- PL 7247/2023-CR
7611/2023-CR

- PRESUPUESTO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
09 MAYO 2025
RECIBIDO
Firma: Hora: 4:03p

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

OFICIO Nº 143-2025–PR

Lima, 9 de mayo de 2025

Señor
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que garantiza el retorno y/o reposición de los recursos utilizados en la atención de estados de emergencia por gobiernos regionales y gobiernos locales. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La autógrafa de Ley propone, principalmente, lo siguiente:

> ***"Artículo 1. Objeto***
> *La presente ley tiene por objeto garantizar el retorno y/o reposición de los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos municipales emplean para la atención de los estados de emergencia que decreta el Ejecutivo Nacional, siempre que hayan sido objeto de anulaciones presupuestarias.*
> ***Artículo 2. Reposición de recursos de inversión por estado de emergencia***
> *Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, a favor de los gobiernos regionales y los gobiernos locales ubicados en zonas que sean declaradas en estado de emergencia por la ocurrencia de cualquiera de las circunstancias a que se refiere el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución Política, siempre que hayan efectuado modificaciones presupuestarias a favor de la Actividad 5006144: Atención de Actividades de Emergencia del Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional.*
> ***Artículo 3. Modificaciones presupuestarias***
> *Las modificaciones presupuestarias a que se refiere el artículo anterior se realizan en el nivel institucional a favor de los gobiernos regionales y los gobiernos locales comprendidos en el estado de emergencia y se financian con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia a la que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y se realizan por el monto que acredite cada gobierno regional o local, en cada oportunidad.*
> ***Artículo 4. Lineamientos***
> *El Ministerio de Economía y Finanzas establece los lineamientos para el cumplimiento de la presente ley, incluyendo plazos y requisitos de acreditación de las anulaciones presupuestarias comprendidas.*
> *La transferencia de los recursos a que se refiere esta ley se autoriza mediante decreto supremo, conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo 1440".*

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Desde el punto de vista estrictamente presupuestario se formula observación a la Autógrafa de Ley, por lo siguiente:

El artículo 2 de la Autógrafa de Ley, propone que toda reasignación interna de recursos que hayan sido orientados a la Actividad **5006144** sea repuesta con cargo a la Reserva de Contingencia. Sin embargo, la Reserva de Contingencia está regulada en el artículo 53 del

1 Sobre la base del Informe N° 0444-2025-EF/50.04

Sobre 253

Decreto Legislativo N° 1440, el cual precisa que su uso debe atender eventos no previstos y de ocurrencia extraordinaria, previa evaluación del MEF. Su naturaleza, por tanto, no es la de *"fondo compensatorio general"* por decisiones de gestión presupuestaria realizada por los pliegos en el marco de sus competencias.

La Autógrafa de Ley no está acompañada de una evaluación del impacto fiscal que podría derivarse de la reposición de los recursos utilizados. Dado que el universo de gobiernos regionales y locales que podrían haber realizado tales reasignaciones es incierto, no es posible estimar el costo total de la medida. Sobre todo, considerando que no se especifica el año presupuestal sobre el cual se va a implementar la medida propuesta.

Esta omisión vulnera los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 32186 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto 2025, que exige que todo proyecto normativo cuente con: Una evaluación presupuestal que acredite disponibilidad de crédito presupuestario, y un análisis de costo- beneficio cuantitativo y cualitativo. La autógrafa no cumple con estos requisitos, incurriendo en un riesgo de desbalance fiscal y comprometiendo la función de planeamiento presupuestal.

Asimismo, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley propone que el MEF transfiera recursos a favor de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia, "siempre que hayan efectuado modificaciones presupuestarias a favor de la Actividad 5006144: Atención de Actividades de Emergencias del Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional". No obstante, de acuerdo con el literal a) y b) del numeral 5.3 del artículo 5 de la Ley del SINAGERD, Ley Nº 29664, la gestión del Riesgo de Desastres debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno, de acuerdo con el ámbito de sus competencias; para lo cual, deben priorizar la programación de recursos para la intervención en materia de Gestión del Riesgo de Desastres siguiendo el principio de gradualidad, establecido en dicha Ley.

En ese marco, a través del artículo 53 de la Ley N° 32185, Ley de presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2025, se autoriza a las gobiernos regionales y gobiernos locales a realizar modificaciones presupuestarias que financien la actividad "5006144. Atención de actividades de emergencia" del Programa Presupuestal 0068, ante declaratorias de Estado de Emergencia por desastre o peligro inminente.

Adicionalmente, se debe indicar que, de ser el caso, en el marco del artículo 58 de la Ley N° 32185, los gobiernos regionales y gobiernos locales pueden gestionar una solicitud de financiamiento de intervenciones priorizadas ante la Comisión Multisectorial del FONDES, ya sea en actividades o en inversiones, que permitan la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación, y reconstrucción ante la ocurrencia de emergencias y desastres.

3. **<u>El artículo 3 de la Autógrafa de Ley</u>** faculta al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a realizar modificaciones presupuestarias a favor de gobiernos regionales y locales con cargo a la Reserva de Contingencia, para reponer recursos que previamente hayan sido reasignados internamente a la Actividad 5006144 del PP 0068.

   La medida propuesta, que no señala el año fiscal objeto de aplicación, podría dar a entender que es de carácter permanente, lo cual afecta el principio de calidad de presupuesto, dado que devendría en promover que los gobiernos regionales y locales desvíen recursos presupuestales bajo la expectativa de posterior reposición, sin criterios que aseguren el uso eficiente o eficaz del gasto.

   - No se establece ningún mecanismo de verificación del uso efectivo de los recursos en emergencias reales.
   - No se exige coordinación con el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN) o el INDECI.
   - No se plantean requisitos de ejecución o rendición de cuentas previa para habilitar la reposición.

