

"Año de la recuperación y consolidación de economía peruana"

Lima, **16 MAYO 2025**

OFICIO N° 078 -2025-MML-ALC

Señor Congresista
EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Presidente del Congreso de la República
Av. Abancay N° 251
Lima.-



Asunto : Iniciativa Legislativa "Ley que establece un porcentaje mínimo de gastos de inversión en los presupuestos institucionales de apertura de las entidades de los tres niveles de Gobierno".

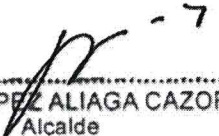
Referencia: Acuerdo de Concejo N° 130-2025.

Me dirijo a usted, previo cordial saludo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, a fin de remitir a su despacho la propuesta legislativa denominada: "Ley que establece un porcentaje mínimo de gastos de inversión en los presupuestos institucionales de apertura de las entidades de los tres niveles de Gobierno".

Asimismo, es preciso comunicar que dicha propuesta fue aprobada por el Concejo Metropolitano de Lima a través del Acuerdo de Concejo N° 130 del 8 de mayo de 2025, el cual tiene como parte integrante del mismo el proyecto de modificación propuesto, así como su respectiva exposición de motivos que, en copia certificada se adjunta para su respectiva evaluación y aprobación.

Agradeciendo anticipadamente la atención brindada a la presente comunicación, me despido.

Atentamente,


MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

RAFAEL LÓPEZ ALIAGA CAZORLA
Alcalde

Ro-1908727



Municipalidad Metropolitana de Lima

ACUERDO DE CONCEJO N° 130

EL ALCALDE DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

POR CUANTO:

El Concejo Metropolitano de Lima, en sesión extraordinaria del 8 de mayo de 2025, en uso de sus facultades normativas y lo indicado en los artículos 9 y 41 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 y de conformidad con lo opinado por la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización a través del Dictamen N° 60-2025-MML/CMAEO y por la Comisión Metropolitana de Asuntos Legales en su Dictamen N° 69-2025-MML/CMAL; por mayoría y con dispensa del trámite de aprobación del acta, para su inmediata ejecución;

Ha adoptado el acuerdo siguiente:

ACUERDO DE CONCEJO QUE APRUEBA INICIATIVA LEGISLATIVA

VISTOS: el Informe N° D000373-2025-MML-OGAJ de la Oficina General de Asuntos Jurídicos, el Memorando N° D000800-2025-MML-GMM de la Gerencia Municipal Metropolitana, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, así como el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, establecen que los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Dicha autonomía radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico;

Que, el artículo IV del Título Preliminar de la LOM, indica que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción;

Que, el artículo 107 de la Constitución Política del Perú establece que tienen derecho a la iniciativa legislativa, entre otros, los gobiernos regionales y locales, en las materias que les son propias;

Que, el numeral 13 del artículo 9 de la LOM, señala que es atribución del Concejo Municipal, entre otras, la de aprobar los proyectos de ley que en materia de su competencia sean propuestos al Congreso de la República, conforme a ello, previamente corresponde poner a consideración del Concejo Metropolitano la aprobación de la propuesta normativa, para su remisión al Congreso de la República;

Que, la iniciativa legislativa propuesta tiene por objeto establecer que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) destinen un porcentaje mínimo no menor al cincuenta por ciento (50%) de su presupuesto institucional de apertura (PIA) a gastos de inversión, promoviendo una gestión pública orientada al cierre de brechas de infraestructura y a la dinamización del crecimiento económico territorial. Asimismo, se establece un régimen transitorio de adecuación para las entidades cuyos gastos comprometidos dificulten el cumplimiento inmediato de este objetivo;

Que, la presente propuesta normativa se sustenta en la necesidad de corregir el desequilibrio estructural entre el gasto corriente y el gasto de inversión en los tres niveles de gobierno. A pesar que en 2024 se registró un repunte excepcional en la ejecución de la inversión pública (impulsado por medidas fiscales extraordinarias y asistencia técnica del Ejecutivo) persisten deficiencias estructurales, especialmente en gobiernos sub nacionales que, históricamente, muestran bajos niveles de ejecución;

