- Presupuesto
- Inclusión Social

Proy. 2731 y otros

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
20 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 6:47 pm

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

OFICIO Nº 403 -2023 –PR

Lima, 20 de diciembre de 2023

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa Ley que establece un porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de personas con discapacidad. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de Ley presente la siguiente fórmula legal:

> ***"Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente ley tiene por objeto establecer el porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de las personas con discapacidad, y especificar medidas complementarias.*
>
> ***Artículo 2. Del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales orientado a la atención de personas con discapacidad***
> *Se dispone que los gobiernos regionales y los gobiernos locales destinen anualmente:*
>
> 1. *El 0,5 % de su presupuesto institucional de apertura para la realización de obras, reparaciones o adecuaciones, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianualy Gestión de Inversiones, así como la realización de mantenimiento, destinados a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana de las ciudades, incluyendo el acceso a las sedes regionales y municipales, que están al servicio de todos los ciudadanos y, prioritariamente, a quienes se encuentren en situación de discapacidad.*
> 2. *El 0,5 % de su presupuesto institucional de apertura para financiar los gastos operativos, planes, programas y servicios que realizan las oficinas regionales de atención a las personas con discapacidad (Oredis) y las oficinas municipales de atención a las personas con discapacidad (Omaped), establecidos en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.*
>
> ***Artículo 3. Transparencia***
> *El Ministerio de Economía y Finanzas implementa en su Portal de Transparencia Económica un módulo de consulta de información de "Seguimiento de los gastos de los gobiernos regionales y gobiernos locales en favor de las personas con discapacidad". Las cifras que incluye el módulo mencionado corresponden a lo dispuesto en el artículo 2.*
>
> ***Artículo 4. Rendición de cuentas***
> *Los gobiernos regionales y gobiernos locales, bajo responsabilidad del titular del pliego, gerente general y gerente municipal, respectivamente, antes del 31 de marzo de cada año, remiten un informe anual de rendición de cuentas sobre el cumplimiento, resultados de ejecución presupuestaria e indicadores de desempeño de lo dispuesto en la presente ley a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República. El mismo informe se remite al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis).*

[1] Sobre la base del Informe N° D001724-2023-PCM-OGAJ, Informe N° 320-2023-JUS/GA e Informe N° 0084-2023-EF/46.01.

Artículo 5. Control
La Contraloría General de la República verifica el cumplimiento y la legalidad de lo establecido en la presente ley; en caso de infracciones, aplica las acciones administrativas que correspondan, según las facultades establecidas en su ley orgánica y leyes complementarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente norma en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados desde su entrada en vigor, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, previa opinión del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad(Conadis). El reglamento establece los lineamientos, la metodología de cálculo y las precisiones para la mejor aplicación de lo establecido en la presente ley.

SEGUNDA. Vigencia
La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo lo dispuesto en el artículo 2, cuya aplicación entra en vigor en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

La Autógrafa de Ley vulnera la autonomía política, económica y administrativa de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales

2. Al respecto, debemos señalar que el artículo 4 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en concordancia con el artículo 119 de la Constitución Política del Perú señala que los Ministerios son los encargados de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas. Asimismo, los artículos 191 y 194 de la Constitución Política, establecen que los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De igual manera, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus funciones previstas en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, son los responsables de promover la adecuada prestación de los servicios públicos y el desarrollo integral sostenible de su circunscripción, conforme a sus respectivos planes concertados en armonía con las políticas y planes nacionales.

   El desarrollo de los alcances de dicha autonomía se encuentra en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuyo artículo 9 indica que la referida àutonomía económica consiste en "*la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto*".

   Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha indicado que "*la consagración de la autonomía de los Gobiernos regionales abarca las potestades, en su ámbito competencial, como poderes autónomos de (...) autoadministrarse, en su organización interna, en su presupuesto y en los servicios públicos que debe atender*"[2].

   Como se advierte, únicamente mediante las leyes de presupuesto pueden imponer a los gobiernos regionales y locales cuál debe ser el destino de los recursos que les son asignados. No corresponde que ello sea regulado a través de una ley ordinaria.

   Por lo expuesto, el artículo 2 de la autógrafa de ley contraviene la referida autonomía

2 STC Exp. N° 0004-2016-AI/TC, f. j. 15.

económica, en la medida que exige a los gobiernos regionales y locales destinar un porcentaje de su presupuesto institucional a fines específicos.

Además, la propuesta resulta innecesaria, pues ya existen otros mecanismos en la legislación vigente para promover actuaciones de los gobiernos regionales y locales en favor de las personas con discapacidad.

Así, el artículo 8 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, les exige desarrollar "*políticas y acciones integrales de gobierno dirigidas a promover la inclusión económica, social, política y cultural de (...) personas con discapacidad*". A diferencia de la propuesta contenida en la autógrafa de ley, esta norma no establece un monto específico que los gobiernos regionales deberán destinar a dicho fin.

La Autógrafa de Ley contraviene las disposiciones del Invierte.pe

3. En esa misma línea, según la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI, en la **fase de Programación Multianual**, corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, determinar las brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos, así como definir los objetivos a alcanzar respecto a dichas brechas mediante el establecimiento de metas e indicadores, de acuerdo con los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en la planificación estratégica[3].

   Asimismo, sobre la base del diagnóstico de brechas y objetivos establecidos, las entidades definen sus criterios de priorización para la selección de la cartera de inversiones, debiendo considerarse para ello, la capacidad de gasto de capital y del gasto corriente para su operación y mantenimiento, así como la continuidad de las inversiones que se encuentran en ejecución.

   Luego de ello, en la **fase de Formulación y Evaluación**, para el caso de los proyectos de inversión, se evalúa su viabilidad, como requisito previo a la fase de Ejecución. Después de contar con la declaración de viabilidad en el caso de los proyectos de inversión y de la aprobación, en el caso de las Inversiones de Optimización, de Ampliación marginal, de Rehabilitación y de Reposición (IOARR), las inversiones ingresan a la **fase de Ejecución**, que comprende la elaboración del expediente técnico o documento equivalente y la ejecución física de las inversiones.

   En ese sentido, una vez culminada la ejecución física de las inversiones y habiéndose efectuado la recepción de los activos de acuerdo con la normativa de la materia, la Unidad Ejecutora de Inversiones realiza la entrega física de las mismas a la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios en la fase de Funcionamiento.

   Dicha **fase de Funcionamiento** comprende la operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de la inversión y la provisión de los servicios implementados con dicha inversión. En esta fase las inversiones pueden ser objeto de evaluaciones ex post, así como la rendición de cuentas. La operación y mantenimiento de los activos generados con la ejecución de las inversiones, así como la provisión de los servicios implementados con dichas inversiones, con base en las estimaciones realizadas en la fase de Formulación y Evaluación, se encuentra

3 De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1252 y modificatorias.

a cargo de la entidad titular de los activos o responsable de la provisión de los servicios. En ese sentido, es competencia de las entidades titulares determinar las acciones para el Funcionamiento de los activos generados con la inversión.

Por lo tanto, la ejecución de intervenciones en el marco de las normas de inversión pública, deben obedecer al resultado del análisis de los estudios de preinversión o fichas técnicas u otros estudios correspondientes para lograr los objetivos de cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios.

Sobre lo antes mencionado, debemos resaltar que la programación multianual de la inversión es uno de los principios rectores del SNPMGI, siendo que vincula los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con la priorización y asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario, y debe realizarse en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.

En tal sentido, **no corresponde que en la Autógrafa de Ley se establezca que un porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales se destine a proyectos orientados a la atención de personas con discapacidad, debido a que corresponde a los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, realizar una programación multianual de sus inversiones** consistente con los objetivos de la planificación estratégica y con la programación de su presupuesto, en el marco de un manejo sostenible de las finanzas públicas.

De otro lado, es importante señalar que de acuerdo al SNPMGI, las inversiones son intervenciones temporales y no solo comprenden a los proyectos de inversión, sino también a las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de rehabilitación y de reposición – IOARR.

En lo que concierne a infraestructura urbana, se precisa que los proyectos de inversión, en el marco del SNPMGI, orientados a la atención de las personas con discapacidad deben cumplir las normas técnicas que les sean aplicables; por lo cual, según el servicio que se requiera intervenir, el planteamiento técnico del proyecto de inversión debe considerar las normas técnicas de accesibilidad universal[4], como por ejemplo la Norma A.120: Accesibilidad universal en edificaciones y la Norma Técnica Peruana 873.001: Señalización para accesibilidad universal en edificaciones.

