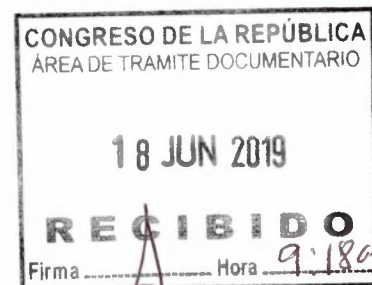


2026 / 2017 - CR

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Lima, 17 de junio de 2019

OFICIO N° 172 -2019 -PR

Señor

DANIEL SALAVERRY VILLA

Presidente del Congreso de la República

Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que promueve la creación de empleo inclusivo e infraestructura básica a través del Programa Trabaja Perú bajo la modalidad directa de núcleos ejecutores. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

1. Con la finalidad de lograr el mayor grado de eficacia en las contrataciones públicas, el artículo 76 de la Constitución Política del Perú dispone que la contratación de bienes, servicios u obras con cargo a fondos públicos se efectúe, obligatoriamente, por licitación o concurso, de acuerdo con los procedimientos y requisitos señalados en la Ley.

Así, mediante la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, se han establecido las normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de tal manera que estas se efectúen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitan el cumplimiento de los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Como se puede apreciar, la mencionada Ley desarrolla el citado precepto constitucional, por lo que el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Contrataciones, conjuntamente con el Reglamento y las demás normas de menor nivel jerárquico constituyen la normativa del régimen general de contratación pública.

Al respecto, el artículo 3 del TUO de la Ley de Contrataciones delimita el ámbito de aplicación de la normativa de contrataciones del Estado, teniendo en consideración dos criterios: uno subjetivo, referido a los sujetos que deben adecuar sus actuaciones a las disposiciones de dicha normativa; y otro objetivo, referido a las actuaciones que se encuentran bajo su ámbito.

En este orden de ideas, el citado artículo establece un listado de los órganos u organismos de la Administración Pública, bajo el término genérico de "Entidad", que se encuentran en la obligación de aplicar la normativa de contrataciones del Estado para las contrataciones de bienes, servicios u obras que realicen asumiendo el pago de la retribución correspondiente al proveedor con cargo a fondos públicos.

Conforme a lo expuesto, la provisión de bienes, servicios u obras que realizan las entidades públicas de acuerdo a lo precisado en el TUO de la Ley de Contrataciones se debe realizar, según lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, mediante los procedimientos y condiciones establecidas en el régimen general de contratación pública, de manera que se aseguren las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en el empleo de los recursos públicos.

367551.ATP

No obstante ello, se debe tener en cuenta que el artículo 76 de la Constitución Política del Perú precisa que mediante ley o norma con rango de Ley se establecen las excepciones al régimen general. En tal sentido, si bien en principio, las contrataciones que realice cualquier entidad pública con fondos del Estado deben sujetarse al mencionado régimen general de acuerdo con el precepto constitucional antes señalado, resulta jurídicamente viable que mediante Ley se establezcan excepciones a dicha regla.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado que si bien es cierto que la Ley de Contrataciones del Estado representa la norma de desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76 de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución, y cuya condición exigible será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda adquisición pública¹.

2. En ese contexto, se advierte que la Autógrafa de Ley plantea destinar recursos para ejecutar proyectos de inversión pública en localidades rurales o urbanas en situación de pobreza o extrema pobreza o afectadas parcial o íntegramente por una situación de emergencia o desastre natural, bajo la modalidad de núcleo ejecutores a fin de promover la creación de empleo social inclusivo e infraestructura básica.

Al respecto, es necesario tener presente que de acuerdo con el Decreto Ley N° 26157 y demás normas modificatorias y complementarias, los Núcleos Ejecutores son un mecanismo de operación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), a quienes este Fondo les transfiere financiamiento para la ejecución de proyectos en beneficio propio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido, bajo la coordinación, evaluación y supervisión de FONCODES. Así, los Núcleos Ejecutores constituyen un mecanismo excepcional para gestionar la adquisición de bienes o ejecución de diferentes servicios u obras.