Que, la propuesta legislativa tiene por finalidad promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, fortalecer la capacidad de ejecución de proyectos de inversión pública,

CERTIFICACIÓN A LA VUELTA







Municipalidad Metropolitana de Lima

contribuir al cierre de brechas de infraestructura y servicios, y dinamizar el desarrollo económico y social del país en todos los niveles de gobierno;

Que, mediante Informe N° D000373-2025-MML-OGAJ del 10 de abril de 2025, la Oficina General de Asuntos Jurídicos concluye que resulta conforme a la normativa vigente, poner a consideración del Concejo Metropolitano la iniciativa legislativa propuesta, denominada: "Ley que establece un porcentaje mínimo de gastos de inversión en los presupuestos institucionales de apertura de las entidades de los tres niveles de gobierno";

ACORDÓ:

Artículo Primero.- APROBAR la iniciativa legislativa denominada: "LEY QUE ESTABLECE UN PORCENTAJE MÍNIMO DE GASTOS DE INVERSIÓN EN LOS PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES DE APERTURA DE LAS ENTIDADES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO", la cual cuenta con cinco artículos y dos disposiciones complementarias finales; así como su Exposición de Motivos; documentos que serán remitidos al Congreso de la República para su respectivo trámite legislativo, conforme a ley.

Artículo Segundo.- Encargar a la Oficina General de la Secretaría del Concejo la remisión del presente acuerdo y sus actuados al Congreso de la República para el trámite legislativo que amerita, conforme a Ley.

Artículo Tercero.- ENCARGAR a la Oficina de Gobierno Digital la publicación del presente acuerdo en el Portal de Transparencia Estándar de la Municipalidad Metropolitana de Lima: www.transparencia.gob.pe.

POR TANTO:

Al promulgarlo, mando se registre, publique y cumpla.

Dado en el Palacio Municipal de Lima, a los ocho días de mayo del dos mil veinticinco.



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

JOSÉ ALBERTO DÍAZ ORDÓÑEZ

Jefe de la Oficina General de la Secretaría del Concejo



MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

RAFAEL LÓPEZ ALIAGA CAZORLA
Alcalde

CERTIFICACIÓN A LA VUELTA





Municipalidad Metropolitana de Lima

PROYECTO DE LEY

El alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, así como lo establecido por los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República:

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE ESTABLECE UN PORCENTAJE MÍNIMO DE GASTOS DE INVERSIÓN EN LOS PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES DE APERTURA DE LAS ENTIDADES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer que, en la formulación y ejecución del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), las entidades públicas de los tres niveles de gobierno deberán destinar un porcentaje mínimo de cincuenta por ciento (50%) del mismo a gastos de inversión.

Artículo 2.- Finalidad de la Ley

La presente ley tiene como finalidad promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, fortalecer la capacidad de ejecución de proyectos de inversión pública, contribuir al cierre de brechas de infraestructura y servicios, y dinamizar el desarrollo económico y social del país en todos los niveles de gobierno.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a todas las entidades públicas de los tres niveles de gobierno: Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales.

Artículo 4.- Obligación presupuestaria mínima para inversión

Las entidades públicas deberán garantizar, bajo responsabilidad del Titular del Pliego, que no menos del cincuenta por ciento (50%) del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) sea destinado a gastos de inversión.

Artículo 5.- Responsabilidad administrativa

El incumplimiento injustificado de lo dispuesto en la presente norma constituye falta grave, sujeta a responsabilidad administrativa y funcional.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Régimen de adecuación

Las entidades públicas con compromisos contractuales, judiciales o laborales que impidan cumplir de inmediato el 50% de inversión, deberán adecuarse a lo dispuesto en un plazo no mayor de un ejercicio fiscal.