La Autógrafa de Ley vulnera la prohibición del Congreso de la República de crear gasto público

4. Sin perjuicio de lo señalado, y desde el punto de vista estrictamente presupuestario, se formula observación a la Autógrafa de Ley, toda vez que, de la revisión efectuada a la Autógrafa de Ley y el Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República recaído en los Proyecto de Ley N° 2731/2021-CR, 3964/2022-CR, 4041/2022-CR, 4292/2022-CR y 5102/2022-CR, se verifica que a través del artículo 2 se dispone el uso del 0.5% del presupuesto del PIA de los Gobierno regionales y locales orientados a la atención de las personas con discapacidad, aspecto se encuentra regulado en la Septuagésima Segunda DCF y se ha considerado en la Trigésima Novena DCF del proyecto de Ley de Presupuesto 2024, no evidenciándose

4 Por lo tanto, el costo de inversión del proyecto incluye el costo de los activos y elementos vinculados a la accesibilidad universal.

por tanto, la necesidad de la propuesta contenida en la Autógrafa de Ley, por tales aspectos.

Asimismo, al establecerse una obligación para el uso de determinado porcentaje de recursos por parte de los gobiernos regionales y locales para la atención de personas con discapacidad, éste extremo se opondría a lo establecido en el numeral 7.3[2] del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440, que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria que realiza, con cargo a su presupuesto institucional, lo que implica la facultad que tiene dicho Titular para priorizar sus gastos, de acuerdo al cumplimiento de sus funciones y obligaciones, en el marco del principio de legalidad.

Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo a los datos obtenidos de gobiernos locales sobre el uso de recursos para la atención de personas con discapacidad, el gasto realizado solo asciende a un 0.2. En ese sentido, la obligación del 0.5 propuesta podría representar para los Alcaldes de 1891 distritos a nivel nacional la apertura de procesos administrativos por parte de la Contraloría General de la República, quien "verifica el cumplimiento y la legalidad de lo establecido en la presente ley, en caso de infracciones, aplican las acciones administrativas que correspondan, según las facultades establecidas en su Ley orgánica", de acuerdo a lo previsto en el artículo 5 de la Autógrafa.

Cabe señalar que, establecer un porcentaje fijo para el gasto, contraviene el principio de Orientación a la Población establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo (DL) N° 1440, mediante el cual se señala que el proceso presupuestario se orienta al logro de resultados a favor de la población y de mejora o preservación en las condiciones de su entorno. En ese sentido, la medida propuesta no garantiza que el monto fijo de gasto que cada entidad destine a la atención de Personas con Discapacidad esté orientado a alcance resultados en beneficio de esta población.

Asimismo, cabe recalcar que de acuerdo con los artículos 7 y 8 del DL N° 1440, es responsabilidad del Titular y de las Oficinas de Presupuesto de cada Pliego la conducción del presupuesto institucional de la Entidad en todas las fases del proceso presupuestario, así como de priorizar el gasto en función al cumplimiento de los objetivos y metas institucionales establecidos en el Plan Estratégico Institucional, las Leyes Anuales de Presupuesto y la normatividad vigente. En ese sentido, la implementación de lo propuesto, recae sobre las competencias de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, por lo que el financiamiento de su implementación se contrapone con la priorización presupuestaria del referido pliego, así como sobre las facultades de su Titular y la Oficina de Presupuesto correspondiente.

De otro lado, no se evidencia un análisis cualitativo y cuantitativo respecto a la disposición de establecer un porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de las personas con discapacidad, que permita dimensionar la capacidad operativa de las entidades para implementar lo dispuesto, y determinar si la medida se puede implementar con los recursos con los que cuentan dichas entidades, así como a efectos de asegurar que los servicios regulares no dejarán de atenderse.

Asimismo, sobre la implementación de información a través del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas se debe señalar que:

- Al respecto, se indica que con fecha 15 de setiembre del 2020, el Consejo Nacional para la integración de la Persona con Discapacidad-CONADIS, de acuerdo a lo establecido en la Trigésima Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 014, que aprueba la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2020, informó a los gobiernos regionales y locales, utilizar la cadena presupuestal aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas, según el siguiente detalle:

Programa	Producto	Actividad	Función	División Funcional	Grupo Funcional	Finalidad	Unidad de Medida
9002. Asignaciones presupuestales que no resultan en productos	3999999. Sin producto	5005387. Mejoramiento y atención a las personas con discapacidad	23. Protección Social	051. Asistencia Social	0115. Protección de poblaciones en riesgo	De acuerdo a la naturaleza del gasto de la Entidad	001.Acción

- En este contexto, la implementación del módulo en cuestión se limitaría a la disponibilidad de información, siempre y cuando los gobiernos regionales y locales registren los gastos conforme a lo establecido en el artículo 2 en la cadena presupuestaria mencionada anteriormente.

