

449/2016-CR

- PRESUPUESTO



"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

Lima, 7 de diciembre de 2016

OFICIO N° 238 -2016 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que deroga el artículo 12 de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año 2016. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a) El Ministerio de Economía y Finanzas, incluyó el artículo 12 en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, con el propósito de asegurar la sostenibilidad de la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs), disponiendo que las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales sólo podrán efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública, si cuentan con el informe previo favorable de la Dirección General de Presupuesto Público.

La Ley N° 30372, Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, establece en su artículo 12 lo siguiente:

*"Artículo 12. Medida en gastos de inversión
Con el propósito de asegurar la sostenibilidad de la ejecución de los proyectos de inversión pública, dispónese que, durante el año fiscal 2016, las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales sólo podrán efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública, si cuentan con informe previo de la Dirección General de Presupuesto Público".*

El mencionado artículo 12 ha sido flexibilizado en su operatividad, con la aprobación de la Resolución Directoral N° 009-2016-EF/50.01, conforme se describe a continuación:

- Anteriormente, con la aplicación de la Resolución Directoral N° 002-2016-EF/50.01, sólo se podían realizar anulaciones en casos de impedimento comprobable en PIPs en ejecución, y cuando existan saldos disponibles en el PIP.

Asimismo, los recursos podían destinarse a PIPs únicamente de acuerdo a un orden de prelación: para liquidación de PIPs, PIPs en ejecución física, PIPs con buena pro, PIPs con estudio definitivo o expediente técnico aprobado, entre otros.

- Actualmente, con la Resolución Directoral N° 009-2016-EF/50.01, se ha flexibilizado la operatividad del artículo 12, ampliando los supuestos para realizar anulaciones también en PIPs nuevos, siempre que no cuenten con estudio definitivo o expediente técnico, o en PIPs que por diversos motivos vean retrasada su ejecución física al cierre del año fiscal.

Asimismo, con la referida Resolución Directoral se establece la posibilidad de destinar recursos a otros PIPs conforme a las nuevas prioridades que establece el Titular del respectivo Pliego.

De acuerdo con lo expuesto, se considera innecesaria la derogatoria del artículo 12 de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

Por otro lado, se considera que la derogatoria del artículo 12 bajo análisis, conllevaría a lo siguiente:

- El desfinanciamiento de PIPs en ejecución para financiar nuevos PIPs, lo que a su vez ocasionará demandas adicionales de recursos para financiar tanto el PIP original como los nuevos PIPs.
- Se alterará el adecuado cierre del presupuesto del Año Fiscal 2016, teniendo en cuenta la próxima finalización del ejercicio y reglas fiscales que se vienen implementando; y su consecuente repercusión en la programación para el Año Fiscal 2017.

Cabe indicar que, el Ministerio de Economía y Finanzas, a través del Informe N° 154-2016-EF/50.04, con ocasión de la evaluación del Proyecto de Ley N° 449/2016-CR, que dio origen a la presente Autógrafa, señaló que si bien el Análisis Costo Beneficio de la Exposición de Motivos señala que la *"iniciativa de ley no genera gasto al tesoro público, por el contrario a través de esta propuesta se busca agilizar y destrabar la ejecución de inversiones, en los pliegos del gobierno nacional y gobierno regional"* (sic), la medida propuesta generará gasto público, por lo cual se debe 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 2016, y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto en el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30373, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

Es pertinente indicar que, de generarse gasto público se vulneraría el Principio de Equilibrio Presupuestario, desarrollado también en el artículo I del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y se incumpliría lo dispuesto en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, en tanto el Congreso de la República no tiene iniciativa de gasto.

Cabe precisar que el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Resolución Directoral N° 002-2016-EF/50.01, de fecha 14 de enero de 2016 aprobó los Lineamientos para modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático para la ejecución de proyectos de inversión pública, dentro del marco jurídico del artículo 12 de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016. Sin embargo, el Proyecto de Ley 449/2016-CR, presentado con fecha 24 de octubre de 2016, por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, dispone la derogación del artículo 12 de la Ley N° 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

El Proyecto de Ley 449/2016-CR fue objeto de dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, de fecha 8 de noviembre de 2016, que concluyó aprobar la iniciativa legislativa. Cabe mencionar que con fecha 10 de noviembre, la Junta de Portavoces dispensó de publicación en el portal al dictamen de la Comisión de Presupuesto y amplió por mayoría la agenda. Ese mismo día fue aprobado por mayoría, advirtiéndose en el debate la vulneración al Reglamento del Congreso.

- b) El artículo 12 de la Ley N° 30372, goza de naturaleza presupuestal no sólo por estar en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 sino por estar directamente vinculada a la materia presupuestaria, especialmente en lo referido al ejercicio presupuestal 2016, pese a no referirse a ingresos o gastos anuales.