Segunda.- Reglamentación

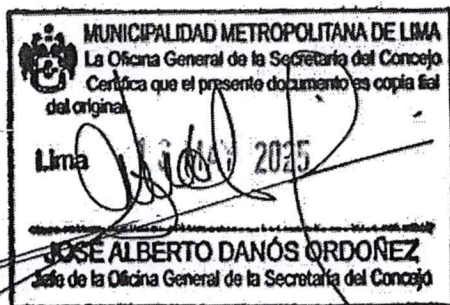
El Poder Ejecutivo reglamenta la presente ley en un plazo máximo de noventa días calendario, estableciendo criterios técnicos y supuestos de excepción.

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

En Lima, a los [*] días de [*] del dos mil veinticinco.



CERTIFICACIÓN A LA VUELTA





Municipalidad Metropolitana de Lima

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- Objeto y finalidad de la propuesta normativa

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer que las entidades públicas de los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local— destinen un porcentaje mínimo no menor al cincuenta por ciento (50%) de su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) a gastos de inversión, promoviendo una gestión pública orientada al cierre de brechas de infraestructura y a la dinamización del crecimiento económico territorial. Asimismo, se establece un régimen transitorio de adecuación para las entidades cuyos gastos comprometidos dificulten el cumplimiento inmediato de este objetivo.

II.- Antecedentes y marco jurídico

En los últimos años, el Estado peruano ha enfrentado dificultades persistentes para ejecutar eficientemente los recursos públicos destinados a inversión, especialmente en el ámbito sub nacional. La inversión pública —entendida como el gasto destinado a mejorar la infraestructura y los servicios públicos mediante proyectos como hospitales, escuelas, carreteras, entre otros— ha sido estructuralmente desplazada por el predominio del gasto corriente, evidenciando un desequilibrio que limita el cumplimiento de los fines del Estado.

Al mes de septiembre de 2024, según el Consejo Privado de Competitividad (CPC), el avance de la inversión pública en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local) alcanzaba apenas el 57% del presupuesto total asignado (S/ 70,000 millones), a menos de tres meses de finalizar el año. Si bien en los últimos meses del año suele haber un repunte en la ejecución, esta situación refleja una inercia institucional que se repite año tras año.

El nivel más bajo de ejecución se presenta en los gobiernos locales, que solo habían ejecutado el 44% de su presupuesto de inversión a setiembre, lo que requeriría —como advirtió el CPC— multiplicar por cuatro su ritmo de ejecución para alcanzar el 100% al cierre del año, algo técnico y operativamente inviable.



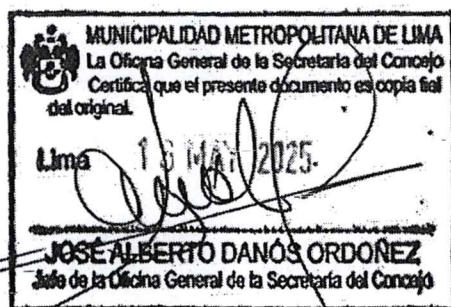
En el caso de los gobiernos regionales, regiones como Áncash, Huánuco, La Libertad, Lima, Callao y Pasco no superan el 50% de ejecución, y casos como Áncash —que figura entre las regiones con más ingresos por canon (S/ 273 millones)— presentan, además, altos índices de pobreza y la mayor concentración de obras sin ejecución. La propia autoridad regional reconoció limitaciones en la gobernanza, burocracia excesiva y dependencia de revisiones previas de la Contraloría.

Por otro lado, los sectores prioritarios como salud, transporte, saneamiento y educación —pese a tener asignaciones significativas— presentan niveles críticos de ejecución. El Ministerio de Salud, por ejemplo, solo había utilizado el 48.7% de su presupuesto de inversión al cierre de setiembre.

Estas cifras se suman a un patrón histórico: en los últimos cinco años, los Gobiernos Locales han ejecutado en promedio menos del 63% del presupuesto destinado a inversión. Incluso con un incremento proyectado del 8% en el presupuesto de 2025, el problema no radica en la falta de recursos, sino en la limitada capacidad de gestión pública y, en algunos casos, la asignación directa de contratos a empresas sin experiencia.

Frente a este panorama, el Gobierno Nacional adoptó en 2024 una política fiscal expansiva para impulsar la reactivación económica, lo que permitió alcanzar una ejecución histórica del 83% en inversión pública a nivel nacional, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Destacaron el Gobierno Nacional con 96% y los gobiernos regionales con 88%; sin embargo, los Gobiernos Locales solo alcanzaron el 68%.

Este repunte —aunque valioso— ha sido posible por medidas excepcionales: acompañamiento técnico intensivo del MEF, reasignaciones presupuestales oportunas y decisiones políticas extraordinarias. Por ello, estos avances no deben interpretarse como una solución estructural, sino como una oportunidad para consolidar una reforma permanente.





Municipalidad Metropolitana de Lima

El marco legal (Decreto Legislativo N° 1440), reconoce como principios del Sistema Nacional de Presupuesto Público la eficiencia, orientación a resultados, sostenibilidad fiscal y calidad del gasto. A su vez:

- El artículo 77 de la Constitución Política del Perú establece que el presupuesto debe orientarse al cumplimiento de los fines del Estado.
- El artículo 2 del D.L. N° 1440 consagra los principios mencionados, entre ellos el de programación multianual y el enfoque en resultados.
- El artículo 20 del mismo decreto define el gasto de inversión como aquel orientado a generar bienes y servicios que contribuyan al logro de los objetivos estratégicos del Estado.

En ese sentido, y pese a los avances logrados en 2024, el país no puede depender de voluntades políticas transitorias ni medidas fiscales extraordinarias para lograr una ejecución eficiente. Se requiere una regla legal estructural, de alcance nacional y obligatorio, que asegure la asignación mínima del 50% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) a proyectos de inversión pública. Esta regla permitirá corregir el desequilibrio estructural entre gasto corriente y gasto de capital, garantizando que los recursos públicos se utilicen en función del desarrollo, la equidad y el bienestar de la población de forma permanente y sostenible.

III.- Fundamento técnico de la propuesta normativa

El crecimiento sostenido y equitativo del país exige fortalecer las capacidades de inversión del Estado, en especial en infraestructura educativa, sanitaria, vial y productiva. Sin embargo, la limitada ejecución de gasto de capital responde, en parte, a la ausencia de incentivos normativos claros que prioricen la inversión como componente mínimo obligatorio en la estructura presupuestaria.

Este proyecto se sustenta en tres fundamentos técnicos clave:

1. **Eficiencia del gasto:** se fomenta el uso productivo de los recursos públicos en proyectos que generan valor económico y social.
2. **Disciplina fiscal focalizada:** se establece una regla de gasto que ordena internamente el presupuesto sin comprometer el equilibrio fiscal nacional.
3. **Mejor planificación y previsión multianual:** al exigir progresivamente la adecuación al 50% mínimo, se permite que las entidades rediseñen sus estructuras de gasto sin afectar obligaciones contractuales o laborales vigentes.

IV.- Análisis de impactos cuantitativos y cualitativos

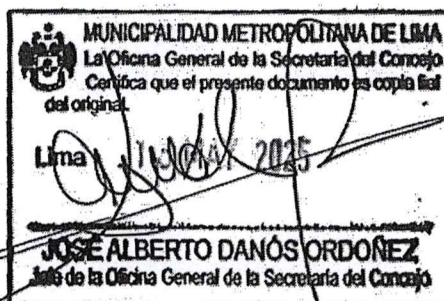
Impacto cuantitativo

De acuerdo con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) para la Inversión pública en el año 2024 asciende a S/ 70,984 millones, de los cuales se habían ejecutado hasta el mes de noviembre solo el 66% (S/ 46,839 millones). En el nivel local —que concentra el mayor PIM de los tres niveles de gobierno, con S/ 28,767 millones— la ejecución alcanzaba únicamente el 55%, evidenciando una brecha significativa entre los recursos asignados y los efectivamente utilizados para proyectos de inversión.