- Cabe precisar que, para el caso del gasto de capital, dado que no se cuenta con una cadena de gasto mediante la cual se genere la trazabilidad del gasto, se podría realizar seguimiento siempre que cuando una inversión sea identificada como una inversión que contribuya a este tipo de gasto y tendría que ser identificada por el CONADIS.

En la línea de lo señalado precedentemente, es pertinente precisar que de acuerdo con los artículos 191 y 194 de la Constitución Política del Perú, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, respectivamente, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, de acuerdo al numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440[5], Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, el Titular de la Entidad es responsable de efectuar la gestión presupuestaria en las fases de programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, es decir que, corresponde a los Titulares de las Entidades la priorización del gasto y la responsabilidad por la gestión presupuestaria ya que solo la propia entidad pueda proponer las modificaciones que sean necesarias, pues son estas entidades las que tienen la información presupuestaria pertinente y la facultad de gestionar sus recursos de acuerdo a sus objetivos y prioridades institucionales y con sujeción al principio de legalidad.

---

5 "***Artículo 7. Titular de la Entidad***
(...)
7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:
1. Efectuar la gestión presupuestaria en las fases de programación multianual, formulación, aprobación, ejecución y evaluación, y el control del gasto, de conformidad con el presente Decreto Legislativo, las Leyes de Presupuesto del Sector Público y las disposiciones que emita la Dirección General de Presupuesto Público, en el marco de los principios de legalidad y presunción de veracidad.
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados establecidos en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público, en coordinación con el responsable de los Programas Presupuestales, según sea el caso.
3. Determinar las prioridades de gasto de la Entidad en el marco de sus objetivos estratégicos institucionales que conforman su Plan Estratégico Institucional (PEI), y sujetándose a la normatividad vigente."

Por tanto, el planteamiento contenido en la Autógrafa no solo vulnera la autonomía y responsabilidades que tienen los titulares de los pliegos subnacionales, sino que se opone a lo que señala la Constitución.

Atendiendo a lo señalado anteriormente, se observa que del Análisis Costo – Beneficio del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley Nº N° 2731/2021-CR, Nº 3964/2022-CR, Nº 4041/2022-CR, Nº 4292/2022-CR y Nº 5102/2022-CR, se señala que no genera ni crea gastos públicos, porque no incrementaría el presupuestario de gastos de los gobiernos regionales y locales que ha venido siendo asignado por las leyes de presupuesto; sin embargo, no se presenta un análisis de los costos en términos cuantitativos y cualitativos, así como una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios de los gobiernos subnacionales, que puedan ser destinados a su aplicación en el Año Fiscal 2023, como en los años subsiguientes, de manera que se demuestre la posibilidad de su implementación, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Cabe indicar que si bien las leyes anuales de presupuesto vinieron otorgando año a año un porcentaje similar al contenido en la Autógrafa objeto de revisión, el mismo se asignaba a los gobiernos regionales y locales sin establecer obligatoriedad alguna, a fin de no afectar obligaciones asumidas, su operatividad y/o sostenibilidad, así entonces se evidencia que no se cuenta con un análisis que demuestre que cuentan con los recursos suficientes para el financiamiento de la medida, en el presente año fiscal y su sostenibilidad, o que permita dimensionar y verificar su capacidad para implementar la medida con los recursos con los que cuentan.

En tal sentido, la Autógrafa de Ley no cumple con las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, que establece que todo proyecto normativo debe contar con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que puedan ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público y un análisis de costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos.

De igual modo, cabe precisar que el artículo 79 de la Constitución Política del Perú establece que: *"Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)"*, teniendo en consideración lo expuesto, se advierte que la Autógrafa contraviene la citada prohibición Constitucional.

Además, desde el punto de vista de la calidad del gasto, se debe tener presente que señalar un porcentaje fijo para el gasto contraviene el principio de Orientación a la Población establecido en el literal 5 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, ya que el proceso presupuestario se orienta al logro de resultados a favor de la ciudadanía y de mejora o preservación en las condiciones de su entorno. En ese sentido, la medida propuesta no garantiza que el monto fijo de gasto que cada entidad destine a la atención de Personas con Discapacidad esté orientado a alcanzar resultados en beneficio de esta población. Asimismo, se debe considerar que tal medida podría representar para los Alcaldes de 1891 distritos a nivel nacional la apertura de procesos administrativos por parte de la Contraloría General de la República.

En ese sentido, el gasto a ese detalle lo debe dar cada entidad, por lo que no corresponde que sea implementado por la Dirección General de Presupuesto Público (como parte del MEF).

Finalmente, cabe acotar que las funciones de la Dirección General de Presupuesto Público como ente rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público se desarrollan en el marco del Decreto Legislativo N° 1440, norma que contempla la orientación técnica presupuestaria que se brinda a todas las entidades del Sector Público así como el control presupuestario, que consiste, exclusivamente, en el seguimiento de los niveles de ejecución de gastos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones, en el marco de las normas de la Administración Financiera del Sector Público[6].

La Autógrafa de Ley genera confusión con lo ya regulado en la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024

5. Por otro lado, 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 7 del Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, precisa que la exposición de motivos describe el contenido de la propuesta normativa, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como su justificación de manera detallada, operando como sustento de su elaboración y aprobación. Asimismo, fundamenta la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada, jurisprudencia y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. En tal sentido, incluye, necesariamente, el fundamento técnico que justifica la necesidad de la aprobación de la norma, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la misma y el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

   Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República[7] 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 9 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos se debe conocer en términos cuantitativos y/o cualitativos los efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios, o en su defecto posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. No se debe limitar al análisis de materias únicamente patrimoniales y/o presupuestales. Asimismo, la necesidad de la norma debe estar debidamente justificada dada la naturaleza de los problemas existentes, los costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma y los mecanismos alternativos que existan para solucionar dichos problemas.

6 Artículo 35 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
7 Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. Página 83.

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.

El Análisis de impactos (económico, social, político, institucional, ambiental, etc.) debe determinar el beneficio en favor de los ciudadanos, asimismo, se debe evitar la frase genérica *la presente ley no irroga gasto*[8].

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad, viabilidad 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"[9].

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"[10].

En el presente caso, la Autógrafa de Ley bajo análisis no ha considerado que la Trigésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, **originada por iniciativa del Poder Ejecutivo expresada mediante el Proyecto de Ley N° 5779/2023-PE, por lo que cumple con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú,** se dispone lo siguiente:

> ***DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES***
> *[...]*
> ***TRIGÉSIMA NOVENA.*** *Se dispone que los gobiernos regionales, y los gobiernos locales que, en el año Fiscal 2024 sean tipo A, B, C, D y E de acuerdo a la clasificación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal deben utilizar el 0,5% de su presupuesto institucional, así como los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024 sean tipo F y G de acuerdo a la clasificación de dicho Programa deben utilizar hasta el 0,5% de su presupuesto institucional, priorizando la realización de obras, reparación o adecuación, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como el mantenimiento, destinados a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana de las ciudades incluyendo el acceso a los palacios y demás sedes regionales y municipales que están al servicio de todos los ciudadanos y prioritariamente a quienes se encuentren en situación de discapacidad.*

8 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.
9 Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.
10 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

Asimismo, se establece que los gobiernos regionales, y los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024 sean tipo A, B, C, D y E de acuerdo a la clasificación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal deben utilizar el 0,5% de su presupuesto institucional, así como los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024, sean tipo F y G de acuerdo a la clasificación de dicho Programa deben utilizar hasta el 0,5 % de su presupuesto institucional, para financiar gastos operativos, planes, programas y servicios que por ley deben realizar las Oficinas Regionales de Atención a la Persona con Discapacidad (OREDIS) y las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) a favor de la población con discapacidad de su jurisdicción.

Los gobiernos regionales y los gobiernos locales informan anualmente, por escrito, a la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, sobre el cumplimiento de lo establecido en la presente disposición, bajo responsabilidad del titular del pliego, gerente general y gerente municipal, respectivamente. Una copia de dicho informe se remite al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS). El plazo para enviar el informe anual para ambas comisiones es de noventa (90) días calendario de culminado el año fiscal correspondiente.