En efecto, el artículo 12 en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016 tuvo el propósito de asegurar la sostenibilidad de la ejecución de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs), disponiendo que las entidades del Gobierno Nacional y los Gobiernos Regionales sólo podrían efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales destinados a la ejecución de proyectos de inversión pública, si cuentan con el informe previo favorable de la Dirección General de Presupuesto Público. Ello fue originado por el desfinanciamiento de PIPs

en ejecución para financiar nuevos PIPs, lo que a su vez ocasionaba demandas adicionales de recursos para financiar tanto el PIP original como los nuevos.

En tal sentido, la naturaleza presupuestal del artículo 12 se manifiesta, por un lado, en que constituye una medida de salvaguarda del gasto pública, ante la evidencia de desfinanciamientos de PIPs en ejecución y las consecuencias presupuestarias de dicho financiamiento; y por otro lado, a partir de la actuación de la Dirección General de Presupuesto Público, en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Presupuesto, que tiene entre sus funciones programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar la gestión del proceso presupuestario, y promover el perfeccionamiento permanente de la técnica presupuestaria, de conformidad con la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

Frente a lo que sucede en la relación entre ley ordinaria y ley orgánica, en el que la diferencia entre ambas estriba únicamente en los votos requeridos para su aprobación, la relación entre ley ordinaria y ley presupuestal, dada la expresa diferencia en el trámite establecido en la Constitución para su aprobación, define que no podrían existir disposiciones de carácter de ley ordinaria dentro de una ley presupuestal.

La ley de presupuesto "constituye la norma con rango legal rectora de la administración económica y financiera del Estado en la medida en que prevé, consigna o incluye la totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados, que tiene proyectado realizar el Estado durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución). Comprende "el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal" (artículo 22 de la Ley N° 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto) y la previsión de ingresos y gastos materializada en la asignación equitativa, programación y ejecución eficiente de los recursos públicos en función de metas y objetivos, así como en función de las necesidades sociales básicas, de las exigencias del proceso de descentralización y de los demás factores que resulten relevantes. Es decir que contiene normas de materia presupuestal aunque no estén referidas directamente a ingresos y gastos.

Agrega que el contenido de la Ley de Presupuesto está compuesto tanto por normas estrictamente presupuestarias como por normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria. Las primeras están referidas a la previsión de los ingresos, la habilitación de los gastos o la aclaración de los estados económico-financieros que tengan incidencia directa en el presupuesto público, mientras que las segundas conciernen a la materialización de la política económico-financiera en general y a la ejecución del presupuesto público en especial, en la medida en que tienen incidencia directa en el presupuesto público.

- c) El artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece como atribución del Congreso de la República, la aprobación del Presupuesto y la Cuenta General, como instrumento de control de

parte del Poder Legislativo que es característico de los parlamentos en el sistema republicano de balance de poderes.

A la vez, el presupuesto es uno de los instrumentos centrales del Poder Ejecutivo para el diseño y dirección de la política económica, cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a su ley orgánica. En ese sentido, el artículo 118, inciso 17, establece como atribución del Presidente de la República, la administración de la hacienda pública.

Tan importante como la programación, planificación y ejecución del presupuesto es su predictibilidad. Las modificaciones a la Ley Anual de Presupuesto deben ser consensuadas con el Poder Ejecutivo a fin de no afectar la política fiscal ni impactar negativamente en el cumplimiento de la trayectoria del déficit fiscal. Las modificaciones no consensuadas irrumpen en la gestión del ejecutivo y poniendo en riesgo las metas consensuadas y aprobadas en sede parlamentaria.

En esa misma dirección, en nuestro ordenamiento jurídico, la iniciativa legislativa para los proyectos de ley en materia presupuestal corresponde al Poder Ejecutivo. Así lo establece el artículo 76 del Reglamento del Congreso, que regula los requisitos de las proposiciones de ley:

“Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1) Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, (...)

En el ejercicio de la atribución constitucional del Poder Ejecutivo de administrar la hacienda pública prevista en inciso 17 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú se fundamentó el referido artículo 12 de la Ley N° 30372, Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016, por lo que dejar sin efecto dicho artículo de la referida Ley de Presupuesto por una Ley del Congreso, se estaría modificando uno de los instrumentos principales de Poder Ejecutivo para el diseño de la política económica, cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas de acuerdo a lo señalado en su Ley Orgánica, vulnerando así la referida atribución constitucional del Presidente de la República de administrar la hacienda pública.

Aprobar una norma jurídica por el Congreso de la República para derogar o modificar la Ley de Presupuesto o exceptuar de los alcances de su aplicación, en todo o en parte, quebrantaría el

diseño constitucional de separación y equilibrio de poderes, incurriendo en una inconstitucionalidad de fondo. Si el Poder Legislativo modificara a discreción durante su ejecución la Ley de Presupuesto, la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo se vería mermada, desvirtuando el principio presupuestario de competencia y quebrantaría el principio de separación de poderes.