En 11 departamentos del país, los gobiernos locales no superaron el 50% de ejecución, y en regiones como Huancavelica, Pasco y Lambayeque, el avance fue inferior al 40%. A nivel histórico, los Gobiernos locales han ejecutado menos del 63% en promedio del presupuesto destinado a proyectos durante los últimos cinco años, lo cual los posiciona como el nivel con menor capacidad de ejecución entre los tres niveles de gobierno.

Si se considera que la presente norma propone una asignación mínima del 50% del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) a inversión, su cumplimiento obligaría a reestructurar internamente las asignaciones presupuestales, generando una reorientación efectiva de recursos ya existentes hacia proyectos de impacto.

CERTIFICACIÓN A LA VUELTA





Municipalidad Metropolitana de Lima

Esta medida no requiere nuevos recursos ni aumenta el techo presupuestal general del Estado, sino que actúa como una regla de destino mínimo interno del presupuesto, reforzando su alineamiento con los fines constitucionales del gasto público, sin generar sobrecostos ni desbalance fiscal.

Impacto cualitativo

La aplicación de esta ley tiene el potencial de generar impactos estructurales positivos, particularmente en los siguientes aspectos:

- **Reducción de brechas de infraestructura y servicios:** Como se evidenció en la sección anterior, sectores como transporte, saneamiento y educación, que concentran una gran parte del presupuesto de inversión, tienen niveles de ejecución inferiores al 55%. Reorientar los recursos y priorizar su ejecución permitirá mejorar el acceso a servicios básicos y acelerar el cierre de brechas territoriales.
- **Fortalecimiento de la eficiencia y la rendición de cuentas:** El bajo desempeño en la ejecución de proyectos está vinculado con limitaciones operativas y técnicas en los Gobiernos sub nacionales. Según el INEI, en 2023, más del 94% de las municipalidades provinciales y distritales manifestaron la necesidad de mejorar las capacidades de su personal, y más del 90% solicitó asistencia técnica. Al establecer una obligación legal para ejecutar un porcentaje mínimo de inversión, se crea un incentivo institucional para fortalecer capacidades y mecanismos de control, generando una administración más profesionalizada.
- **Impulso a la descentralización efectiva:** El marco actual ha mostrado que, pese al crecimiento del presupuesto asignado a los Gobiernos Locales (se estima un incremento del 8% en 2025), no se han alcanzado los niveles deseados de ejecución. Esta ley permitirá que dicho aumento se traduzca en resultados concretos, obligando a los gobiernos sub nacionales a planificar mejor, ejecutar más eficientemente y enfocar sus recursos en obras y proyectos de desarrollo.
- **Mejor alineamiento con los principios presupuestarios vigentes:** La propuesta normativa responde directamente a los principios establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, especialmente los de eficiencia, orientación a resultados, calidad del presupuesto y sostenibilidad fiscal, al corregir una desproporción estructural entre el gasto corriente y el de inversión.



V.- Análisis de impacto en la legislación nacional

La norma no colisiona con el Decreto Legislativo N° 1440, sino que se enmarca en sus principios. No modifica su contenido, pero introduce un criterio de orientación obligatoria de gasto dentro del proceso presupuestario, que debe ser desarrollado mediante reglamentación técnica por el MEF.

La disposición transitoria mantiene la coherencia con el principio de equilibrio fiscal y no afectación predeterminada (DL 1440, art. 2.1, incisos 2 y 8).

VI.- Análisis Costo – Beneficio

La presente Ley no afecta el presupuesto institucional ni genera gastos adicionales a los ya existentes, toda vez que no implica un aumento del presupuesto total asignado a las entidades públicas, ni la creación de nuevas estructuras orgánicas o incorporación de personal. Su aplicación se circunscribe a establecer una regla técnica de uso interno del presupuesto ya aprobado, disponiendo que al menos el cincuenta por ciento (50%) del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) sea destinado a gastos de inversión.

En ese sentido, no se genera un costo fiscal adicional ni una afectación a la sostenibilidad macroeconómica del Estado. Por el contrario, el proyecto propone una reorientación del gasto hacia actividades de mayor impacto social y económico, sin modificar el monto total autorizado en la Ley de Presupuesto del Sector Público.