Es decir, se dispone que los gobiernos regionales, y los gobiernos locales que, en el año Fiscal 2024 sean tipo A, B, C, D y E de acuerdo a la clasificación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal **deben utilizar el 0,5% de su presupuesto institucional,** así como los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024 sean tipo F y G de acuerdo a la clasificación de dicho Programa **deben utilizar hasta el 0,5% de su presupuesto institucional, priorizando la realización de obras, reparación o adecuación,** en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como el mantenimiento, **destinados a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana** de las ciudades incluyendo el acceso a los palacios y demás sedes regionales y municipales que están al servicio de todos los ciudadanos y **prioritariamente a quienes se encuentren en situación de discapacidad.**

Asimismo, se establece que los gobiernos regionales, y los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024 sean tipo A, B, C, D y E de acuerdo a la clasificación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal **deben utilizar hasta el 0,5 % de su presupuesto institucional**, así como los gobiernos locales que, en el Año Fiscal 2024, sean tipo F y G de acuerdo a la clasificación de dicho Programa **pueden utilizar hasta el 0,5% de su presupuesto institucional**, para financiar gastos operativos, planes, programas y servicios que por ley deben realizar las Oficinas Regionales de Atención a la Persona con Discapacidad (OREDIS) y las Oficinas Municipales de Atención a la Persona con Discapacidad (OMAPED) **a favor de la población con discapacidad de su jurisdicción**.

Al respecto, se advierte la necesidad de que se evalúe la propuesta normativa, a fin de no generar una posible duplicidad y/o sobrerregulación normativa que pueda originar futuras contrariedad al momento de su aplicabilidad, sobre todo cuando se está pensado establecer regulaciones de aplicación para los gobiernos locales, los cuales tienen que estar enmarcados sobre la facultad que tienen, de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, de

aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes, en reconocimiento a la autonomía política de estos órganos de gobierno.

Como se advierte, a diferencia de la Autógrafa de Ley, esta disposición sí cumple con lo previsto en la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en la medida que se trata de una regulación contenida en la Ley de Presupuesto, además que su carácter temporal y restringido contribuye a la proporcionalidad de la medida.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyectos de Ley: 2731/2021-CR, 3731/2022-CR, 3964/2022-CR, 4041/2022-CR, 4292/2022-CR y 5102/2022-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **20** de **diciembre** del **2023**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

- **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y,**
- **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE UN PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y DE LOS GOBIERNOS LOCALES PARA ACTIVIDADES Y PROYECTOS ORIENTADOS A LA ATENCIÓN DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer el porcentaje del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales para actividades y proyectos orientados a la atención de las personas con discapacidad, y especificar medidas complementarias.

Artículo 2. Del presupuesto institucional de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales orientado a la atención de personas con discapacidad

Se dispone que los gobiernos regionales y los gobiernos locales destinen anualmente:

1. *El 0,5 % de su presupuesto institucional de apertura para la realización de obras, reparaciones o adecuaciones, en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como la realización de mantenimiento, destinados a mejorar o proveer de accesibilidad a la infraestructura urbana de las ciudades, incluyendo el acceso a las sedes regionales y municipales, que están al servicio de todos los ciudadanos y, prioritariamente, a quienes se encuentren en situación de discapacidad.*
2. *El 0,5 % de su presupuesto institucional de apertura para financiar los gastos operativos, planes, programas y servicios que realizan las oficinas regionales de atención a las personas con discapacidad (Oredis) y las oficinas municipales de atención a las personas con discapacidad*

(Omaped), establecidos en la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

Artículo 3. Transparencia

El Ministerio de Economía y Finanzas implementa en su Portal de Transparencia Económica un módulo de consulta de información de "Seguimiento de los gastos de los gobiernos regionales y gobiernos locales en favor de las personas con discapacidad". Las cifras que incluye el módulo mencionado corresponden a lo dispuesto en el artículo 2.

Artículo 4. Rendición de cuentas

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, bajo responsabilidad del titular del pliego, gerente general y gerente municipal, respectivamente, antes del 31 de marzo de cada año, remiten un informe anual de rendición de cuentas sobre el cumplimiento, resultados de ejecución presupuestaria e indicadores de desempeño de lo dispuesto en la presente ley a las comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y de Inclusión Social y Personas con Discapacidad del Congreso de la República. El mismo informe se remite al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis).

Artículo 5. Control

La Contraloría General de la República verifica el cumplimiento y la legalidad de lo establecido en la presente ley; en caso de infracciones, aplica las acciones administrativas que correspondan, según las facultades establecidas en su ley orgánica y leyes complementarias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamenta la presente norma en un plazo no mayor de sesenta días calendario contados desde su entrada en vigor, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas, previa opinión del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad

(Conadis). El reglamento establece los lineamientos, la metodología de cálculo y las precisiones para la mejor aplicación de lo establecido en la presente ley.

SEGUNDA. Vigencia

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, salvo lo dispuesto en el artículo 2, cuya aplicación entra en vigor en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veinticuatro días del mes de noviembre de dos mil veintitrés.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA