

Proyecto de Ley N° 939/2016-CR

**LEY QUE ESTABLECE EL CARÁCTER VINCULANTE DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LAS AUTORIDADES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA RESPONSABILIDAD QUE ACARREA SU INCUMPLIMIENTO**



Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del **Grupo Parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa de la Congresista **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

#### PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE EL CARÁCTER VINCULANTE DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LAS AUTORIDADES EN EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO Y LA RESPONSABILIDAD QUE ACARREA SU INCUMPLIMIENTO**

#### **Artículo 1°.- Objeto de la Ley.**

La presente ley tiene por objeto establecer el carácter vinculante de los compromisos asumidos por las autoridades regionales y locales en el Presupuesto Participativo y la responsabilidad en la que ellas incurren por su incumplimiento; debiéndose en consecuencia modificar la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

**Artículo 2°.- Modificación del Principio Rector 8 y los artículos 3°, 7° y 11° de la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo**

Modificar el Principio Rector 8 y los artículos 3°, 7° y 11° de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, los que quedan redactados de la siguiente manera:

#### "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, los que tienen carácter vinculante para la autoridad en el ejercicio presupuestal anual respectivo.

#### Art. 3.- Finalidad

La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas y hacer seguimiento de las ofertas electorales o programáticas de las autoridades elegidas.

#### Art. 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 presupuesto institucional. Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal. El porcentaje podrá ser ampliado en la Ley de

Presupuesto de la República de cada año. El monto respectivo es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas.

#### Art. 11.- Rendición de Cuentas

Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad. Es vinculante la ejecución del presupuesto participativo, hasta el límite señalado en el artículo 7°.

#### **Artículo 3°.- Modificación del artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Incorpórese el numeral 11 al artículo 22° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como nueva causal de vacancia de alcaldes y regidores, el que queda redactado 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:

11. Por incumplir la ejecución del porcentaje comprometido al Presupuesto Participativo Anual que fuera acordado por el Concejo Municipal."

#### **Artículo 4°.- Modificación del artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y su modificatoria por la Ley N° 29053**

Incorpórese el numeral 6 al artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y su modificatoria por la Ley N° 29053, como nueva causal de vacancia de Gobernador Regional y Consejeros Regionales, el que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 30°.- Vacancia.

El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:

6. Por incumplir la ejecución del porcentaje comprometido al Presupuesto Participativo Anual que fuera acordado por el Consejo Regional."

### DISPOSICIÓN TRANSITORIA

**Única.-** El Ministerio de Economía y Finanzas procederá con las modificaciones del Reglamento de la Ley N° 28056, conforme a lo dispuesto en la presente ley.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los cuatro días del mes de enero de dos mil diecisiete.



*(Signature)*  
ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA  
Congresista de la República

*(Signature)*

Luis F. Galarreta Velarde  
Portavoz (T)  
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

*(Signature)*

*(Signature)*  
CONG GAZUAN

*(Signature)*  
Mano Edmundo


*(Signature)*  
Luis Yuka Garcia

**PROY. DE LEY Núm. 939/2016-CR**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 10 de FEBRERO de 2017.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 939 para su estudio y dictamen, a las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Constitución y Reglamento.



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Mediante el artículo 1º de la Ley 28056, promulgada el 07 de agosto de 2003, se define al presupuesto participativo como: *"El proceso del presupuesto participativo es un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil. Para ello los gobiernos regionales y gobiernos 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"*.

El artículo 3º de la citada normativa señala que: *"La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas."*

Sin embargo, en el año 2001, con anterioridad a la promulgación de la Ley 28056, ya se avizoraba la participación de la población en la programación de los presupuestos de los gobiernos regionales y gobiernos locales, quienes asimismo debían anualmente rendir cuenta de ello.

Es así como, por medio de la Ley 27680, promulgada el 06 de marzo de 2002, se realizó una reforma de la Constitución Política de 1993, en el Capítulo XIV del Título IV, referido a la Descentralización, las Regiones y Municipalidades, en el cual el artículo 199º quedó redactado de la siguiente manera: *"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.**"

Se desprende del texto citado anteriormente, que no sólo antes de la entrada en vigencia de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, sino en la propia Constitución Política del Estado se contempla dos obligaciones de los gobiernos regionales y gobiernos locales: la primera, la formulación de sus presupuestos con la participación de la sociedad civil, y la segunda, la rendición de cuentas de su ejecución. Y en ambos casos con dos condiciones: lo deben hacer en forma anual, y bajo responsabilidad. La condición de la periodicidad anual se viene cumpliendo, pero la responsabilidad de la autoridad respectiva no ha sido precisada en algún desarrollo normativo de esta disposición constitucional.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, señala que las mismas se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley de la materia y en concordancia con los planes de desarrollo concertados de su jurisdicción. Asimismo, que el presupuesto participativo forma parte del sistema de planificación y que los gobiernos locales, conforme a las atribuciones que les confiere el artículo 197 de la Constitución, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.

Sin embargo, podemos señalar que tanto en la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, como en su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 142-2009-EF, no se establece el carácter vinculante para la autoridad del cumplimiento de los compromisos asumidos, lo que ha dado como resultado en los años que se viene ejecutando, que la aplicación del presupuesto participativo no haya alcanzado la metas esperadas, lo que finalmente se traduce

en un descontento y malestar de la sociedad civil, situación que no se revertirá a menos que la normativa en mención sea modificada en ese aspecto.

Lo que ha venido sucediendo en estos años es que el Acta de Compromisos y Acuerdos del Presupuesto Participativo no se ejecuta a cabalidad por los gobiernos regionales y municipalidades, pese a ser formalizado mediante los acuerdos de consejo regional o acuerdos de concejo municipal respectivos. Esto ha propiciado en no pocos casos la desconfianza y/o escepticismo de los agentes participantes en razón a que tanto esfuerzo desplegado en las Fases del Proceso Participativo no concluyen con el cumplimiento de los compromisos asumidos participativamente con la autoridad. Y el meollo fundamental de este punto radica en que la ley no ha desarrollado la responsabilidad específica que le corresponde a la autoridad ejecutiva que incumple con un compromiso que ella misma ha asumido formalmente ante los demás agentes participantes.

La propuesta en resumen, plantea la aplicación con nivel legal de los siguientes criterios:

1. Que es indispensable garantizar el cumplimiento de las ofertas electorales o programáticas de las autoridades elegidas.
2. Que el cumplimiento de los acuerdos o compromisos concertados tienen carácter vinculante para la autoridad regional o municipal.
3. Que una vez incluidos en el presupuesto institucional, su ejecución deviene obligatoria y su incumplimiento genera responsabilidad del titular del pliego.
4. Que, en consecuencia, el incumplimiento total o parcial del presupuesto participativo en dos ejercicios consecutivos constituye causal de vacancia.

En ese sentido, la presente propuesta legislativa propone modificar el Principio Rector 8 y los artículos 3°, 7° y 11° de la Ley 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, los que quedan redactados de la siguiente manera:



## *"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, los que tienen carácter vinculante para la autoridad en el ejercicio presupuestal anual respectivo.*

### *Art. 3.- Finalidad*

*La Ley tiene por finalidad recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad, para considerarlos en los presupuestos y promover su ejecución a través de programas y proyectos prioritarios, de modo que les permita alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible. Asimismo optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas y hacer seguimiento de las ofertas electorales o programáticas de las autoridades elegidas.*

### *Art. 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 presupuesto institucional. Es responsabilidad de los titulares de los gobiernos regionales y locales destinar y ejecutar el 40% del Presupuesto Institucional de Inversiones al Presupuesto Participativo Anual del respectivo ejercicio presupuestal. El porcentaje podrá ser ampliado en la Ley de Presupuesto de la República de cada año. El monto respectivo es difundido a través del portal web de las entidades anteriormente mencionadas.*

*Art. 11.- Rendición de Cuentas*

*Los Titulares de Pliego de los gobiernos regionales y gobiernos locales, están obligados a rendir cuenta de manera periódica, ante las instancias del presupuesto participativo, sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad. Es vinculante la ejecución del presupuesto participativo, hasta el límite señalado en el artículo 7°."*

Por otro lado, en ese orden de ideas, es necesario incorporar el numeral 11 al artículo 22° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como nueva causal de vacancia de alcaldes y regidores, el que queda redactado 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:*

*11. Por incumplir la ejecución del porcentaje comprometido al Presupuesto Participativo Anual que fuera acordado por el Concejo Municipal."*

Asimismo, incorporar el numeral 6 al artículo 30° de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y su modificatoria por la Ley N° 29053, como nueva causal de vacancia de Gobernador Regional y Consejeros Regionales, el que queda redactado en los siguientes términos:

*"Artículo 30°.- Vacancia.*

*El cargo de Gobernador, Vicegobernador y Consejeros del Gobierno Regional vaca por las causales siguientes:*

*6. Por incumplir la ejecución del porcentaje comprometido al Presupuesto Participativo Anual que fuera acordado por el Consejo Regional."*

Por lo tanto, el presente proyecto de ley tiene como otra finalidad, la de generar una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración del

presupuesto participativo acorde con los planes que cada gobierno regional o gobierno local programe y, para ello, es menester darle un sentido vinculante al cumplimiento de los acuerdos tomados dentro del marco presupuesto participativo, más aún, cuando se sabe, que este sólo compromete un porcentaje de los recursos regionales o locales.

Esta obligatoriedad buscará que se cumplan con los compromisos, bajo sanción de vacancia del titular del pliego de no ejecutarlos en dos ejercicios anuales consecutivos, plasmando de esta manera que la voluntad de la sociedad civil se cumpla por medio de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Se constata asimismo, que el Proyecto de Ley N° 00726/2016-CR, Ley que confiere carácter vinculante al Presupuesto Participativo, Ley 28056, trata la misma temática aunque omite su aplicación en los gobiernos regionales, lo que el presente proyecto sí contempla.

### **EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa modifica la Ley del Presupuesto Participativo, asimismo la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, introduciendo una causal de vacancia tanto para los gobernadores regionales como los alcaldes.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no irrogará ningún gasto al Estado ya que busca complementar la Ley Marco del Presupuesto Participativo, al no existir disposición alguna con carácter vinculante para el cumplimiento de los acuerdos que se tomen en este contexto.