Proyecto de Ley N° 7118/2020-CR

LEONARDO INGA SALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE Y DIGITALIZACIÓN DE DOCUMENTOS
11 FEB 2021
RECIBIDO
Firma..... Hora 17:45

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 80° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Los congresistas del grupo parlamentario Acción Popular, que suscriben, a iniciativa del Congresista de la República **LEONARDO INGA SALES**, ejerciendo el derecho que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 22° - C 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 80° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 1. – Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 80° de la Constitución Política del Perú, agregando que además de la autógrafa de la ley de presupuesto, los de **equilibrio financiero y de endeudamiento**, si no son remitidos al poder ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de estos, que son promulgados por decreto legislativo.

Artículo 2. – Modificación del Artículo 80° de la Constitución Política Del Perú

Modificase el artículo 80° de la Constitución Política del Perú, quedando redactado de la siguiente manera:

> **Artículo 80°.-** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.
>
> Si la autógrafa de las Leyes de Presupuesto, ***de Equilibrio Financiero y de Endeudamiento***, no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de estos, que son promulgados por decreto legislativo.

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. – Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Segunda.- Derogatoria

Deróganse o modifícanse, en su caso, las normas que se opongan a la presente Ley.

Palacio Legislativo, 04 de febrero de 2021.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ BECERRA Jorge FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 11/02/2021 10:59:11-0500

Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 10/02/2021 14:19:09-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INGA SALES Leonardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/02/2021 17:44:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FABIAN DIAZ YESSY NELIDA FIR 45369316 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/02/2021 17:16:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OYOLA RODRIGUEZ Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/02/2021 14:19:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GARCIA OVIEDO Paul Gabriel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/02/2021 19:11:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUILAR ZAMORA Manuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/02/2021 19:41:39-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ...18.....de..FEBRERO.....del 2021.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº .7118.. para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de: CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

.....

.....

.....

YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad modificar el artículo 80° de la Constitución Política del Perú, a fin de que se incorpore en el segundo párrafo del citado artículo, agregando que además de la autógrafa de la ley de presupuesto, los de **equilibrio financiero y de endeudamiento**, si no son remitidos al poder ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de estos, que son promulgados por decreto legislativo.

I. FUNDAMENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

1.1. ANTECEDENTES

El presupuesto público es el documento financiero del Estado, que equilibra ingresos públicos y gasto público en el año fiscal, y su gestión se fundamenta normativamente en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso, el Decreto Legislativo 1436 (Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público), el Decreto Legislativo 1440 (Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público), el Decreto Legislativo 1275 (Aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales) y el Decreto Legislativo 1276, (Aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero).

1.2. MARCO NORMATIVO

El artículo 77° de la Constitución, define que el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos para satisfacer necesidades insatisfechas de la población, y que rige la administración económica y financiera del Estado.

> *Artículo 77º. La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: Gobierno Central e instancias descentralizadas. El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon.*

Además, el Tribunal Constitucional define el carácter anual del presupuesto, y manifiesta que es la planificación y control expresados en términos económicos financieros dentro del marco de un plan estratégico, capaz de ser un instrumento o herramienta de promoción de la integración en las diferentes áreas que tenga el sector público.

> *"La Ley Anual de Presupuesto es el instrumento legal mediante el cual el sector público periódicamente programa sus actividades y proyectos en atención a sus metas y objetivos. En ese sentido, tal como lo establece el artículo 77° de la Constitución, la administración económica y financiera del Estado se rige por la Ley de Presupuesto que anualmente aprueba el Congreso de la República. En contraposición a las prácticas de las monarquías absolutistas en donde existía la política de perpetuidad de las contribuciones, pues se tenía garantizada la obtención de fondos sin tener que renovar las convocatorias a los entes de naturaleza parlamentaria de la época, la adopción estatalista de las ideas liberales en el siglo XIX origina la imposición de un régimen de temporalidad de los fondos y la previa aprobación democrática del gasto. Al respecto, José Roberto Dromi [Constitución, Gobierno y Control: En Presupuesto y cuenta de inversión, instrumentos de gobierno y control. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1997, pág. 200] expresa que: 'el presupuesto es una manifestación más del control jurídico-político del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, como corolario del sometimiento de la actividad financiera del Estado al imperio de la ley, propio de todo Estado de Derecho, y como expresión de la Teoría de la separación de poderes'. Por su parte, Licciardo Cayetano [La función del presupuesto en el Estado Moderno. Argentina: Departamento de Ciencias Económicas, Jurídicas y Social de la Universidad de Salta, 1980, pág. 103] expone que: 'El presupuesto es una institución fundamental para la forma republicana de gobierno, porque nace junto con el derecho del pueblo a saber lo que el gobierno hace'. En esa perspectiva, los fines de la actividad presupuestal pueden resumirse en los cuatro siguientes: a) Facilitar el conocimiento y control político-parlamentario del programa económico del Ejecutivo; b) Coadyuvar a la ejecución eficiente y a la fiscalización administrativo-financiera por parte de la Contraloría General de la República; c) Prever los posibles efectos económicos y sociales de los programas de ingresos y gastos fiscales durante un ejercicio presupuestal; d) Interpretar, a través de los programas de obras, servicios y cometidos, el sentido de la noción bien común"*[1]

[1] (Exp. 00004-2004-CC FJ de 5 a 7)

El Tribunal Constitucional define la naturaleza jurídica de la Ley Anual del Presupuesto manifestando que se ejecuta dentro de un plazo determinado:

> "*Cuando este Tribunal realizó el análisis de la naturaleza jurídica de la Ley Anual del Presupuesto consideró que dicha institución debía entenderse a la luz de cuatro perspectivas, siendo una de ellas la perspectiva jurídica. Según este aspecto, "El presupuesto emana de un acto legislativo que otorga eficacia y valor jurídico a la política económica. El presupuesto surge de la acción parlamentaria en una ley con trámite diferenciado, debido a su naturaleza especial y a la importancia que tiene per se; además de tener una vigencia limitada y predeterminada con una función específica y constitucionalmente diferida. Dado su carácter jurídico, se presenta como la condición legal necesaria para que el Ejecutivo ejerza algunas de sus competencias." La vigencia limitada constituye una particularidad de la Ley Anual del Presupuesto que dimana del principio de anualidad, y por el cual "la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguible de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre." Dicha característica – que la distingue de otras normas– determina que la previsión de gastos e ingresos se efectúa anualmente, por lo que a su vencimiento la ley del presupuesto deja de tener vigencia"* [2]

El artículo 78° de la Constitución Política del Perú fija el plazo de vencimiento para que el Presidente de la República envíe al Congreso el Proyecto de la Ley de Presupuesto, juntamente con los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

> *Artículo 78º. El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.*

En el Reglamento del Congreso[3], en el artículo 76°, contempla como requisitos especiales para la presentación de las proposiciones normativas,

[2] (Exp. 00023-2007-AI FJ 4)
[3] http://www.congreso.gob.pe/Docs/files/reglamento/reglamento-congreso-10-03-18.pdf

en la que considera las competencias y el plazo de presentación de las leyes de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero:

> **Requisitos especiales**
>
> Artículo 76.- (...)
>
> 1.
>
> (...)
>
> b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el artículo 78° de la Constitución Política. Las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79° de la Constitución Política, deben contener un estudio sobre el impacto de la futura ley en el desarrollo y el bienestar del país.

Es importante mencionar que en el último párrafo del artículo 78° del Reglamento del Congreso (Debate y Aprobación), se menciona específicamente la indivisibilidad de las tres leyes, mencionando a la Ley de Presupuesto y sus leyes conexas (Endeudamiento y Equilibrio Financiero):

> **Debate y Aprobación**
>
> **Artículo 78.-**
>
> (...)
>
> La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73° deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate.
>
> (...)
>
> Asimismo, están exoneradas de este requisito la aprobación de la **Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas**, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República.
>
> (...)

En el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, en el artículo 19, Estructura de los ingresos públicos, se manifiesta que los ingresos del Presupuesto del Sector Público se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero.

> **Artículo 19.- Estructura de los Ingresos Públicos**
>
> (...)

> 19.2 Las Fuentes de Financiamiento del Presupuesto del Sector Público se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.

En el artículo 78 de la CPP, en referencia directa a la Ley de Endeudamiento manifiesta en la parte última:

> (...) No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

El Decreto Legislativo 1437[4], Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento, que tiene por objeto regular el Sistema Nacional de Endeudamiento Público, conformante de la Administración Financiera del Sector Público, en su artículo 9°, Ley Anual de Endeudamiento del Sector Público, menciona:

> La Ley de Endeudamiento del Sector Público que se aprueba anualmente, en el marco de lo dispuesto por el artículo 78 de la Constitución Política del Perú, establece fundamentalmente lo siguiente:
>
> 1. El monto máximo de endeudamiento que puede aprobar el Gobierno Nacional durante un año fiscal, en función de las metas establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual aplicable.
>
> 2. El destino general del monto máximo de endeudamiento.
>
> 3. El monto máximo de las garantías que el Gobierno Nacional puede otorgar o contratar con organismos multilaterales o agencias oficiales de crédito en el respectivo año fiscal, para atender requerimientos derivados de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público-Privadas. El referido monto no afecta el límite máximo establecido para las Operaciones de Endeudamiento a que se refiere el inciso 1.

El presupuesto público constituye el principal instrumento de política, como herramienta principal de la gestión pública, que permite asignar de una manera eficiente y eficaz los recursos, considerando las prioridades y objetivos del país, con el crecimiento, la estabilidad económica y el desarrollo del Perú.

El artículo 77 de la Constitución Política del Perú (CPP), menciona que el presupuesto asigna los escasos recursos públicos en forma equitativa a todos los sectores de la sociedad peruana, respondiendo a los criterios de necesidades sociales básicas y buscando la descentralización.

Partiendo de estos conceptos generales el Presidente de la República (Artículo 78 de la CPP), envía al Congreso de la República, en un plazo que vence el 30 de agosto de cada año, el Proyecto de Presupuesto juntamente con los proyectos de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, el mismo plazo para las tres leyes se

---

[4] https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-del-sistema-nacional-de-endeudamiento-pu-decreto-legislativo-n-1437-1692078-12/

considera en el artículo 76 del Reglamento del Congreso (RC), es decir el 30 de agosto, se debe remarcar que la vigencia de las tres leyes es anual.

Es muy importante mencionar que en el Artículo 78° del RC, se menciona que están exonerados de una segunda votación, entre otros, la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, refiriéndose a las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero.

Esta dependencia de las tres leyes se manifiesta en múltiples normas de carácter presupuestal, pero una de las más importantes se puede observar en el Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, específicamente en el artículo 19°, que se refiere a la Estructura de los ingresos públicos, en la que se manifiesta que las Fuentes de Financiamiento del Presupuesto del Sector Público se establecen en la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público.

Asimismo, en el artículo 78° de la CPP, se puede observar lo siguiente:

> (...) El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. (...)

Respecto a la Ley de Endeudamiento, de igual manera en el mismo artículo 78 de la CPP, se puede observar lo siguiente:

> (...) No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

Además, que en el Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento, define los montos máximos de endeudamiento, destino general del monto máximo, y el monto máximo de garantías, aprobados en la Ley de Endeudamiento del Sector Publico.

En el Manual del Proceso Legislativo[5], se menciona lo siguiente:

> Para el caso de la Ley de Presupuesto, se establece, además, un procedimiento legislativo especial con plazos determinados que, **se entiende y en cuanto corresponda, se aplican también para el caso de las otras dos leyes; así sucede en la práctica** (Arts. 78, último párr., y 81, inc. c) del RC)

1.3 IMPORTANCIA DE LA CORRELACIÓN DE LAS LEYES DE PRESUPUESTO, ENDEUDAMIENTO Y DE EQUILIBRIO FINANCIERO

Como se puede apreciar las Leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, tienen una alta correlación y dependencia, por lo que es una unidad indivisible; sin embargo, se puede observar que en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso, la fecha máxima de remisión de las tres leyes es el 30 de agosto. Ahora bien, en el desarrollo de la aprobación de las leyes solo se

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

considera que la Ley de Presupuesto tiene como plazo de aprobación el 30 de noviembre (Artículo 80 del CPP), sin mencionar a las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero.

> **Artículo 80°:** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.
>
> **Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo.**
>
> Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente.
>
> Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

Por este motivo, la presente propuesta legislativa tiene como finalidad cubrir este vacío legal, y de incoherencia en la normatividad nacional, en la que se aprueba las leyes de Equilibrio Financiero y Endeudamiento, en razón a una costumbre. En la última aprobación de estas tres leyes, año 2021, la Ley de Equilibrio Financiero, no fue publicada en el portal del Congreso, a la espera de una modificación que se realizó en una siguiente sesión del Pleno del Congreso, en fecha posterior, gracias a este vacío que existe actualmente en la legislación nacional, por lo que es de imperiosa necesidad modificar el artículo 80° de la Constitución Política del Perú, para que los próximos presupuestos del sector público tengan coherencia y sean transparentes.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma tiene como objeto modificar el artículo 80° de la Constitución Política del Perú.

En el siguiente cuadro se aprecia un comparativo de la modificación planteada:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
Artículo 80°.- Sustentación del Presupuesto Público El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta	**Artículo 80°.- Sustentación del Presupuesto Público** El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro

los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.	sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.
Si la autógrafa de las Leyes de Presupuesto, no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de estos, que son promulgados por decreto legislativo.	Si la autógrafa de las Leyes de Presupuesto, ***de Equilibrio Financiero y de Endeudamiento,*** no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de estos, que son promulgados por decreto legislativo.
Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.	Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El costo de la presente iniciativa parlamentaria no significará gasto alguno al erario nacional; sin embargo, el beneficio será importante ya que las leyes de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero tendrán un plazo de aprobación igual al de la ley de Presupuesto, por lo que significará una coherencia entre las tres leyes.

Además, que ayudará a que los principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las entidades públicas, sean eficientes en búsqueda de una gestión integrada y eficiente, de manera intersistémica en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal y que los procesos presupuestarios que comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria, sean transparentes.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda estrecha relación con las siguientes Políticas de Estado:

1: Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho;

5: Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes;

24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente;

26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Palacio Legislativo, 04 de febrero de 2021.