En ese sentido, la autógrafa desincentiva la gestión preventiva del riesgo de desastres y crea un incentivo perverso al priorizar la devolución de recursos utilizados en la atención de emergencias. En lugar de fomentar una adecuada gestión prospectiva del riesgo -como establece la Ley Nº 29664 del SINAGERD-, se promueve una lógica reactiva, que podría llevar a los gobiernos subnacionales a asignar y ejecutar recursos apresuradamente con la expectativa de reposición garantizada, incluso cuando no exista eficacia en la ejecución.

De acuerdo con lo indicado, este diseño debilita el criterio de eficiencia del presupuesto previsto en el artículo 77 de la Constitución Política del Perú, así como los principios de calidad de gasto e información y especificidad previstos en el Decreto Legislativo 1440.

Cabe mencionar que en el año 2023 se habilitó una medida de forma excepcional, a través del artículo 50 de la Ley N° 31728[2], en el contexto del Ciclón Yaku, habiéndose repuesto una fracción de lo solicitado: De S/ 341.1 millones solicitados, solo S/ 115.6 millones fueron atendidos debido a que muchos gobiernos regionales y locales pedían devolución de recursos no ejecutados o ejecutados en actividades distintas de la Actividad 5006144.

A modo de referencia corresponde señalar que, durante el 2024, los gobiernos regionales ejecutaron S/ 386 millones, y los gobiernos locales ejecutaron S/ 123 millones en la Actividad 5006144 del Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, con lo cual se reitera que no es posible prever el impacto de la medida.

En dicho contexto, conforme a lo expuesto, se advierte que el Proyecto de Ley vulnera las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2[3] de la Ley Nº 32186, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, 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. En consecuencia, de implementarse la iniciativa legislativa, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido por el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440[4] y por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú[5].

---

2 Ley N° 31728, Ley que aprueba Créditos Suplementarios para el financiamiento de mayores gastos en el marco de la reactivación económica, a favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, y dicta otras medidas.

3 "**Artículo 2.- Estabilidad presupuestaria**
(...)
2.2 Durante el año fiscal 2025, las entidades señaladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, deben cumplir con las siguientes reglas:
(...)
3. En todo dispositivo legal que autorice gastos no previstos en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, se debe especificar el financiamiento, bajo sanción de ineficacia de los actos que se deriven de la aplicación de los dispositivos legales.
4. Los proyectos de normas legales que generen gasto público deben contar, como requisito para el inicio de su trámite, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2025, y un análisis de costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos. La evaluación presupuestaria y el análisis costo-beneficio del proyecto de norma deben ser elaborados por el pliego presupuestario respectivo."

4 ***"Artículo 2. Principios***
2.1 Adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, el Sistema Nacional de Presupuesto Público se rige por los siguientes principios:
1. Equilibrio presupuestario: *Consiste en que el Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.*
(...)"

5 ***"Artículo 78.-***
(...)

Por otro lado, teniendo en cuenta que la propuesta legislativa es una iniciativa congresal, es pertinente mencionar 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 (...)*".

Finalmente, la Autógrafa de Ley genera sobre las entidades públicas involucradas, la responsabilidad de financiar y ejecutar acciones para su implementación, aspecto que es contrario a lo establecido en el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1440[6], que atribuye al Titular de la entidad la responsabilidad por la gestión presupuestaria del Pliego con cargo a su respectivo presupuesto institucional, así como la facultad para priorizar sus gastos, en cumplimiento de sus funciones y obligaciones, y con sujeción al principio de legalidad.

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

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado"

6 ***"Artículo 7. Titular de la Entidad***
(...)
7.3 El Titular de la Entidad es responsable de:
1. Efectuar la gestión presupuestaria (...)
2. Conducir la gestión presupuestaria hacia el logro de las metas de productos y resultados priorizados (...)."
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."

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE GARANTIZA EL RETORNO Y/O REPOSICIÓN DE LOS RECURSOS UTILIZADOS EN LA ATENCIÓN DE ESTADOS DE EMERGENCIA POR GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES

Artículo 1. Objeto

La presente ley tiene por objeto garantizar el retorno y/o reposición de los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos municipales emplean para la atención de los estados de emergencia que decreta el Ejecutivo Nacional, siempre que hayan sido objeto de anulaciones presupuestarias.

Artículo 2. Reposición de recursos de inversión por estado de emergencia

Se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, a favor de los gobiernos regionales y los gobiernos locales ubicados en zonas que sean declaradas en estado de emergencia por la ocurrencia de cualquiera de las circunstancias a que se refiere el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución Política, siempre que hayan efectuado modificaciones presupuestarias a favor de la Actividad 5006144: Atención de Actividades de Emergencia del Programa Presupuestal 0068: Reducción de Vulnerabilidad y Atención de Emergencias por Desastres, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional.

Artículo 3. Modificaciones presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias a que se refiere el artículo anterior se realizan en el nivel institucional a favor de los gobiernos regionales y los gobiernos locales comprendidos en el estado de emergencia y se financian con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia a la que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público y se realizan por el monto que acredite cada gobierno regional o local, en cada oportunidad.

Artículo 4. Lineamientos

El Ministerio de Economía y Finanzas establece los lineamientos para el cumplimiento de la presente ley, incluyendo plazos y requisitos de acreditación de las anulaciones presupuestarias comprendidas.

La transferencia de los recursos a que se refiere esta ley se autoriza mediante decreto supremo, conforme al artículo 54 del Decreto Legislativo 1440.

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

En Lima, a los catorce días del mes de abril de dos mil veinticinco.

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA