entidades involucradas en la aplicación de lo señalado en los párrafos precedentes elaboran un informe trimestral sobre las acciones realizadas con cargo a los recursos autorizados en el marco de la presente disposición.

Dicho informe se publica en la sede digital de la entidad, bajo responsabilidad. Copia de los mencionados informes se remiten a la Contraloría General de la República y al Congreso de la República dentro de los quince (15) días hábiles posteriores de culminado cada trimestre.

Los gobiernos regionales o los gobiernos locales que tengan autorización legal expresa respecto al uso de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, en porcentaje mayor a lo establecido en la presente disposición, se rigen por lo establecido en dicha autorización."

SOBRE LA PROBLEMÁTICA.

Si bien lo establecido en la décimo cuarta disposición complementaria final de la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2024, constituye una habilitación que de manera recurrente se ha venido incorporando en las leyes de presupuesto de los años anteriores, estas solo se habilitaron para el mantenimiento de infraestructura y no acciones en seguridad ciudadana, pero sobre todo no se consignaban restricciones en cuanto al uso del recurso para el pago de remuneraciones, ingresos, bonificaciones, beneficios, y demás conceptos destinados a gasto de personal, tal como se observa a continuación:

- Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023

*"**Disposiciones Complementarias Finales***

(...)

***Vigésima Tercera**.- Se autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, para utilizar hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura. Para tal efecto, las entidades quedan exoneradas de lo dispuesto en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y del numeral 13.3 del artículo 13 de la presente ley.*

Los gobiernos regionales o los gobiernos locales que tengan autorización legal expresa respecto al uso de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, en porcentaje mayor a lo establecido en la presente disposición, se rigen por lo establecido en dicha autorización."

- Ley Nº 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022

*"**Disposiciones Complementarias Finales***

(...)

***Trigésima**. Autorícese a los gobiernos regionales y gobiernos locales, para utilizar hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura. Para tal efecto, las entidades quedan exoneradas de lo dispuesto en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y del numeral 13.2 del artículo 13 de la presente ley.*

Los gobiernos regionales o los gobiernos locales que tengan autorización legal expresa respecto al uso de los recursos provenientes del

canon, sobrecanon y regalía minera, en porcentaje mayor a lo establecido en la presente disposición, se rigen por lo establecido en dicha autorización."

La mencionada restricción estaría colisionando directamente con los intereses de los gobiernos locales y regionales, toda vez que en muchas localidades del país el mantenimiento de la infraestructura se realiza preferentemente a través de la modalidad de "Administración Directa", debido a la escasa oferta local de empresa para acceder a otro mecanismo y que con las leyes de presupuesto de los años anteriores se han venido trabajando sin mayores contratiempos; sin embargo a la fecha las intervenciones relacionadas a este servicio estarían generando obligaciones como el pago del planillas y otros beneficios sociales que no se podrían cumplir, generando responsabilidades administrativas civiles e inclusive penales a los gobiernos de turno.

CON RESPECTO A LAS MODALIDADES DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL.

El artículo 59 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, distinguía dos (2) modalidades de ejecución presupuestal: directa e indirecta; las cual establece la existencia de instrumentos de ejecución presupuestal.

"Artículo 59.- Tipos de Ejecución Presupuestal de la Actividades, Proyectos y Componentes La ejecución de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos Componentes, de ser el caso, se sujeta a los siguientes tipos:

a) Ejecución Presupuestaria Directa, que se produce cuando la Entidad con su personal e infraestructura es el ejecutor presupuestal y financiero de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos Componentes.

b) *Ejecución Presupuestaria Indirecta, que se produce cuando a ejecución física y/o financiera de las Actividades y Proyectos, así como de sus respectivos componentes, es realizada por una Entidad distinta al pliego; sea por efecto de un contrato o convenio celebrado con una Entidad privada, o con una Entidad pública, sea a título oneroso o gratuito."*

Es decir, las obras por administración directa son aquellas obras ejecutadas directamente por la entidad con su propio personal, equipamiento mínimo y su propia logística. Los titulares de las entidades, los funcionarios y servidores que

tienen a cargo la planificación, programación, ejecución y supervisión de las obras públicas por administración directa son responsables del cumplimiento de las disposiciones de la normativa vigente.

Así mismo la Entidad debe contar con los recursos adecuados relacionados con las condiciones actuales, necesarias y óptimas del personal para una función o fin optimo en la ejecución del expediente por Administración Directa, aunado al hecho de contar con una serie de equipos, medios e instalaciones necesarias para el mejor desarrollo de dicha actividad.

De tal forma que las Entidades deben realizar ciertos cambios a fin de obtener la viabilidad y mejor funcionamiento para la ejecución del proyecto de sus expedientes técnicos de forma práctica y operativa, que contribuya e incremente la flexibilidad de respuesta y reducción de eventualidades.

En cuanto a los beneficios que generan las intervenciones directas podemos señalar, que estas coadyuvan a la reactivación generando ingresos eventuales a las familias, fomentando la participación activa de la población, además de coadyuvar indirectamente a la continuidad educativa en todos sus niveles. Asi mismo permiten una atención oportuna de los problemas que se presentan en cuanto al mantenimiento, toda vez que el mecanismo se implementa a partir del primer día del año fiscal y permite la liberación de vías afectadas por los diferentes fenómenos naturales.

En lo que respecta al universo de las inversiones activas bajo la modalidad de ejecución presupuestal por administración directa podemos señalar que estas representan aproximadamente el 40% de las obras en los periodos 2018 – 2021. Así mismo según cifras del Colegio de Ingenieros del Perú.

Tabla 01. Obras por modalidad de ejecución

Año de Ejecución	Inversiones por Administración Directa	%	Total de Inversiones
2018	9,927	42%	23,892
2019	8,731	38%	22,788
2020	10,736	41%	26,117
2021	10,160	41%	24,483
Total	**24,175**	**42%**	**58,212**

Fuente: Colegio de Ingenieros del Perú, con Base Datos SIAF y consulta Avanzada de Inversiones del Banco de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas

MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley Nº 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2024
- Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2023
- Ley Nº 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2022.
- Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
- Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

En consecuencia, teniendo en cuenta la problemática y el marco normativo señalado se plantea la modificación del segundo párrafo de la Décima Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 31953, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024, bajo los siguientes términos:

Ley Nº 31953, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024	**Propuesta de modificación**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES. (...) **DÉCIMA CUARTA**. Se autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, durante el Año Fiscal 2024, para utilizar hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura y/o para acciones en materia de seguridad ciudadana a cargo de las referidas entidades en sus respectivas circunscripciones. Para tal efecto, los gobiernos regionales o gobiernos locales involucrados quedan exonerados de lo dispuesto en el inciso 3	**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES.** (...) **DÉCIMA CUARTA**. Se autoriza a los gobiernos regionales y gobiernos locales, durante el Año Fiscal 2024, para utilizar hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinados a acciones de mantenimiento de infraestructura y/o para acciones en materia de seguridad ciudadana a cargo de las referidas entidades en sus respectivas circunscripciones. Para tal efecto, los gobiernos regionales o gobiernos locales involucrados quedan exonerados de lo dispuesto en el inciso 3

y los literales c) y d) del inciso 4 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en el numeral 11.3 del artículo 11 y en el inciso i) del numeral 34.2 del artículo 34 de la presente ley. Los recursos autorizados en el marco de la presente disposición no pueden ser utilizados en gasto corriente para el pago de remuneraciones, ingresos, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, pensiones y conceptos de cualquier naturaleza destinados a gasto de personal de cualquier índole. (...)	y los literales c) y d) del inciso 4 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo Nº 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en el numeral 11.3 del artículo 11 y en el inciso i) del numeral 34.2 del artículo 34 de la presente ley. ***En lo que respecta a las acciones en materia de seguridad ciudadana*** los recursos autorizados para este propósito no pueden ser utilizados en gasto corriente para el pago de remuneraciones, ingresos, bonificaciones, beneficios, dietas, asignaciones, retribuciones, estímulos, incentivos, compensaciones económicas, pensiones y conceptos de cualquier naturaleza destinados a gasto de personal de cualquier índole. (...)

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de ley se circunscribe dentro del marco establecido en nuestra Constitución y las leyes de la materia y consiste en modificar un dispositivo legal, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2024.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

En cumplimiento con lo establecido en el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República y dentro del marco de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, D.S. 008-2006-JUS (art. 3 sobre Análisis Costo - Beneficio),en esta sección se realiza el análisis cualitativo sobre los impactos y efectos que tiene la propuesta normativa en relación a las variables que afectan a los actores involucrados, a fin de cuantificar sus costos y beneficios.

En lo referente al universo de posibles beneficiarios, la norma impactaría directamente en los **pobladores de los Gobiernos Regionales y Locales**

beneficiarios a nivel nacional, que vienen efectuando intervenciones en sus respectivas localidades bajo la modalidad de administración directa.

En relación al impacto positivo de la norma permitirá en primer lugar atender las necesidades en cuanto al mantenimiento de la infraestructura local, dinamizando la economia del entorno a efectos de hacer frente a las condiciones adversa del panorama económico local e internacional, la desaceleración productiva que atraviesa el Perú, agudizada por la recesión, así como las perspectivas económicas nada alentadoras, que pueden conllevar a la pérdida de empleos y al empeoramiento de la calidad de vida de la población.

Beneficiarios	Efectos Directos	Efectos Indirectos
Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales involucrados	Atención de las necesidades de financiamiento para el mantenimiento de infraestructura de la región	Mejorará de los indicadores de gestión en cuanto a la mejora de infraestructura.
Población de las zonas involucradas	Generación de empleo temporal que permitirá el ingresos adicionales para hacer frente a la crisis económica	Mejorará los indicadores de empleo, pobreza e ingreso de la población de las zonas involucradas.
País	Incentivará la demanda interna para propiciar un incremento en la demanda agregada e impactar positivamente en el crecimiento económico.	Contribuirá en la buena imagen del país a nivel internacional en cuanto a sus fortalezas y solides macroeconómica.

IV.RELACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

El presente Proyecto de Ley se enmarca en las siguientes políticas el Estado del Acuerdo Nacional:

Política de Estado 8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú.

Desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo.

Construir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas, basado en la aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local del Estado, con el fin de fortalecer éstos últimos y propiciar el crecimiento de sus economías incorporando los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; fomentando el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y fomentando mecanismos de compensación presupuestal para casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

Política de Estado 10. Reducción de la Pobreza

Dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. En tal sentido, se debe privilegiar la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables.

Promover· la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva, como parte de planes integrales de desarrollo local y regional con intervención de la actividad privada; establecer· un sistema local de identificación, atención y promoción del empleo a personas sin sustento

Agenda legislativa 2024

El Proyecto de Ley se enmarca en las siguientes políticas de Estado de la agenda legislativa 2024:

I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
Temas / proyectos de ley 27. Regulación referida a la descentralización y funciones en los distintos niveles de gobierno.

II. EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL
10. Reducción de la Pobreza
Temas / proyectos de ley 30.Lucha Contra la Pobreza

III. COMPETITIVIDAD EN EL PAÍS

18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

Temas / proyectos de ley 79. Medidas para promover la formalización, potenciar la productividad y la competitividad de las MYPES y la mediana empresa.