- d) Conforme a lo antes expuesto, la iniciativa legal corresponde al Poder Ejecutivo, y el mismo criterio se establece para el procedimiento de reforma. Son varias razones que sirven para sustentar tal afirmación:

En el diseño constitucional, el Congreso de la República aprueba la ley presupuestal pero a los fines de determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo es preciso que intervenga el Poder Ejecutivo proponiendo la ley.

Vale recordar que la ley de presupuesto no sólo establece gastos e ingresos anuales del Estado sino que también tiene la función de hacer concordar la programación y ejecución con los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización, razón por la cual tiene habilitado a dar reglas dentro de la ley de presupuesto ('normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria') que no pueden ser contradichas con su modificatoria.

Si bien se ha señalado respecto a las 'normas estrictamente presupuestales'¹ que los congresistas no tienen iniciativa para crear o aumentar gastos ni aprobar tributos sin informe previo del Ministro de Economía y Finanzas², es imposible que las 'normas directamente vinculadas a la materia presupuestaria' puedan ser aprobadas sin seguir el procedimiento establecido para la aprobación de la ley presupuestal, y que no sea el Ejecutivo quien las proponga.

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que si bien la Constitución reconoce la exclusividad del Poder Ejecutivo en la iniciativa legal para presentar el proyecto de ley de presupuesto, es decir sólo él es el habilitado para iniciar el procedimiento legislativo que culminará con la aprobación del proyecto de ley, esto no quiere decir que no exista una previa coordinación y negociación, propia de un sistema democrático, a los efectos de determinar los montos y las asignaciones presupuestarias que corresponden a los diferentes organismos estatales³.

1 Fundamento de la STC 0023-2013-Pi/TC.

2 Artículo 79 de la Constitución.

3 Expediente 0004-2004-CC

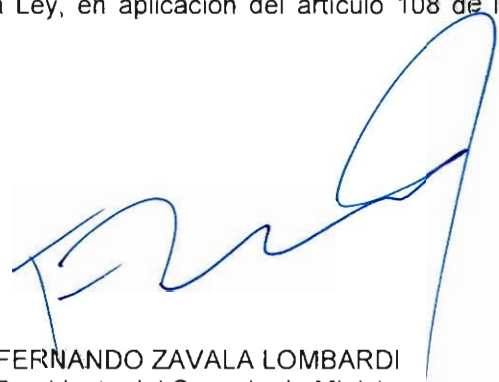
Sobre el tema, también se han pronunciado Delgado Guembes⁴, señalando que “El Reglamento del Congreso tiene en efecto una previsión expresa respecto del titular de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria. El dispositivo pertinente es el inciso 1 del Artículo 76, que señala que las proposiciones que presenta ante el Congreso el Presidente de la República, debidamente refrendadas por los Ministros competentes, pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera (...)”. Asimismo, Robinson⁵, en el Manual del proceso legislativo, publicación del Congreso de la República, precisa que “Los proyectos de ley pueden versar sobre cualquier asunto y, de manera exclusiva, le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país (Art. 76, inc. 1 del RC)”; y Forno señalando que “al presidente de la república le corresponde, de manera exclusiva la iniciativa en materia presupuestal y financiera”⁶. De manera que existe consenso que en el desarrollo constitucional se ha reservado al Ejecutivo la iniciativa legislativa en materia presupuestal, motivo por el cual la Ley aprobada por el Congreso de la República, colisiona con el principio constitucional de Separación de Poderes, con la autonomía del Poder Ejecutivo, con el ámbito de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, así como con el Principio de Equilibrio Presupuestario.

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

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

4 En: “Límites de la iniciativa legislativa de los gobiernos regionales en materia presupuestaria” ;
<http://www4.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/bibliotecavirtual/Estudios/E027-LIMITES-INICIATIVA-LEGISLATIVA-GOBIERNOS-REGIONALES.pdf>

5 En: http://www4.congreso.gob.pe/l_comunicados/ManualesApoyoTrabajoParlamentario/Manual_Proceso_Legislativo.pdf

6 <http://gforno.blogspot.pe/2012/01/giovanni-forno-florez-la-ley-no-crea-la.html>

449/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, 09 de Diciembre de 2016

Pase a la Comisión de Presupuesto y
Cuenta General de la República, con
cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:



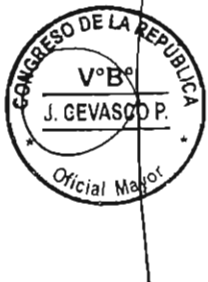
LEY QUE DEROGA EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY 30372, LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO FISCAL 2016

Artículo único. Derogar el artículo 12 de la Ley 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016

Derógase el artículo 12 de la Ley 30372, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2016.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los catorce días del mes de noviembre de dos mil dieciséis.



ROSA BARTRA BARRIGA

*Primera Vicepresidenta del Congreso de la República
Encargada de la Presidencia del Congreso de la República*

LUCIANA LEÓN ROMERO

Tercera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA