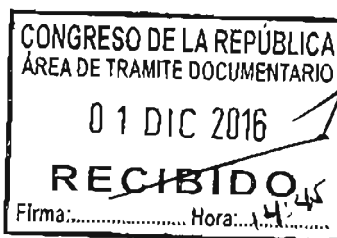




Proyecto de Ley N°



**DESPACHO DEL CONGRESISTA
WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRAN**

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

**PROYECTO DE LEY QUE
CONFIERE CARÁCTER VINCULANTE
AL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Los congresistas miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio, a iniciativa del Congresista **WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN**, que suscriben la presente, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, presenta el siguiente:

Ley que modifica varios artículos de la Ley Marco del Presupuesto Participativo y modifica el artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades

LEY N°

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la norma

La presente Ley tiene como objetivo garantizar que el Presupuesto Participativo sea vinculante de conformidad con los acuerdos que se toman en el proceso participativo que llevan adelante las autoridades locales con los representantes de la sociedad civil logrando que la población fortalezca las relaciones y la articulación entre los gobiernos descentralizados y la población

Artículo 2.- Modifíquese Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 en el numeral 8 de los principios rectores, el artículo 7 y el artículo 8, en los siguientes términos:

"Numeral 8. Respeto a los Acuerdos.-

La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados; **haciéndolos vinculantes en la ejecución en el ejercicio fiscal respectivo.**

[...]

Artículo N° 7.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos adoptados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos ante los consejos regionales o concejos municipales, según sea el caso; para su inclusión en el correspondiente presupuesto institucional.

Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales, **la asignación para el presupuesto participativo, hasta el 50% de los recursos destinados para inversión correspondientes al presupuesto institucional.** El monto respectivo es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas.

{...}

Artículo 8.- Los acuerdos de planificación de las inversiones, la vinculación entre la programación participativa con los planes de desarrollo concertados, **tienen carácter vinculante en la ejecución del presupuesto para el año fiscal respectivo.**

Los gobiernos regionales y gobiernos locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto, toman como base, de acuerdo a su ámbito territorial, el plan de desarrollo concertado, según corresponda; el cual constituye el instrumentos orientador

de inversión, así como de la gestión individual y colectiva; tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo. **El incumplimiento de los acuerdos los hace responsables y asumirán las sanciones correspondientes. Siendo causal de vacancia del titular del pliego."**

Artículo 3.- Modifíquese el artículo 22 de la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972 incorporándose el numeral 9, en los siguientes términos:

"Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor.

El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

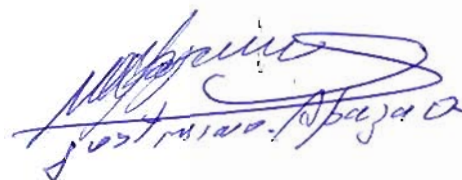
1. Muerte;
2. Asunción de otro cargo proveniente de mandato popular;
3. Enfermedad o impedimento físico permanente que impida el desempeño normal de sus funciones;
4. Ausencia de la respectiva jurisdicción municipal por más de treinta (30) días consecutivos, sin autorización del concejo municipal;
5. Cambio de domicilio fuera de la respectiva jurisdicción municipal;
6. Condena consentida o ejecutoriada por delito doloso con pena privativa de la libertad;
7. Inconcurencia injustificada a tres (3) sesiones ordinarias consecutivas o seis (6) no consecutivas durante tres (3) meses;
8. Nepotismo, conforme a ley de la materia;
- 9. Incumplimiento de los acuerdos del Presupuesto Participativo**
10. Por incurrir en la causal establecida en el artículo 63 de la presente Ley;
11. Por sobrevenir algunos de los impedimentos establecidos en la Ley de Elecciones Municipales, después de la elección."

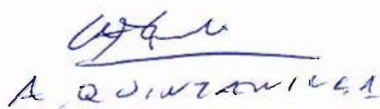
Artículo 4.- El Ministerio de Economía y Finanzas aprobará las normas reglamentarias necesarias para la implementación de la presente Ley, en un plazo de 90 días.

Lima, 30 de noviembre del 2016

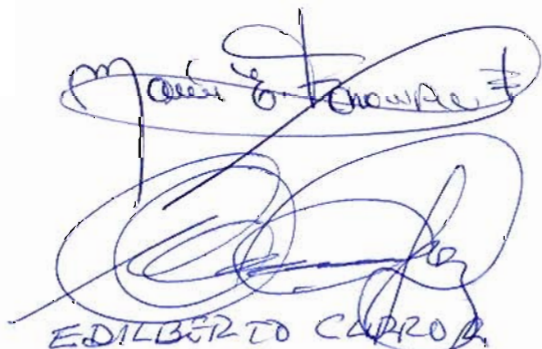



WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN
Congresista de la República


Justina Apaza


A. Quiravaca


MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplo por Justicia, Vida y
Libertad


EDILBERTO CARRERO


H. MORALES


H. MORALES


Indira Huéscar


Congresista

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 07 de DICIEMBRE del 2016.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 726 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 28 de Mayo de 2018

Visto el oficio N° 982/02/2017-2018/DP-VZS-CR, suscrito por el señor Congresista VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS; considérese adherente de la Proposición Nro. 726/2016-CR al Congresista Peticionario.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Recuperada la democracia, desde el año 2000 se da inicio al proceso de descentralización. El año 2001 se reforma la Constitución Política de 1993, mediante la Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional en lo referente al Título IV, Capítulo XIV, sobre la descentralización en el país, estableciéndose dispositivos referente a las competencias de los gobiernos regionales y gobiernos locales, que según el artículo N° 199; a la letra dice: *"Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley"*

Con esta modificación constitucional, los gobiernos descentralizados tuvieron la oportunidad de convocar a la sociedad civil para que participen en el debate y elaboración del presupuesto; así como también están obligados a rendir cuentas a la población sobre su gestión.

Para poner en práctica lo normado, en agosto del año 2003, se promulgó la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones entre el Estado y Sociedad Civil; para esto los gobiernos regionales y locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Esta ley se basa en los siguientes principios rectores: participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos.

En estos trece años de puesta en práctica de la Ley sobre los presupuestos participativos en los gobiernos descentralizados, se ha intentado acercar y estrechar las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil organizada, buscando fortalecer el ejercicio de ciudadanía, mediante la implementación de la democracia participativa y el cofinanciamiento para lograr mayor eficiencia en la ejecución de los proyectos.

Sin embargo el análisis de diversas experiencias, nos muestran que existen muchas limitaciones y dificultades para el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el proceso, las normas muestran ambigüedad respecto al carácter vinculante de los acuerdos adoptados, muchas autoridades desconocen los acuerdos, optando por reemplazar proyectos priorizados participativamente con los ciudadanos, por otros, sin coordinación alguna y dejando de lado los agentes participantes. Ello como es lógico genera malestar y desconfianza; ya que no se está cumpliendo con el espíritu de la Ley y con los principios de participación, transparencia, igualdad, tolerancia, eficacia, equidad, competitividad y respeto a los acuerdos, que son los principios rectores.

Diversos estudios y evaluaciones al respecto, hechos por instituciones, expertos, municipalidades y el mismo Ministerio de Economía y Finanzas – MEF; reconocen varias

limitaciones en el proceso y la implementación, debido principalmente al incumplimiento de acuerdos y compromisos del presupuesto participativo por parte de autoridades.

De los estudios de diferentes experiencias exitosas en zonas urbanas y rurales del país, destacamos el realizado por el Banco Mundial¹ que en su documento de evaluación del Presupuesto Participativo y la relación con el presupuesto por resultados del año 2010, menciona que "es un mecanismo para que la sociedad civil influya sobre la asignación de los presupuestos, contribuya al desarrollo local y vigile la ejecución presupuestaria. Al mismo tiempo señala que desde que se implementó la norma, habrían participado aproximadamente unos 150,000 representantes y estima que el 36% de la inversión ejecutada en el nivel local fue priorizada por el proceso participativo". A diferencia de otros países, el presupuesto participativo en el Perú tiene respaldo constitucional y cuenta con un marco legal específico, que lo hace mandatario en el nivel de los gobiernos descentralizados.

La ausencia de los agentes participantes de las instancias de participación ciudadana, debilita a las organizaciones de la sociedad civil, y es causa de su creciente desconfianza política en el proceso, ya que evidencia incumplimiento de la ejecución de los acuerdos² "el PPR (Presupuesto Participativo Regional) no ha concluido en acuerdos y compromisos³ entre la sociedad civil y el gobierno Regional de Moquegua, sino en fricciones entre sus actores y en decisiones unilaterales por parte del Gobierno Regional... la desconfianza en el proceso y sus ejecutores, el incumplimiento de los acuerdos por parte del Gobierno Regional..." (ibid).

La Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza MCLCP, en los acuerdos de gobernabilidad 2015 – 2018, "Del cumplimiento a la acción"³, define tres pasos para el cumplimiento de los acuerdos de gobernabilidad 2015- 2018 en el marco de las elecciones regionales y municipales de año 2014: i) Conformación e instalación de seguimiento al acuerdo de gobernabilidad, ii) Oficialización o ratificación de compromisos mediante una norma regional y iii) Incorporación y articulación de las prioridades del acuerdo de gobernabilidad a los instrumentos de gestión regional; como sabemos la gran debilidad de los gobiernos descentralizados en normar sobre todo en lo referente a la fiscalización y control, así como al cumplimiento de los acuerdos del proceso del presupuesto participativo, siendo un riesgo que no se cumplan los acuerdos de gobernabilidad que la Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza discute y aprueba entre la sociedad civil y los representantes de las organizaciones políticas y sus candidatos.

La Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su modificatoria con la Ley N° 29298, no establece el carácter vinculante y no prevé las sanciones respectivas a la violación de los acuerdos producto de un proceso participativo entre las autoridades y los representantes de la sociedad civil denominados agentes participantes. Esto también es causa de desconfianza en la sociedad civil, especialmente entre los agentes participantes, sobre todo en los comités de vigilancia que tienen la responsabilidad de fiscalizar el proceso y la gestión de los gobiernos regionales y locales.

¹ Banco Mundial. Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados, (página 6) Abril de 2010.

² Marlene Castillo. Balance de la Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los Espacios del Gobierno Regional de Moquegua; (páginas 53, 54) 10 abril 2014.

³ Mesa de Concertación y Lucha Contra la Pobreza- MCLCP. Acuerdos de Gobernabilidad 2015 – 2018, "del Cumplimiento a la acción. 2015

El proceso y la ejecución presenta notorias inconsistencias, encontrándose una disminución en la ejecución de los proyectos priorizados participativamente, por el incumplimiento de los acuerdos como se observa en el siguiente cuadro^{4*}.

Cuadro N° 1

Concepto	Porcentaje
Porcentaje del PIA priorizado por el Presupuesto Participativo	85%
Porcentaje del PIM priorizado por el Presupuesto Participativo	14%
Porcentaje del gasto ejecutado priorizado por el Presupuesto Participativo	7%

- Fuente: Banco Mundial, abril 2010 "Municipalidad de Trujillo proyectos priorizados en el presupuesto participativo en las fases del PIA, PIM y Ejecución 2008" título: "Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados", Abril de 2010

En la experiencia de los gobiernos regionales -como lo hemos descrito en este documento- se está produciendo una notoria disminución de la participación ciudadana en cantidad y en calidad. Se constata que cada vez son menores las organizaciones sociales e instituciones que participan, y es lamentable que algunas de las organizaciones más importantes en los ámbitos locales y regionales, están dejando de ser parte del proceso.

Una razón muy importante para esta retracción, es lo referente a los techos presupuestales del Presupuesto Participativo, los mismos que van disminuyendo cada vez más, y son motivo de cuestionamiento de las organizaciones sociales a las autoridades regionales. Una crítica reiterada tiene que ver con la cada vez mayor discrecionalidad en los gastos de inversión. Una muestra de ello es el caso del gobierno regional de Piura⁵, que solo utiliza el 16% del total de su presupuesto en inversión, para el presupuesto participativo.

Entonces es fundamental que la norma aclare la naturaleza vinculante de los acuerdos por consenso que se definen en el marco de los procesos participativos, precisando las sanciones a las infracciones respectivas.

Por estas consideraciones proponemos la iniciativa legislativa para hacer vinculante el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso del Presupuesto participativo en los gobiernos regionales y gobiernos locales; dejando claramente establecido que su incumplimiento será motivo de vacancia del cargo del titular del pliego.

Esta decisión supone la modificación de la Ley orgánica de los Gobiernos Regionales N° 27867, en su artículo N° 30 y la Ley Orgánica N° 27972, Ley Orgánica de municipalidades en lo referente a la causal de vacancia en el artículo N° 22; incorporando la vacancia por incumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo de acuerdo a la Ley marco del presupuesto participativo.

Igualmente supone la modificación de la Ley Marco del Presupuesto Participativo N° 28056 y su modificatoria con la Ley N° 29298, en lo referente a:

⁴ Banco Mundial. Evaluación del Presupuesto Participativo y su relación con el presupuesto por resultados, Abril de 2010. Documento, (página 49).

⁵ José López Ricci. Cuadernos descentralizados, presupuestos participativos, 11 años después, cambio de rumbo o más de lo mismo. Grupo Propuesta Ciudadana (páginas 66).

PRINCIPIOS RECTORES

8. Respeto a los Acuerdos.- La participación de la sociedad civil en los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales se fundamenta en el compromiso de cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados, haciéndolos vinculantes en la ejecución en el ejercicio fiscal respectivo.

CAPÍTULO II DE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA

Artículo N° 7.- Oficialización de compromisos

Los presupuestos participativos de los gobiernos regionales y gobiernos locales reflejan de manera diferenciada e integrada los compromisos y acuerdos adoptados a través de las distintas fases del proceso de programación participativa. Para ello, las Instancias del presupuesto participativo sustentan los acuerdos y compromisos adquiridos ante los consejos regionales o consejos municipales, según sea el caso, para su inclusión en el correspondiente presupuesto institucional.

Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales **asignar para el proceso y ejecución del presupuesto participativo, hasta el 50% de los recursos para inversión del presupuesto institucional que corresponderá al presupuesto participativo**. El monto respectivo es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas.

CAPÍTULO III LOS ACUERDOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES Y LA VINCULACIÓN ENTRE LA PROGRAMACIÓN PARTICIPATIVA CON LOS PLANES DE DESARROLLO CONCERTADOS, TIENEN CARÁCTER VINCULANTE EN LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL AÑO FISCAL RESPECTIVO.

Artículo 8.- Los acuerdos de planificación de las inversiones, la vinculación entre la programación participativa con los planes de desarrollo concertados, tienen carácter vinculante en la ejecución del presupuesto para el año fiscal respectivo.

Los gobiernos regionales y locales, para efecto del proceso de programación participativa del presupuesto, toman como base, de acuerdo a su ámbito territorial, el plan de desarrollo concertado, según corresponda, los cuales constituyen instrumentos orientadores de inversión; así como de la gestión individual y colectiva, tanto de las organizaciones sociales como de los organismos e instituciones públicas o privadas promotoras del desarrollo. El incumplimiento de los acuerdos los hace responsables y asumirán las sanciones correspondientes. Siendo causal de vacancia del titular del pliego.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta de iniciativa legislativa que se propone, modifica la Ley Marco del Presupuesto participativo Ley N° 28056 y su modificatoria con la Ley N° 29298, en lo referente a los principios rectores y los artículos 7 de la Ley N° 29298 y el artículo N° 8 de Ley N° 28056, siendo concordante con el marco legal vigente en especial con:

- ✓ El Título IV, Capítulo XIV de la constitución política del Perú en su artículo N° 199 Artículo 199.- Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley
- ✓ La Ley Orgánica de los gobiernos regionales N° 27867, en sus artículos 11, 11-A, 11-B, 30 y 75, referente al Consejo de Coordinación Regional, su composición y funcionamiento, a la causal de vacancia y referente al régimen de fiscalización y control.
- ✓ La Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en sus artículos 22, y del 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105, referidos a la causal de vacancia, planes de desarrollo municipal concertado, Consejo de Coordinación Local Provincial y Distrital, definición instalación y funcionamiento, respectivamente.

La iniciativa legislativa propuesta que garantiza otorgar el carácter vinculante a los acuerdos del presupuesto participativo; por lo que modifica la Ley Marco del Presupuesto participativo Ley N° 28056 y su modificatoria, Ley N° 29298, en lo referente a los principios rectores y los artículos 7 de la Ley N° 29298 y el artículo N° 8 de Ley N° 28056

CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL:

La presente iniciativa legislativa tiene concordancia con la cuarta, quinta y octava políticas de Estado

- ✓ **Cuarta política.- Institucionalización del Diálogo y la Concertación**
Presencia activa de cada peruano y peruana en la toma de decisiones, con miras a contribuir al bien común. En base a ello la autoridad debe fomentar el diálogo y la concertación como mecanismo esencial de una verdadera democracia participativa.
- ✓ **Quinta política.- Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico y Prospectiva**
Capacitación en los sistemas de gestión del planeamiento, proyectos de inversión social, urbano y presupuesto por resultados. Desarrollar una nueva plataforma de gestión financiera que oriente al cumplimiento de metas financieras al 100% en los planes operativos y en los registros de los sistemas administrativos financieros.
- ✓ **Octava política.- Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú**

Fomento de la descentralización, como proceso permanente e indispensable para el desarrollo inclusivo del país y sus distintas regiones. Mejorar la capacidad ejecutora de las regiones y municipalidades

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no ocasionará perjuicio, ni costo alguno al Estado, por tratarse de la modificación la N° 28056 Marco de Presupuesto Participativo, al no existir una norma que haga vinculante el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo, como lo estamos mencionando.

Con la aprobación de la presente iniciativa legislativa, se garantiza el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo, y la sociedad civil recuperará la confianza en sus autoridades, y ellas obtendrán mayor legitimidad ante su población.