Ahora bien, de acuerdo a la Autógrafa de Ley el régimen excepcional de Núcleos Ejecutores se establecería para la ejecución de proyectos de inversión pública intensiva en mano de obra no calificada, cuyo funcionamiento se regiría por las normas del derecho privado y las que se establezcan en el respectivo reglamento.

Sin embargo, cabe precisar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2826/2017-CR no se sustenta técnicamente en qué medida la implementación de un régimen especial y excepcional de contratación como la de Núcleos Ejecutores resulta más beneficioso para promover la creación de empleo social inclusivo e infraestructura básica que la aplicación del régimen general de contratación pública.

En consecuencia, teniendo en cuenta que en dicho extremo la Autógrafa de Ley no ha sido modificada respecto del Proyecto de Ley N° 2826/2017-CR, la Exposición de Motivos subsiste, en cuyo caso la propuesta no se enmarca en la habilitación constitucional que permite la existencia de un régimen excepcional de contratación, por lo que únicamente promueve la debilitación del régimen de contratación pública y dificulta además la aplicación de la normativa para los operadores, así como su supervisión y control.

3. Adicionalmente a ello, cabe indicar que la existencia de regímenes paralelos es contrario a lo recomendado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el sentido de que si el Perú aspira a formar parte de este importante grupo económico, no corresponde la promoción y aprobación de regímenes excepcionales, toda

¹ Numeral 19 de la Sentencia recaída sobre el EXP. N° 020-2003-AI/TC, de fecha 17 de mayo de 2004.

vez que ello no contribuye a fortalecer y consolidar un único régimen general de contratación pública.

4. Por otra parte, la aprobación de la Autógrafa de Ley podría causar gastos no previstos en el presente año fiscal y de forma permanente, lo que generaría riesgos de incumplimiento de las reglas fiscales vigentes previstas para los años 2019-2022.

Pues, las reglas fiscales son las establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero y la Ley N° 30637, Ley que dispone la Aplicación de la Cláusula de Excepción a las Reglas Macroeconómicas del Sector Público No Financiero.

En ese sentido, en consistencia con dicho marco normativo, el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2019-2022 tiene las siguientes metas fiscales:

- Regla de Deuda: La deuda bruta total del Sector Público No Financiero (SPNF) no debe ser mayor al 30% del Producto Bruto Interno (PBI).
- Regla de Resultado Económico: El déficit fiscal anual del SPNF no debe ser mayor a 1,0% del PBI. Para el periodo 2019 – 2021, el déficit fiscal no podrá ser mayor a 2,2%, 1,8% y 1,0% del PBI, respectivamente.
- Regla de Gasto No Financiero del Gobierno General: Para los años fiscales 2020 y 2021, la tasa del crecimiento real anual del Gasto No Financiero del Gobierno General no debe ser mayor al límite superior del rango de más y menos un punto porcentual (+/- 1 p.p.) de la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI.
- Regla de Gasto Corriente del Gobierno General: La tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte (20) años del crecimiento real anual del PBI al que se reduce un punto porcentual. Así, para el 2019, la tasa de crecimiento no debe ser mayor de 4,2% real.

Es importante resaltar que, para el cumplimiento de las referidas reglas fiscales, las medidas a aprobarse durante el proceso de ejecución presupuestal se deben encontrar enmarcadas en la normatividad vigente de la Ley Anual de Presupuesto, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. En esa línea, es pertinente precisar que la generación de gastos no previstos, así como las demandas adicionales de recursos al Tesoro Público podría comprometer el cumplimiento de las reglas fiscales.

5. Además, si bien en la Autógrafa de Ley se indica que la implementación de la misma se financiará con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo se debe señalar que la Exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 2826/2017-CR, que dio origen a dicha Autógrafa, no cuenta con una evaluación presupuestal que evidencie la disponibilidad de los recursos en el presupuesto institucional de dicho pliego, respecto al costo que implica la implementación de la capacitación a los núcleos ejecutores, y realizar la supervisión y monitoreo de los mismos, no sólo durante el Año Fiscal 2019, sino también en los siguientes años fiscales, debido a que los referidos gastos tendrían vocación de permanencia, afectando de este modo la Caja Fiscal, lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, y en el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.
6. Adicionalmente, la exposición de motivos del Proyecto de Ley que dio origen a la Autógrafa de Ley carece de un análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos que muestre el impacto que generaría la implementación de las disposiciones contempladas en dicha Autógrafa, conforme lo establecen las reglas para la estabilidad presupuestaria

reguladas por los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 30880, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.

7. Sin perjuicio de lo anterior, se debe mencionar que la intervención del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" del pliego Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de Núcleos Ejecutores comprende la transferencia financiera de recursos por parte de dicha entidad del Gobierno Nacional a favor del núcleo ejecutor respectivo, sin embargo no se establece el mecanismo a través del cual se realizará dicha transferencia.
8. De otro lado, si bien en el artículo 6 de la Autógrafa de Ley se señala que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realizará el control, supervisión y liquidación de los proyectos financiados bajo núcleos ejecutores, no queda claro en quién recae la responsabilidad de la verificación, monitoreo y seguimiento financiero de los recursos ejecutados.

Adicionalmente, resulta necesario señalar que no es necesario considerar la Tercera Disposición Complementaria Final en tanto ya está normado en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Por tanto, la implementación de la Autógrafa de Ley implicaría potencialmente la ejecución de gastos cuyo financiamiento no ha sido previsto en la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, lo cual podría afectar la Caja Fiscal.

9. Por otra parte, mediante Resolución Ministerial N° 226-2012-TR se aprueba el Manual de Operaciones del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo "Trabaja Perú" en cuyo artículo 1 establece que el mismo tiene como objetivo generar empleo y promover el empleo sostenido y de calidad en la población desempleada y subempleada en las áreas urbanas y rurales en condición de pobreza y extrema pobreza. Para ello financia proyectos de infraestructura básica, social y económica, intensiva en mano de obra no calificada y presentada por los pobladores, las organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales o gobiernos regionales y locales, en el ámbito de sus jurisdicciones.

Ahora bien, del contenido de la Autógrafa, la intención es incorporar a un nuevo actor en el diseño operativo del Programa denominado "núcleo ejecutor", el cual se encuentra constituido por la población organizada en un determinado distrito, en situación de pobreza y extrema pobreza, con la finalidad de acceder al financiamiento de proyectos de inversión para su posterior ejecución.

La implementación de esta medida requeriría mayores recursos para los gastos operativos (gasto corriente) del Programa, en tanto la intervención a través de núcleos ejecutores vendría a ser una modalidad adicional a las ya establecidas en el Manual².

Conforme lo señala el Programa Trabaja Perú en sus informes técnicos, se ha identificado de manera preliminar que la ejecución de proyectos mediante núcleos ejecutores incluiría la adición de nuevas actividades en la operatividad del Programa, lo cual se plasmaría en la contratación de personal adicional en unidades zonales y oficina nacional para que asuman nuevas tareas de acompañamiento, actividades de asistencia técnica y supervisión de proyectos, y personal responsable de la actualización de los documentos de gestión como Manual de Operaciones, guías técnicas, lineamientos, modelos de convenios, ente otros; dotar recursos para la capacitación del actual personal, para gastos operativos como viáticos, pasajes, servicios diversos, combustible, y para la adecuación del sistema web

² El Programa financia proyectos de inversión y actividades de intervención inmediata a gobiernos subnacionales, a través de sus 3 modalidades de intervención: Concurso de Proyectos, No Concursables y Actividades de Intervención Inmediata.

SUPEXTERNO para la gestión de convenios, entre otros. Por consiguiente, la intervención del Programa a través de núcleos ejecutores de manera permanente incrementaría la relación de gastos corrientes frente a gastos de capital.

Asimismo, la intervención del Programa, a través de núcleos ejecutores, requeriría la implementación de nuevos procesos, como: i) La difusión a "asociaciones civiles" de las modalidades de intervención del Programa, ii) La asistencia técnica para la conformación de los núcleos ejecutores, iii) La creación de núcleos ejecutores, iv) La creación de cuentas a los núcleos ejecutores, v) La asistencia técnica previo y durante la ejecución de proyectos, y vi) El monitoreo a la ejecución de proyectos desarrollados a través de núcleos ejecutores, principalmente, lo cual demandaría destinar recursos para capacitación, contratación de personal en la modalidad CAS, contratación de servicios de profesionales, inversión en la adecuación de los sistemas de información del Programa, asignación de recursos a la Oficina Nacional y Unidades Zonales para gastos operativos, entre otros. Claro está que la implementación de estos nuevos procesos traerá consigo un gasto de recursos financieros.

10. De otro lado, es de advertir que la autógrafa contraviene lo dispuesto por la Cuadragésima Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30879, que dispone la reestructuración del Programa "Trabaja Perú", toda vez que se estaría estableciendo las características de la población que conformaría el núcleo ejecutor sin tener en consideración los resultados del diagnóstico del proceso de reestructuración, el cual identificará el público objetivo más idóneo para los objetivos del Programa y del Sector; así como los criterios de elegibilidad de los participantes. Por otra parte, la implementación de los núcleos ejecutores como modalidad permanente, aumentaría la proporción de gastos operativos, como se ha mencionado anteriormente, en oposición a lo dispuesto en dicha disposición, que incluye entre los puntos de reestructuración la adopción de medidas de eficiencia respecto a la operatividad del Programa.

Asimismo, debe tomarse en consideración lo señalado en el Informe N° 031-2019-TP/DE/UGPYTOS referido a que los indicadores de eficacia y eficiencia de los proyectos ejecutados y financiados por el Programa Trabaja Perú por la modalidad de núcleos ejecutores entre los años 2004 y 2012 son menores respecto a los de la modalidad del concurso de proyectos.

11. Finalmente, teniendo en cuenta que la Autógrafa de Ley es de 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 o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)"*, por lo que la Autógrafa de Ley contravendría dicha prohibición constitucional.

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

Atentamente,



MARTÍN ALBERTO VIZCARRA CORNEJO
Presidente de la República



SALVADOR DEL SOLAR LABARTHE
Presidente del Consejo de Ministros

2826/2017-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 18 de junio de 2019

**Pase a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social,
con cargo de dar cuenta de este procedimiento al
Consejo Directivo.**



.....
GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DE EMPLEO INCLUSIVO E
INFRAESTRUCTURA BÁSICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA TRABAJA
PERÚ BAJO LA MODALIDAD DIRECTA DE NÚCLEOS EJECUTORES**

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

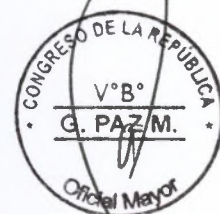
- 1.1 La presente ley tiene por objeto promover la creación de empleo social inclusivo e infraestructura básica a través del Programa Trabaja Perú, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, bajo la modalidad de ejecución de proyectos de inversión por núcleos ejecutores.
- 1.2 La finalidad de la presente ley es incentivar la participación de la comunidad en la administración y control de los recursos públicos a ser desembolsados para el financiamiento de un proyecto de inversión, así como el acceso a empleo inclusivo.

Artículo 2. Ejecución de proyectos de inversión pública a través de núcleos ejecutores

- 2.1 Los núcleos ejecutores podrán ejecutar proyectos de inversión pública intensiva en mano de obra no calificada, conforme al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- 2.2 Dichos proyectos se desarrollan en localidades rurales o urbanas en situación de pobreza o extrema pobreza o afectadas parcial o íntegramente por una situación de emergencia o desastre natural.

Artículo 3. El núcleo ejecutor

- 3.1 El núcleo ejecutor está conformado por personas de una localidad, rural o urbana, en situación de pobreza o extrema pobreza o afectada parcial o íntegramente por una emergencia o desastre natural.
- 3.2 Es de naturaleza temporal, tiene capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos administrativos y judiciales; para realizar las acciones relacionadas con el financiamiento, ejecución y liquidación de un





proyecto de inversión; así como para la selección y gestión de los participantes.

Artículo 4. Constitución, integrantes y funcionamiento del núcleo ejecutor

- 4.1 *El núcleo ejecutor se constituye mediante asamblea en la que se elige a un presidente, un secretario, un tesorero y un fiscal. El acta de la asamblea general de constitución será certificada por notario o por el juez de paz de la respectiva jurisdicción.*
- 4.2 *Los integrantes del núcleo ejecutor no forman parte de la organización interna ni mantienen relación laboral con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo o con el Programa Trabaja Perú.*
- 4.3 *El funcionamiento de los núcleos ejecutores se rige por las normas del derecho privado y las que establezca el reglamento.*

Artículo 5. Administración de los recursos financieros

- 5.1 *Los integrantes del núcleo ejecutor son responsables de la ejecución del proyecto y administran directamente los recursos financieros que les sean transferidos, como tal son responsables civil y penalmente por el empleo de tales recursos.*
- 5.2 *Los gobiernos regionales o locales designan un veedor que acompaña la ejecución de los proyectos señalados en el artículo 2 y la administración de los recursos correspondientes.*

Artículo 6. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional del Programa Presupuestal 0073: Programa para la Generación del Empleo Social Inclusivo Trabaja Perú, que se apruebe para dichos fines en la ley de presupuesto del año fiscal correspondiente; debiéndose considerar el financiamiento de los proyectos de inversión a núcleos ejecutores, a través de transferencias financieras, así como el financiamiento de la asistencia técnica, el seguimiento y la liquidación de los proyectos correspondientes, y el seguimiento a los participantes.



Artículo 7. Participación de los gobiernos locales y regionales

Los gobiernos locales y gobiernos regionales, conforme al marco de las competencias establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el ámbito de su jurisdicción, participan como organismos proponentes de los proyectos de inversión que se ejecuten bajo el régimen establecido en la presente ley, quienes reciben la obra, una vez finalizada, para efectos de su operatividad y mantenimiento.

El control y rendición de cuentas se sujeta a lo dispuesto en los artículo 9, 10 y 11 del Decreto de Urgencia 085-2009, que autoriza a entidades públicas a ejecutar proyectos de inversión pública y mantenimiento de infraestructura bajo la modalidad de núcleos ejecutores.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamento

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Trabajo y Promoción del Empleo se aprueba el reglamento de la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados a partir de su vigencia, incluyendo, entre otros aspectos, los criterios para la intervención de los núcleos ejecutores, fomentando la transparencia y rendición de cuentas, así como la coordinación entre el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

SEGUNDA. Transferencias financieras, modificaciones presupuestales, exoneraciones de limitaciones o restricciones

Se autoriza al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a efectuar transferencias financieras a favor del núcleo executor respectivo, conforme a los recursos asignados en la ley de presupuesto público vigente al momento de la intervención, a fin de que ejecute el proyecto de inversión.

Se autoriza al Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo Trabaja Perú a efectuar modificaciones presupuestales, conforme a la ley de presupuesto público vigente al momento de la intervención para que realice las



acciones de asistencia técnica, seguimiento y liquidación del proyecto y seguimiento a los participantes, a fin de garantizar una adecuada intervención, exonerándose de las disposiciones que correspondan del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público; y, de ser el caso, de las restricciones establecidas en la ley de presupuesto del sector público vigente al momento de la intervención.

TERCERA. Cadenas funcionales y presupuestales

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas habilita las cadenas funcionales y programáticas a fin de que se implemente el régimen de núcleos ejecutores.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Se derogan, modifican o dejan sin efecto las normas que se oponen a la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintiocho días del mes de mayo de dos mil diecinueve.

DANIEL SALAVERRY VILLA
Presidente del Congreso de la República

LEYLA CHIHUÁN RAMOS
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA