



NOTA DE INFORMACIÓN REFERENCIAL N° 37/2025-2026-ASISP/DIP

ALCANCES DEL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA INICIATIVA DE GASTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 3 de marzo del 2026

ÍNDICE

ALCANCES DEL ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN RESPECTO A LA INICIATIVA DE GASTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presentación	3
I. Principios presupuestarios constitucionales en la Constitución Política	4
II. Límites a la facultad legislativa del Congreso en relación con el proceso presupuestario	7
III. Jurisprudencia constitucional sobre la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución	9
a. Sentencia 984-2021 recaído en el Expediente 00018-2021-PI/TC	9
b. Sentencia 337/2022 recaído en el Expediente 00027-2021-PI/TC	11
IV. Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional relacionadas con la restricción a la iniciativa de gasto establecida en el artículo 79 de la Constitución	13
V. Opiniones sobre sentencias constitucionales referidas a la restricción de la iniciativa de gasto de los congresistas establecida en el artículo 79 de la Constitución Política	25

PRESENTACIÓN

El Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Departamento de Investigación Parlamentaria ha elaborado la presente Nota de Información Referencial, en atención al requerimiento efectuado sobre los alcances del artículo 79° de la Constitución Política del Perú y los límites a la iniciativa para la creación o incremento del gasto público por parte del Congreso de la República; con excepción de aquellas que se refieren a su propio presupuesto.

Asimismo, se solicita información sobre el alcance del artículo 76.2 a) del Reglamento del Congreso, respecto a las proposiciones de ley o de resolución legislativa, presentadas por los congresistas las cuales deben cumplir con el requisito de no contener propuestas de creación ni aumento de gasto público; con excepción de aquellas proposiciones que efectúen los señores parlamentarios durante el debate del Presupuesto para el Sector Público.

Para la elaboración se ha consultado la información disponible en fuentes oficiales y académicas, sobre la jurisprudencia establecida en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional; así como, las opiniones de especialistas en derecho constitucional y derecho presupuestario; cuyas referencias se consignan en el documento.

Esperamos brindar información que contribuya a la labor parlamentaria.

I. Principios presupuestarios constitucionales en la Constitución Política¹

Los principios presupuestarios constitucionales son aquellos que organizan y delimitan las funciones, atribuciones y roles de los poderes públicos en relación con los recursos públicos, especialmente, las políticas tributarias, el proceso presupuestario del Sector Público y la deuda pública.²

El “Derecho constitucional económico”³ (KRESALJA, 2019) precisa que en el proceso presupuestario se pueden distinguir cuatro grandes fases. Dos de ellas a cargo del Parlamento: aprobación y control. Mientras que, las otras dos: elaboración y ejecución, están a cargo del Poder Ejecutivo.

El proceso presupuestario, fundamental en la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, tiene como marco los principales lineamientos del Derecho Presupuestario, que regula la preparación, aprobación, ejecución y control del presupuesto del Estado y de todas las entidades públicas⁴.

En concordancia con dichos lineamientos, el Capítulo IV “Del Régimen Tributario y Presupuestal” de la Constitución Política, contiene los lineamientos de la administración económica y financiera del Estado, de la inversión de los recursos económicos necesarios para que las diversas entidades públicas cumplan con sus funciones sustanciales en la satisfacción de las necesidades de la población. (OCHOA Cardich, 1998).

Los principios del régimen presupuestario del Estado son los siguientes:

- **Principio de legalidad presupuestaria:** Establece que la captación de ingresos y la autorización de gastos del Estado, sólo pueden ser autorizados por Ley (o norma de rango de ley) que determina la fuente del gasto y su regularidad. Por tanto, los actos y contratos de la administración pública sólo tienen eficacia y validez si se sustentan en las autorizaciones presupuestarias señaladas en la ley.

En el Perú, el artículo 77 de la Constitución Política establece «La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso».

artículo 77. 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.

- **Principio de anualidad:** Establece la vigencia anual del presupuesto público. Período que se conoce como “año fiscal”, en el cual se autoriza la afectación de los ingresos percibidos, cualquiera sea la fecha en que se generen; así como, los gastos

¹ Constitución Política del Perú. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf>

² KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. “Derecho Constitucional Económico” (Lima, 2019) Fondo Edit. PUCP. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Informes/Comisiones_Especiales/Libro-1.pdf

³ KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. “Derecho Constitucional Económico” (Lima, 2019) Fondo Edit. PUCP. https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Informes/Comisiones_Especiales/Libro-1.pdf

⁴ OCHOA Cardich, César “Bases del régimen constitucional presupuestario”. (1998). THEMIS Revista de Derecho, (37), Pp. 276–283. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11711>

devengados con cargo a los respectivos créditos presupuestarios durante el mismo período.

El artículo 77 de la Constitución reconoce el carácter anual del presupuesto aprobado por el Congreso.

- *Principio de competencia:* Establece las atribuciones en cada una de las fases del proceso presupuestario, en las que podemos distinguir básicamente cuatro: elaboración, aprobación, ejecución y control.

De acuerdo con el mandato constitucional, el Congreso domina las fases de aprobación y control. Mientras que el Poder Ejecutivo domina las fases de elaboración y ejecución.

Los artículos 56, inciso 4; 77; 79; 80; 81 y 102, inciso 4 de la Constitución Política, establecen que el Congreso es el órgano habilitado para aprobar la Ley de Presupuesto y sus modificaciones, la Cuenta General y los tratados internacionales que contengan obligaciones financieras.

La atribución de aprobar el Presupuesto no es delegable ni a la Comisión Permanente (artículo 101, inc. 4 C.P.) ni al Poder Ejecutivo (artículo 104 C.P.) La única excepción es que el Presupuesto no se apruebe dentro del plazo señalado (artículo 80 C.P.).

El artículo 78 de la Constitución indica que el Presidente de la República (a nombre del Poder Ejecutivo) es quien remite el proyecto de Presupuesto del sector público, para su aprobación por el Congreso. El artículo 118, inciso 17 de la Constitución señala que es atribución del presidente de la República administrar la hacienda pública.

artículo 78. 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

Asimismo, en el ámbito de las competencias, el artículo 79 de la Constitución, establece una restricción a la función presupuestaria del Congreso, ya que señala una excepción a la iniciativa legislativa que tienen los parlamentarios; inhabilitándolos para proponer la creación de nuevos gastos no previstos en la Ley de Presupuesto o aumentar algún monto menor.

artículo 79. Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

(...)

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

(...)

Proponer la iniciativa de gasto es atribución del Poder Ejecutivo, mientras el Congreso tiene la facultad de aprobar, rechazar, modificar la estructura del gasto o de su financiamiento, dentro del proyecto global; o disminuir el proyecto de presupuesto, pero nunca incrementarlo. (KRESALJA, 2019)⁵

El artículo 118, inciso 17) de la Constitución establece la competencia del Poder Ejecutivo, a través del Presidente de la República, la responsabilidad de administración presupuestal del Estado.

⁵ Ob. citada. P. 136

artículo 118. Corresponde al Presidente de la República:

(...).

17. Administrar la hacienda pública.

(...).

- *El principio de anticipación:* Por el cual se establece que el marco legal referido a los ingresos y gastos autorizados para ser ejecutados por todas las instancias de la administración pública; debe estar aprobado por el Parlamento y promulgado por el Poder Ejecutivo antes del inicio del año fiscal.

La Constitución Política establece los plazos del proceso presupuestario. En ese sentido, el artículo 78 C.P. señala que el presidente de la República debe enviar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto hasta el 30 de agosto de cada año.

El artículo 80° C.P. establece el plazo para que el Congreso concluya con el debate y aprobación de la Ley de Presupuesto ya que, si la autógrafa ésta no es remitida para su promulgación, hasta el 30 de noviembre, entrará en vigor el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo el cual será promulgado por decreto legislativo.

- *Principio de unidad y universalidad presupuestaria:* Determina que todos los ingresos y gastos del Sector Público y todos los presupuestos de las entidades que lo comprenden, están sujetos a la Ley de Presupuesto; lo cual también se establece en el D. Leg. 1440⁶.

El artículo 77 de la Constitución establece que la administración financiera del Estado, del gobierno central y las instancias descentralizadas, se rige por la Ley de Presupuesto aprobada por el Congreso.

- *Principio de equilibrio presupuestario:* El proyecto de presupuesto debe expresar el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a ser asignados; tal como lo establece el artículo 78 de la Constitución política. En concordancia, el Decreto Legislativo 1440 establece la prohibición de incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente (artículo 2)
- *Principio de exclusividad presupuestaria:* Por el cual se determina que la Ley de Presupuesto debe contener materias estrictamente presupuestarias.

El artículo 74 de la Constitución Política establece que ni la Ley de Presupuesto, ni los decretos de urgencia pueden contener materia tributaria.

- *Principio de justicia financiera:* Por el cual se incluyen mandatos referidos a los fines sociales del Estado, la asignación equitativa de los recursos públicos en base a criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Asimismo, considera el derecho de las circunscripciones subnacionales a participar de los ingresos y rentas obtenidos por la explotación de sus recursos naturales, en calidad de canon (artículo 77 C.P.).
- *Principio de publicidad y transparencia fiscal:* Como principio fundamental del Estado de derecho y garantía para la seguridad jurídica. No existen «partidas secretas» en la Ley de Presupuesto.

⁶ Decreto Legislativo 1440. Decreto legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

II. Límites a la facultad legislativa del Congreso en relación con el proceso presupuestario

La aprobación de la Ley anual de Presupuesto para el Sector Público es inherente a las facultades exclusivas del Congreso, en cumplimiento de su función legislativa, siendo una atribución indelegable (Ochoa C., 1998)⁷.

Esta competencia exclusiva e indelegable del Congreso, sin embargo, está sujeta a límites establecidos en el texto constitucional. Uno de ellos, es el establecido en el artículo 79, que inhabilita a los congresistas para tener iniciativas de creación o incremento gastos públicos salvo en lo que se refiere al presupuesto del Congreso. Esta limitación tiene el objetivo de asegurar el equilibrio presupuestal (Ochoa C., 1998).⁸

Otra limitación se establece respecto al plazo para la aprobación de la autógrafa, en el artículo 80 de la Constitución Política: *“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 este, que es promulgado por decreto legislativo.”*

El constitucionalista Marcial Rubio en el "Estudio de la Constitución Política de 1993", (Lima, 1999)⁹, indica que el primer párrafo del artículo 79 del texto constitucional, sólo permite que los parlamentarios tengan iniciativa presupuestal, respecto al presupuesto del Congreso, mientras que está prohibido en todos los demás ámbitos del Presupuesto de la República. Ello se debe a que la función congresal consiste en controlar que el Poder Ejecutivo elabore un presupuesto equilibrado y enfocado en las necesidades del país.

El mandato constitucional del artículo 79, además, establece otras restricciones al rol parlamentario:

- No pueden aprobar la creación de tributos con fines predeterminados, salvo que sean propuestos por el Poder Ejecutivo;
- Cualquier medida de tratamiento tributario especial para una zona del país debe ser aprobada con votación calificada (por no menos de dos tercios de los congresistas); y
- Todas las leyes que concedan beneficios y exoneraciones tributarias deben contar con informe previo del poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.¹⁰

El antecedente de esta disposición constitucional se encuentra en el artículo 199 de la Constitución Política de 1979, que en su segundo párrafo estableció la misma restricción:

artículo 199.- En la Ley de Presupuesto no pueden constar disposiciones ajenas a la materia presupuestaria ni a su aplicación.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente ni aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. Los Representantes a Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos salvo lo dispuesto en el artículo 177¹¹. (...)

⁷ Ob. citada. Pág. 282

⁸ Ob. citada. Pág. 284

⁹ RUBIO Correa, Marcial. "Estudio de la Constitución Política de 1993". Tomo III. Pp. 447,448 y 449. Fondo Editorial PUCP. Primera Edición, <https://repositorio.pucp.edu.pe/bitstreams/60f9e17f-8a68-4158-8c98-7b1cfc209f37/download>

¹⁰ Ob. citada. Pág. 448

¹¹ Constitución Política del Perú (1979).

artículo 177.- Cada Cámara elabora y aprueba su Reglamento, elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás

Esta restricción a la iniciativa de gasto por parte de los congresistas habría sido motivada por la necesidad de superar una costumbre existente en los Congresos anteriores, en los que se incluía las llamadas “iniciativas parlamentarias” en el Presupuesto Público, por las que se disponían recursos para financiar las obras solicitadas por los parlamentarios, dando lugar al clientelismo y el paternalismo.

La prohibición a los congresistas de ejercer iniciativa en el gasto proviene de una antigua costumbre existente en los Congresos de los años cincuenta y sesenta que se llamaba la partida de iniciativas parlamentarias. Consistía ella en un cajón de sastre en el que se preveía el dinero necesario para las obras que pedían los parlamentarios para los territorios que los elegían. Era una forma de paternalismo político que luego era retribuida en votos por las obras apadrinadas.

La cuenta de iniciativas parlamentarias desbalanceaba cualquier presupuesto porque los mismos congresistas proponían y aprobaban. A partir de la Constitución de 1979 y en base a esta experiencia se estableció la saludable prohibición que comentamos.¹²

Según lo establecido en el artículo 102, inciso 4, de la Constitución Política, es atribución del Congreso la aprobación de la Ley de Presupuesto, sus modificaciones, la Cuenta General y las obligaciones financieras establecidas en tratados internacionales.

Esta atribución es indelegable, de acuerdo con los artículos 101 y 104 del texto constitucional, ni a la Comisión Permanente ni al Poder Ejecutivo. La única excepción considerada es en el caso de que la autógrafa del Presupuesto no sea aprobado dentro del plazo constitucional (30 de noviembre).

El artículo 118, inciso 17, de la Constitución establece que es atribución del Presidente de la República para administrar la hacienda pública; por tanto, la iniciativa de gasto solo puede surgir del Poder Ejecutivo. El Congreso de la República puede aprobar, modificar o rechazar la estructura de gasto y de su financiamiento dentro del proyecto global o disminuir el proyecto de presupuesto, pero no incrementarlo.¹³

En concordancia con la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución Política, el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en relación con las iniciativas legislativas presentadas por los congresistas, señala como requisitos que éstas contengan explícitamente la referencia del impacto económico, presupuestal y ambiental de la propuesta; así como, la prohibición expresa a que contengan propuestas de creación o aumento de gasto público.

Requisitos y presentación de las proposiciones

artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.
(...)

Requisitos especiales

artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está

comisiones, establece la organización y atribuciones de los grupos parlamentarios, arregla su economía, sanciona su presupuesto, nombra y remueve a sus funcionarios y empleados y les otorga los beneficios que les corresponde de acuerdo a ley. El Congreso aprueba su propio Reglamento que tiene fuerza de ley. También la tienen los Reglamentos de cada Cámara.

¹² RUBIO Correa, Marcial. “Estudio de la Constitución Política de 1993”. Tomo III. Pp. 447, 448 y 449. Fondo Editorial PUCP. Primera Edición, <https://repositorio.pucp.edu.pe/bitstreams/60f9e17f-8a68-4158-8c98-7b1cfc209f37/download>

¹³ Ob. Citada. Pág. 136

sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

(...)

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

(...)

III. Jurisprudencia constitucional sobre la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución

a. Sentencia 984-2021 recaído en el Expediente 00018-2021-PI/TC¹⁴

La Sentencia 984-2021, emitida el 23 de noviembre del 2021, recaída en el Expediente 00018-2021-PI/TC está referida a la demanda de inconstitucionalidad, presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31188. Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público. La sentencia declaró infundada en parte la demanda.

Uno de los sustentos presentados por el Poder Ejecutivo en la referida demanda está referido a la presunta vulneración de los artículos 77, 78, 79 y 118, inc. 17) de la Constitución Política del Perú.

Específicamente, respecto a la constitucionalidad de la Ley 31188 en relación con el mandato del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política, la sentencia toma como referencia la definición de “gasto público” establecido en el artículo 20 del D. Leg. 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹⁵:

En ese marco, la sentencia precisa que el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución establece la prohibición al legislador de presentar iniciativas que generen gastos públicos o los aumenten, respecto del presupuesto anual vigente, con excepción de lo referido a su propio presupuesto.¹⁶ El objetivo de esta prohibición es la no generación de nuevos desembolsos o gastos no previstos, o el aumento de gastos públicos ya incluidos en el presupuesto del correspondiente año fiscal.¹⁷

A través de los fundamentos de esta sentencia¹⁸ el Tribunal Constitucional establece

¹⁴ Sentencia 984-2021. Expediente 00018-2021-PI/TC. <https://jurisprudencia.sedec.gob.pe/sentencia/00018-2021-ai-984-2021>

¹⁵ D. Leg. 1440.- Artículo 20.- Los Gastos Públicos. Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones, para el logro de resultados prioritarios u objetivos estratégicos institucionales.

¹⁶ STC. Expediente 00018-2021-PI/TC. F. 177: *En otras palabras, lo que está prohibido al legislador es generar gastos públicos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente; pero dicho mandato no se aplica respecto a su propio presupuesto institucional.*

¹⁷ STC. Expediente 00018-2021-PI/TC. F. 178: *En suma, el objeto de dicha disposición es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.*

¹⁸ STC. Expediente 00018-2021-PI/TC. F. 179. *De este modo, dicha prohibición no impide que una iniciativa legislativa, a cargo del legislador democrático, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente se generen para su materialización.*

¹⁸⁰. *En consecuencia, este Tribunal aprecia que cabe distinguir entre el gasto público, por un lado, y las obligaciones del Estado, por el otro, así como también entre sus correspondientes fuentes jurídicas, como se explicará a continuación.*

¹⁸¹. *Este Tribunal entiende que el gasto público concebido como la erogación dispuesta en la ley de presupuesto anual, elaborada a iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobada por el Congreso, se diferencia conceptualmente de una obligación del Estado.*

¹⁸². *En efecto, sería a todas luces irrazonable considerar que el artículo 79 impide que el legislador plasme en su labor legislativa la*

que la prohibición del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política, **no puede impedir que el legislador**, a través de su función legislativa, establezca «obligaciones del Estado» que, para su materialización, requieren la inclusión de partidas presupuestales que deben ser programadas, oportunamente, por el Poder Ejecutivo en cumplimiento de sus atribuciones.

La sentencia diferencia los conceptos de “gasto público”, por un lado, de las “obligaciones del Estado” por el otro; graficándolo del siguiente modo, en el fundamento 189:

	Gasto público	Obligación del Estado
Definición	Erogación presupuestaria anual	Relación jurídica cuyo objeto es exigible al Estado
Fuente jurídica	Ley de presupuesto público	Constitución, ley, tratados internacionales, acto administrativo, contrato, entre otros negocios jurídicos, etc.

Fuente: Tribunal Constitucional. Sentencia 984-2021-Exp. 00018-2021-PI/TC

En tal sentido, la sentencia señala que la prohibición establecida en el artículo 79 de la Constitución, no puede limitar la función legislativa democrática, más aún, cuando ésta tenga por objeto, la realización de los derechos fundamentales (incluyendo derechos sociales) en cumplimiento de la Constitución y de los compromisos internacionales suscritos por el Estado peruano y que son de obligatorio cumplimiento.

En consecuencia, en la referida sentencia se precisa que:

193. Por ello, en tanto una ley, incluso a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la ley de presupuesto anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no contravendrá lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.

194. En ese supuesto, si la ley, en realidad, amplía el reconocimiento de derechos y, en tal caso, comporta que el Estado asuma obligaciones, dicha actuación no incidirá negativamente en las disposiciones constitucionales antes invocadas.

195. En suma, este Tribunal entiende que la regulación en torno a las condiciones de ejercicio de un derecho fundamental, amparado por la Constitución interpretada de conformidad con los tratados y con el bloque de constitucionalidad, no puede confundirse con la habilitación de gastos públicos.

196. Asimismo, este Tribunal descarta que la obra del legislador democrático en el desarrollo de los derechos fundamentales genere, por ese solo hecho, la afectación de los principios de exactitud, equilibrio y estabilidad presupuestales, contemplados en la Constitución.

necesaria realización de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos sociales, por mandato de la propia Constitución o de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha asumido, provenientes del PIDESC, de la CADH o del Protocolo de San Salvador, entre otros.

183. En un Estado constitucional de derecho rige el principio democrático de libre iniciativa legislativa, salvo las excepciones previstas en el propio texto constitucional, como es el caso de la disposición bajo análisis del artículo 79, que, como toda excepción, debe ser interpretada restrictivamente.

b. Sentencia 337/2022 recaído en el Expediente 00027-2021-PI/TC¹⁹

La Sentencia 337/2022 emitida el 27 de setiembre del 2022, recaída en el Expediente 00027-2021-PI/TC, referido a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Poder Ejecutivo contra la Ley 31125, “Ley que declara en emergencia el Sistema Nacional de Salud y regula su proceso de reforma”. El Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda interpuesta por el Poder Ejecutivo.

Entre los aspectos cuestionados en la demanda de inconstitucionalidad, se alegó una presunta vulneración de los artículos 77, 78, 79 (primer párrafo) y 118 inc. 17) de la Constitución Política.

En la sentencia, el Tribunal Constitucional estableció que tales cuestionamientos estaban directamente referidos al ámbito de la Constitución presupuestaria, cuyos principios tienen la finalidad de asegurar el equilibrio entre los ingresos fiscales y las autorizaciones de gastos públicos, expresadas en la Ley de Presupuesto. (f. 159)²⁰

En cuanto al mandato del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política referido a la limitación de los congresistas para proponer la creación o incremento de gastos públicos con la excepción de aquellos referidos a su presupuesto.²¹

La sentencia precisa que este es un mandato de naturaleza presupuestaria. Por tanto, corresponde que este mandato sea interpretado razonablemente, de forma unitaria y armónica, tanto del texto constitucional como de las normas de desarrollo en materia presupuestaria.

Se adopta la definición de “gasto público” establecida en el artículo 20 del D. Leg. 1440²², “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto” como «la erogación que realizan las entidades públicas, con cargo a los créditos presupuestarios, que son aprobados para atender la prestación de servicios públicos, así como las acciones a cargo de las entidades del Estado, en el ámbito de sus competencias, para el logro de sus prioridades y fines institucionales»

Al respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional precisa el carácter de una iniciativa legislativa que establece la responsabilidad de reconocimiento de derechos (entre ellos derechos sociales) en cumplimiento de compromisos internacionales del Estado peruano, que por sí misma no implica la creación o habilitación de un gasto público no previsto en la Ley de Presupuesto vigente.

171. En ese entendido, el Presupuesto Público, de duración anual, constituye la materialización de la administración económica y financiera del Estado que, debe regirse por determinados principios, especialmente por aquellos establecidos

¹⁹ Sentencia 337/2022, Expediente 00027-2021-PI/TC. 28.10.202. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00027-2021-AI.pdf>

²⁰ STC. Expediente 00027-2021-PI/TC.

F. 159. Tales principios, en lo esencial, tienen como finalidad asegurar una adecuada correspondencia entre los ingresos fiscales y las habilitaciones de gastos públicos previstas en la Ley de Presupuesto, de modo que se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal, como se desprende de la jurisprudencia de este Tribunal.

²¹ STC. Expediente 00027-2021-PI/TC.

F. 165. Por su parte, el primer párrafo del artículo 79 establece que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

166. Así pues, se trata de un mandato que tiene como destinatario a los legisladores y, en virtud del cual, las iniciativas legislativas que aquéllos presenten y luego se aprueben como leyes no pueden:

i) Crear gastos públicos
ii) Aumentar gastos públicos

167. La excepción prevista en esta disposición se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.

168. Ahora bien, de la Constitución no fluye explícitamente en qué consiste un gasto público; en cambio, sí se desprende del texto constitucional un marco delimitador que expresa su naturaleza presupuestaria. Ello se ve reflejado también en la ubicación que se ha conferido a dicho mandato en el texto constitucional, al encontrarse junto a diversos artículos constitucionales relacionados con el Presupuesto Público.

²² Decreto Legislativo 1440. <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

expresamente en la Constitución, como la asignación equitativa de los recursos públicos, su programación y ejecución orientadas eficientemente hacia la atención de los fines prioritarios del Estado como los de satisfacer los derechos sociales o cumplir con los retos planteados por el proceso de descentralización, entre otros (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 174).

172. Ahora bien, en ese marco, la finalidad del artículo 79 de la Constitución es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.

173. En consecuencia, tal prohibición “no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización” (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 179).

174. Asimismo, este Tribunal ya ha sostenido en la sentencia previamente mencionada, que sería a todas luces irrazonable considerar que el artículo 79 impide que el legislador, mediante sus iniciativas, el desarrollo de los derechos fundamentales, entre los que se encuentran los derechos sociales. Más aún si dicha actuación obedece al mandato de la propia Constitución o de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que ha asumido el Estado y que provienen del PIDESC, de la CADH o del Protocolo de San Salvador, entre otros (fundamento 182).

175. En todo caso, el Estado puede asumir diversas obligaciones, según la fuente jurídica de la que estas emanen. Por ello, como ya ha precisado este Tribunal en la aludida Sentencia 0018-2021-PI/TC, “entre las fuentes jurídicas de las obligaciones del Estado se encuentran la propia Ley, un acuerdo o tratado internacional, un acto administrativo, una sentencia judicial, un contrato, negocios jurídicos, etc.” (fundamento 186).

176. De lo expuesto se deriva que las fuentes de las obligaciones del Estado no pueden ser confundidas con las previsiones, consignaciones presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la Ley del Presupuesto anual.

177. Por ello, resulta indispensable distinguir entre leyes que generen obligaciones para el Estado y leyes que expresamente irroguen gasto público que, como tales, pretendan ser imputables a la Ley de Presupuesto anual.

178. En todo caso, según la jurisprudencia de este Tribunal, lo determinante del vicio de inconstitucionalidad, por vulneración del marco constitucional y, en concreto, de los artículos 77, 78, 79 y 118.17 de la Norma Fundamental, radica en habilitar un gasto público no considerado previamente en la Ley de Presupuesto vigente, por la sencilla razón de que, en tal supuesto, dicho gasto escaparía del balance general de ingresos y egresos, previamente establecido, para el correspondiente año fiscal que es aquello a lo que se refiere el principio de equilibrio presupuestal al que ya se hiciera referencia. Queda claro entonces que la finalidad constitucional subyacente es la no afectación de dicho balance general establecido para cada año fiscal (Sentencia 0018-2021-PI/TC, fundamento 192).

179. Por ello, en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución.
(...)

En esta sentencia, el Tribunal Constitucional reitera la distinción entre leyes que generen obligaciones del Estado (con la indispensable fuente jurídica) de aquellas leyes que irrigan gastos públicos que pudieran incurrir en la restricción contenida en el artículo 79 de la Constitución Política; afectando el Presupuesto nacional y el indispensable equilibrio fiscal.

Voto singular del Dr. Manuel Monteagudo Valdez

El Magistrado Manuel Monteagudo Valdez, miembro del Tribunal Constitucional emitió un voto singular en el cual sustenta su discrepancia con la Sentencia 337. Expediente 027-

2022; señalando que este caso debe ser analizado a la luz de los principios constitucionales presupuestarios establecidos en la Constitución de 1993; los cuales deben ser comprendidos de forma integral; como el marco normativo y el ámbito jurídico en el cual se desarrollará la actividad económica del Estado, en el marco de un Estado social y democrático de derecho.

Por lo cual, la adopción de medidas destinadas a implementar contenidos para reconocer y desarrollar derechos fundamentales debe ser a través de una política de gasto racional y responsable; que garantice el principio de equilibrio presupuestal.

El cumplimiento y eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales requiere de capacidad presupuestal, que deben expresarse en las prioridades que anualmente, reflejan las partidas del presupuesto para el sector público.

Señala que los propios tratados suscritos por el Estado peruano, que implican compromisos para garantizar derechos económicos, sociales y culturales; reconocen que la implementación de esos compromisos debe ser progresiva, hasta el máximo de los recursos disponibles; y de conformidad con la legislación interna de los países (f.f. 17, 18) La efectividad de los derechos sociales demanda un mínimo de actuación estatal, de la implementación de políticas y de una ejecución presupuestal, para el logro progresivo de estas libertades fundamentales. “Sin embargo, esto no supone que el Estado peruano asuma obligaciones más allá de los recursos de los que dispone, ya que el equilibrio presupuestal también es indispensable para el goce, en un marco general, de todos los derechos que se encuentran reconocidos en la Constitución” (F. 19)

En el voto singular, el magistrado precisa que el artículo 79 de la Constitución es un límite directo a las atribuciones del legislador, para garantizar la preservación del equilibrio presupuestal, en cumplimiento del mandato constitucional.

27. (...) la materialización de los derechos fundamentales requiere que el tesoro público sea administrado de forma responsable, ya que solo a través de la adecuada creación de gasto, y de su uso racional, es posible la satisfacción de derechos sin la necesidad de perjudicar otros. La eficiencia del funcionamiento del Estado depende, así, de una suerte de “Eficiencia de Pareto”, lo cual implica que deba existir una distribución óptima de los recursos.

c. Otras Sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional relacionadas con la restricción a la iniciativa de gasto establecida en el artículo 79 de la Constitución

El Tribunal Constitucional, en su calidad de órgano de control de la Constitución²³ ha emitido sentencias referidas a la aplicación y los alcances del artículo 79 de la Constitución Política; en relación con la prohibición de iniciativa de gasto de los congresistas, de los principios constitucionales presupuestarios. A continuación, consignamos brevemente, dichas resoluciones²⁴:

1. Sentencia del Expediente N.º00012-2023-AI/TC²⁵

Fecha de publicación: 11 de diciembre del 2024

Fundamentos jurídicos destacados: 27, 28

²³ Constitución Política del Perú (1993), <https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-12-2024.pdf> artículo 201. El Tribunal Constitucional es el órgano de control de la Constitución. Es autónomo e independiente. Se compone de siete miembros elegidos por cinco años. (...)

²⁴ Tribunal Constitucional. Jurisprudencia sistematizada. <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sistematizacion-jurisprudencial/busqueda>

²⁵ Sentencia del Expediente N.º00012-2023-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00012-2023-ai-288-2024>

27. *De lo anterior se colige que la previsión contenida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución busca, entre otros fines, preservar la necesidad de mantener equilibrado el presupuesto.*
28. *Por ello, como sostuviera este Tribunal en la Sentencia emitida en el expediente 00027-2021-PI/TC, “en tanto una ley, tramitada a iniciativa del legislador democrático, no genere un gasto público que, como tal, sea inmediatamente imputable a la Ley de Presupuesto Anual vigente, afectando el balance general de ingresos y egresos previamente establecido para dicho año fiscal, no vulnerará lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución” (fundamento 179). En consecuencia, dicho principio impone límites a la adopción de medidas legislativas a iniciativa de los parlamentarios que generen o aumenten gasto público, imputable de manera inmediata al presupuesto vigente.*

Fundamentación del voto del Magistrado Ochoa Cardich

1. (...) *Sobre el particular, en mi opinión la prohibición de iniciativa parlamentaria de gasto público es particularmente estricta cuando se menoscaba el principio de sostenibilidad financiera. Así, por ejemplo, si el gasto público se ejecuta de manera progresiva y en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, como en el caso a que se refiere la precitada sentencia no hay vulneración a la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución, especialmente cuando se trata de la tutela de derechos sociales fundamentales.*
2. Sentencia del Expediente N.º00006-2023-AI/TC²⁶
Publicada el 3 de septiembre del 2024
Fundamentos jurídicos destacados: 165, 166, 167, 168, 169
 165. *Relacionado con este asunto, el primer párrafo del artículo 79 dispone que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.*
 166. *Así pues, se trata de un mandato que tiene como destinatario a los legisladores y, en virtud del cual, las iniciativas legislativas que aquéllos presenten y luego se aprueben como leyes no pueden:*
 - i) *Crear gastos públicos.*
 - ii) *Aumentar gastos públicos.*
 167. *La excepción prevista en esta disposición se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.*
 168. *Este Tribunal ha sostenido que lo que está prohibido al legislador es la generación de gastos públicos o aumentarlos con cargo al presupuesto anual vigente; pero dicho mandato no se aplica respecto a su propio presupuesto institucional.*
 169. *En suma, el objeto del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución es que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público. Las disposiciones cuestionadas representan una obligación financiera futura del Estado que deberá ser considerada por el Poder Ejecutivo en un siguiente ejercicio anual o incluso en otros posteriores, con sujeción al principio de progresividad o de cumplimiento paulatino establecido en la Disposición Final y Transitoria Undécima de la Constitución, que deberán ser coordinadas con el Poder Ejecutivo en el marco de la cooperación entre poderes, pero respetando el equilibrio presupuestal y la sanidad de las finanzas públicas.*

²⁶ Sentencia del Expediente N.º00006-2023-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00006-2023-ai-205-2024>

3. Sentencia del Expediente N.°00026-2021-AI/TC²⁷

Publicada el 30 de julio del 2024

Fundamentos jurídicos destacados: 218, 219, 220, 221, 225, 228, 229, 230, 231.

218. *El primer párrafo del artículo 79 de la Constitución preceptúa que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.*

219. *Como ya ha sido resaltado por este Tribunal (Sentencia 0027-2021- PI/TC, fundamento 166), se trata de un mandato que tiene como destinatarios a los legisladores y, en virtud del cual, las iniciativas legislativas que aquéllos presenten y que luego aprueben como leyes no pueden:*

(i) Crear gastos públicos.

(ii) Aumentar gastos públicos.

220. *La excepción a los dos supuestos indicados se refiere a la aprobación del presupuesto del propio Congreso.*

221. *Ahora bien, de la Constitución no fluye explícitamente en qué consiste un gasto público; en cambio, sí se desprende del texto constitucional un marco delimitador que expresa su naturaleza presupuestaria. Esto se ve reflejado también en la ubicación que se ha conferido a dicho mandato en el texto constitucional, pues se encuentra junto a diversos artículos constitucionales relacionados con el presupuesto público, como los artículos 77 y 78.*

225. *En esta línea, corresponde tener presente la interpretación razonable del mencionado artículo 79, sobre la base de una lectura unitaria y armónica de la Constitución, complementada por las normas de desarrollo de la materia presupuestaria, materia que fuera desarrollada por este Tribunal en la sentencia emitida en el Expediente 00018-2021-PI/TC.*

228. *En ese marco, este Colegiado ha interpretado que el grado de exigencia del artículo 79 de la Constitución se orienta a que las iniciativas legislativas no generen nuevos desembolsos o erogaciones no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, y que tampoco pueden incrementar los gastos públicos ya incluidos en dicho presupuesto público.*

229. *En consecuencia, tal prohibición “no impide que una iniciativa legislativa, presentada por los Congresistas, pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, este determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la Ley de Presupuesto anual para atender los gastos que eventualmente requiera su materialización” conforme a la jurisprudencia de este Colegiado (sentencia emitida en el Expediente 00018-2021-PI/TC, fundamento 179).*

230. *El Estado puede asumir diversas obligaciones, según la fuente jurídica de la que estas emanan. Como ya ha precisado este Tribunal en la aludida sentencia expedida en el Expediente 00018-2021-PI/TC, entre las fuentes jurídicas de las obligaciones del Estado se encuentra la propia ley, pero también incluyen los acuerdos o tratados internacionales, los actos administrativos, las sentencias judiciales, los contratos, entre otros (Cfr. fundamento 186).*

231. *De lo expuesto se deriva que las fuentes de las obligaciones del Estado no pueden ser confundidas con las previsiones, consignaciones presupuestarias, autorizaciones o habilitaciones de la ley del presupuesto anual.*

²⁷ Sentencia del Expediente N.°00026-2021-AI/TC. <https://jurisprudencia.sedec.gob.pe/sentencia/00026-2021-ai-193-2024>

4. Sentencia del Expediente N.º00029-2021-AI/TC²⁸

Publicada el 31 de octubre del 2023

Fundamentos jurídicos destacados: 109, 110, 111

109. *En relación con el artículo 79 de la Constitución, dicho artículo prevé que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.*
110. *A juicio de este Tribunal, dicho artículo contiene un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: (i) crear gastos públicos, (ii) ni aumentarlos, con la excepción prevista en la propia disposición glosada.*
111. *En su jurisprudencia, este Tribunal ha dejado sentado que la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, sin poder sustituirlo en la dirección de la política económica y, menos aún, creando o aumentando gastos públicos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno (cfr. Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30), para un determinado año fiscal.*

5. Sentencia del Expediente N.º00024-2021-AI/TC²⁹

Publicada el 31 de octubre del 2023

Fundamentos jurídicos destacados: 109, 110, 111, 112, 113, 114

109. *En relación con el artículo 79 de la Constitución, dicho artículo prevé que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.*
110. *A juicio de este Tribunal, dicho artículo contiene un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: (i) crear gastos públicos, (ii) ni aumentarlos, con la excepción prevista en la propia disposición glosada.*
111. *En su jurisprudencia, este Tribunal ha dejado sentado que la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, sin poder sustituirlo en la dirección de la política económica y, menos aún, creando o aumentando gastos públicos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno (cfr. Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30), para un determinado año fiscal.*
112. *Naturalmente, si la iniciativa no es del Congreso, sino del Poder Ejecutivo, no resulta aplicable esta disposición. Este Tribunal ha sostenido al respecto que:*
(...) el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación (cfr. Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30).
113. *De ello se deriva, como ya ha sostenido este Tribunal, que “el Poder Legislativo necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa que implique creación o aumento del gasto público” (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 20).*
114. *La disposición constitucional bajo análisis constituye un mandato dirigido al legislador, pero no al Poder Ejecutivo. En consecuencia, si el Congreso de la República aprueba leyes que crean gastos públicos o los aumentan a iniciativa del Poder Ejecutivo, no incurre por ello en una infracción del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.*

²⁸ Sentencia del Expediente N.º00029-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00029-2021-ai-350-2023>

²⁹ Sentencia del Expediente N.º00024-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00024-2021-ai-350-2023>

6. Sentencia del Expediente N.º00023-2021-AI/TC³⁰

Publicada el 24 de abril del 2023

Fundamentos jurídicos destacados: 109, 110, 111, 112, 113, 114

109. *En relación con el artículo 79 de la Constitución, dicho artículo prevé que “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.*
110. *A juicio de este Tribunal, dicho artículo contiene un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: i) crear gastos públicos, ii) ni aumentarlos, con la excepción prevista en la propia disposición glosada.*
111. *En su jurisprudencia, este Tribunal ha dejado sentado que la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, sin poder sustituirlo en la dirección de la política económica, y menos aun creando o aumentando gastos públicos que escapen a la proyección técnica diseñada por el Gobierno (cfr. Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30), para un determinado año fiscal.*
112. *Naturalmente, si la iniciativa no es del Congreso, sino del Poder Ejecutivo, no resulta aplicable esta disposición. Este Tribunal ha sostenido al respecto que: (...) el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación (cfr. Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30).*
113. *De ello se deriva, como ya ha sostenido este Tribunal, que “el Poder Legislativo necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa que implique creación o aumento del gasto público” (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 20).*
114. *La disposición constitucional bajo análisis constituye un mandato dirigido al legislador, pero no al Poder Ejecutivo. En consecuencia, si el Congreso de la República aprueba leyes que crean gastos públicos o los aumentan a iniciativa del Poder Ejecutivo, no incurre por ello en una infracción del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución.*

7. Sentencia del Expediente N.º00016-2021-AI/TC³¹

Publicada el 21 de marzo del 2023

Fundamentos jurídicos destacados: 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28

22. *Concordante con dicho marco, la Constitución dispone en su artículo 79 que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal.*
23. *Incluso, debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con la Duodécima Disposición Final de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las normas o resoluciones que dicte el Congreso de la República respecto de su presupuesto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú: [...] no afectan el presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás Pliegos Presupuestarios, estando supeditados estos últimos a lo dispuesto por el Segundo párrafo del artículo 77 del mismo cuerpo legal.*
24. *Al respecto, conviene tener en cuenta que este Tribunal ya ha emitido sentencias en las que se abordan problemas relacionados con la prohibición de los congresistas de aumentar o crear gasto público (artículo 79 de la Constitución), y ha desarrollado*

³⁰ Sentencia del Expediente N.º00023-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00023-2021-ai-269-2023>

³¹ Sentencia del Expediente N.º00016-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00016-2021-ai-86-2023>

criterios relevantes para resolver este tipo de situaciones; por lo que, previamente, es importante hacer referencia a dicha jurisprudencia.

25. Así, se tiene por ejemplo que en el fundamento 4 de la sentencia emitida en el Expediente 00014-2011-AI/TC, se dispuso que la inconstitucionalidad de la Ley 29616 era resultado de la afectación al artículo 79 de la Constitución, ya que el Congreso de la República había aprobado una iniciativa legislativa que generaba gasto público, sin haber coordinado previamente con el Poder Ejecutivo y, concretamente, con el MEF.

26. Para el Tribunal Constitucional, la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo constituye la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79 de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de una ley que implique gasto público. Asimismo, dicha omisión acarrea una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley así expedida será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79 de la Constitución; es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto (cfr. sentencia recaída en el Expediente 00008-2015-AI/TC, fundamentos 45 y 46).

27. De ahí que, en su jurisprudencia, el Tribunal haya establecido lo siguiente:

(...) no puede desatenderse que el artículo 79 de la Constitución, establece que ‘el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto’. Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118º, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, ‘[...] administrar la hacienda pública’.

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún, creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno” (sentencia recaída en el Expediente 00008-2015-PI/TC, fundamento 41).

28. Bajo las exigencias de dicho paradigma, queda claro que el presupuesto público de cada año debe ser nuevamente equilibrado, lo que presupone que no se deba gastar más de lo que se recaude y que tanto los ingresos como los gastos públicos se encuentren debidamente balanceados para la ejecución de un concreto ejercicio presupuestal. Ello resulta indispensable, ya que:

(...) las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la cadena de pagos del sistema financiero, ya que, al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (sentencia recaída en el Expediente 00032- 2008-PI/TC, fundamento 16).

8. Sentencia del Expediente N.º00030-2021-AI/TC³²

Publicada el 9 de marzo del 2023

Fundamentos jurídicos destacados: 86, 87, 88, 89, 92.

³² Sentencia del Expediente N.º00030-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedec.gob.pe/sentencia/00030-2021-ai-47-2023>

86. Con relación a dicho cuestionamiento, debe recordarse que el primer párrafo del artículo 79 del Texto Constitucional establece que:

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

Dicha regla ha pretendido interpretarse de modo aislado para frenar cualquier actuación en sede legislativa, lo cual no es justificable, ya que, per se, todo acto normativo de carácter positivo tiene un contenido económico de por medio. En consecuencia, pretender impedir al legislador cumplir con su deber constitucional en el Estado constitucional, bajo el argumento de la prohibición de gasto, es una regresión al modelo decimonónico del Estado legal, en el cual el deber estatal es esencialmente la protección de las libertades, y no el programa social, económico, cultural y ambiental (DESCA), que vincula a todos los operadores de la Constitución.

87. Este Tribunal, en la sentencia recaída en el Expediente 00018-2021-PI/TC, entre otras, ha dejado establecido que se trata de un mandato que tiene como destinatarios a los legisladores, en virtud del cual las iniciativas legislativas que aquellos presenten y luego se aprueben como leyes no pueden: i) crear gastos públicos, ni ii) aumentar gastos públicos.

88. Asimismo, cabe anotar que el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política de 1993 contiene una excepción, que se refiere a la aprobación del propio presupuesto del Congreso.

89. Considerando lo establecido en nuestro Texto Fundamental, desde una perspectiva armónica e integral, así como también las normas legales especiales de desarrollo en materia presupuestaria, como es el caso del artículo 20 del Decreto Legislativo 1440, "Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público"; este Tribunal ha concluido que lo prohibido al legislador es la generación o el aumento de gastos públicos con cargo al presupuesto anual vigente, con la excepción de que dicho mandato no se aplica a su propio presupuesto institucional.

92. Efectivamente, la disposición contenida en el artículo 79 de la Constitución Política de 1993 no impide que una iniciativa legislativa que tenga por finalidad la ejecución de un mandato constitucional presentada por un congresista pueda constituir una fuente jurídica para que, posteriormente, y en el ámbito de las atribuciones del Poder Ejecutivo, determine o considere la inclusión de las partidas necesarias en la ley de presupuesto anual para atender los gastos generados.

9. Sentencia del Expediente N.º00013-2021-AI/TC³³

Publicada el 14 de diciembre del 2021

Fundamentos jurídicos destacados: 56, 57, 58, 59, 63, 65, 66, 67, 68, 69, 70.

56. Efectivamente, la Constitución Política establece en el numeral 17 del artículo 118 que corresponde al Ejecutivo la administración de la hacienda pública, y este Tribunal ha ratificado la naturaleza exclusiva de dicha competencia (cfr. Sentencia 00002-2013-PCC/TC, fundamento 10).
57. El Gobierno, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, es el responsable de planear y presentar el proyecto de presupuesto, así como de destinar los recursos del tesoro público. De acuerdo con el artículo 78 de la Constitución, el presidente de la República envía al Congreso el proyecto de ley del presupuesto antes del 30 de agosto de cada año.
58. Concordante con dicho marco, la Constitución dispone, en su artículo 79, que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos (salvo en lo que se refiere a su presupuesto), por cuanto una iniciativa de tal naturaleza supondría una

³³ Sentencia del Expediente N.º00013-2021-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00013-2021-ai-979-2021>

intromisión en el manejo de la hacienda pública y, además, afectaría el principio de equilibrio fiscal.

59. Incluso debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con la Duodécima Disposición Final de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las normas o resoluciones que dicte el Congreso respecto de su presupuesto, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú:

[...] no afectan el presupuesto de gastos referido a remuneraciones o escalas diferenciales u otros conceptos de gasto en los demás Pliegos Presupuestarios, estando supeditados estos últimos a lo dispuesto por el Segundo párrafo del artículo 77 del mismo cuerpo legal.

63. Por otra parte, este Tribunal ha establecido que se incurre en una inconstitucionalidad de fondo cuando el contenido de la ley trasgrede el artículo 79 de la Constitución, es decir, “la prohibición de iniciativa en la generación de gasto público que tienen los congresistas, salvo en lo referente a su presupuesto” (Sentencia 00008-2015-PI/TC, fundamento 46).

65. En efecto, la aprobación de una ley por parte del Congreso que origine un nuevo gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurrirá en una inconstitucionalidad manifiesta, tanto de forma como de fondo. Lo ha dicho el Tribunal Constitucional del modo siguiente:

Incurría en una inconstitucionalidad de forma, dado que la ausencia de una coordinación previa con el Poder Ejecutivo constituiría la omisión de un acto que, por imperio del artículo 79° de la Constitución, necesariamente debe formar parte del procedimiento legislativo que anteceda a la expedición de dicha ley. Incurriría en una inconstitucionalidad de fondo, toda vez que el contenido de la ley, así expedida, será violatorio de la prohibición prevista en el artículo 79° de la Constitución, es decir, de la prohibición de que el Congreso tenga iniciativa en la generación de gasto público, salvo en lo que atañe a su propio presupuesto (Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 31).

66. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas por este Tribunal, en los siguientes términos (Sentencia 00011-2020-PI/TC, fundamento 27, citando la Sentencia 00007-2012-PI/TC, fundamento 30):

[...] no puede desatenderse que el artículo 79 de la Constitución, establece que “el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”. Ello significa que el Parlamento, motu proprio [sic], salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, “[...] administrar la hacienda pública”.

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aún, creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno [...].

67. Queda claro, entonces, que el Poder Legislativo necesita de la participación y aprobación previa del Poder Ejecutivo para que resulte constitucionalmente viable la iniciativa que implique creación o aumento del gasto público.

68. En consecuencia, el Congreso de la República no puede utilizar su facultad de iniciativa legislativa para crear o incrementar el gasto de recursos, toda vez que dicha facultad constitucionalmente le corresponde en exclusiva al Poder Ejecutivo.

69. Existe, pues, una prohibición constitucional expresa respecto de la posibilidad de que los congresistas presenten iniciativas relacionadas con leyes que originen o incrementen el gasto público, salvo en lo que respecta a su propio presupuesto.

70. Esta disposición se relaciona no solo con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, sino también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.

10. Sentencia del Expediente N.º00002-2018-AI/TC³⁴

Publicada el 31 de octubre del 2021

Fundamentos jurídicos destacados: 18, 19, 20, 21, 22, 23, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54

2.1. Naturaleza jurídica, contenido y alcances del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución Política de 1993

18. El demandante alega, sustancialmente, que la norma impugnada infringe lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, en cuanto establece lo siguiente: Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

19. Dicha tiene como antecedente al artículo 199 de la Constitución Política del Perú de 1979, cuyo segundo párrafo prescribía que “[...] Los Representantes al Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo dispuesto en el Artículo 177” (que se relacionaba con el presupuesto del parlamento).

20. Tal disposición, a su vez, recogió lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución de Francia del 4 de octubre de 1958, con la particularidad de que en dicho artículo se incluye adicionalmente la prohibición de que los parlamentarios formulen proposiciones y enmiendas cuya aprobación tuviera como consecuencia la disminución de los ingresos públicos.

21. Siendo ello así, este Tribunal considera oportuno establecer cuál es la naturaleza jurídica, contenido y alcances del aludido artículo 79 a efectos de poder determinar si lo que prescribe ha sido incumplido o no por el Congreso de la República con la expedición de la Ley 30683.

22. La disposición glosada del artículo 79 de la Constitución tiene la estructura jurídica de una norma-regla. En efecto, como ya ha sostenido este Tribunal, la distinta eficacia de las disposiciones constitucionales da lugar a que estas puedan ser divididas entre “normas regla” y “normas principio”.

23. Ahora bien, en cuanto a la determinación del contenido y alcances de dicha norma resulta fundamental tener en cuenta los principios de interpretación de unidad y función integradora, en los términos en los que han sido desarrollados por este Tribunal (Sentencia 05854-2005-PA/TC, fundamento 12). Esto presupone comprender la regla constitucional establecida en el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución en el marco de la organización del poder establecida por esta última con respecto a la elaboración de la Ley de Presupuesto y, en concreto, como límite al principio de libre configuración de la ley en una democracia deliberativa y representativa.

40. Precisamente, en concordancia con estas limitaciones impuestas al parlamento, los congresistas de la República tampoco tienen iniciativa legislativa en lo que respecta al establecimiento de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución. Es precisamente en

³⁴ Sentencia del Expediente N.º00002-2018-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00002-2018-ai-881-2021>

dicho sentido que debe interpretarse el artículo 76, inciso 2, literal “a”, del Reglamento del Congreso de la República.

41. *En efecto, y con relación a este último artículo, este Tribunal advierte que, lejos de estar obligado a aprobar la propuesta de previsión de ingresos y gastos que el Ejecutivo le presente, corresponde al Poder Legislativo determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que, en definitiva, son los recursos del pueblo (Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 27), previa discusión pública o incorporación de las modificaciones requeridas, concretizando de esta manera el control parlamentario de la política económica y financiera del Estado.*

42. *La prohibición a la que alude el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución debe ser interpretada de conformidad con la interpretación del concepto “gasto público” que se desarrolla en el Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”, integrante del bloque de constitucionalidad a este respecto. El artículo 20 de dicha norma establece lo siguiente:*

Los Gastos Públicos son el conjunto de erogaciones que realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones, para el logro de resultados prioritarios u objetivos estratégicos institucionales.

43. *La comprensión cabal de lo anterior, asimismo, involucra necesariamente distinguir entre la fuente de obligación de gasto o de su reconocimiento, de la fuente de su previsión o habilitación. En efecto, en el marco de los gastos que al Estado corresponde realizar, es preciso distinguir entre la fuente de la obligación del gasto o de su reconocimiento, de un lado, y la fuente de su previsión o habilitación, por otro.*

44. *La fuente de la obligación del gasto o de su reconocimiento puede ser una ley, un acuerdo internacional, un acto administrativo, un contrato, etc. que la contenga. Por su parte, su previsión, autorización o habilitación siempre se encuentra en la Ley de Presupuesto, pues conforma uno de sus contenidos esenciales. Evidentemente, se trata de dos materias conceptual y pragmáticamente relacionadas, pero que no por ello cabe confundir (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 26).*

45. *La Ley de Presupuesto no es, pues, una fuente de la que emanan obligaciones pecuniarias para el Gobierno, sino la norma que las sistematiza, programa, equilibra con los proyectados ingresos fiscales, y habilita ejecutar, racionalizando, disciplinando y optimizando la política económica del Gobierno, bajo el control ex ante del Parlamento (artículo 80 de la Constitución) y ex post tanto del propio Congreso como de la Contraloría General de la República, la cual, conforme al artículo 82 de la Constitución, “[s]upervisa la legalidad de la ejecución del presupuesto del Estado”. Por ello, es esta fuente jurídica, y no otra, la que corresponde ser aprobada siguiendo el procedimiento diseñado por la Constitución en sus artículos 78 y 80, y por el Reglamento del Congreso en su artículo 81.*

46. *En dicho marco, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para crear, ex novo, fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el inciso 17 del artículo 118 de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo “administrar la hacienda pública”.*

47. *A contrario sensu, el Congreso goza de la competencia de aprobar leyes que habiliten la ejecución de gasto público si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley que habilita la ejecución de gasto público, el Gobierno autorizó o consintió su dación (Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30).*

48. *En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la actuación del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapen a la*

proyección técnica y efectivamente equilibrada que fuera diseñada por el Gobierno. Esta iniciativa en el seno del Congreso queda constitucionalmente reducida solo a lo atinente a su propio pliego presupuestal [Sentencia 0007-2012-PI/TC, fundamento 30].

49. Así, la dación de una ley por parte del Congreso que habilite la ejecución de gasto público y que no respete las mencionadas exigencias constitucionales, incurriría en una inconstitucionalidad tanto de forma como de fondo.
52. En la medida en que una iniciativa legislativa no puede aumentar ni crear gasto público, salvo en lo que se refiere al presupuesto del propio Congreso, de conformidad con el artículo 94 de la Constitución, se genera una de las condiciones de posibilidad para la materialización de los principios constitucionales presupuestarios en los términos en que han sido definidos por la jurisprudencia de este Tribunal, que incluyen principios consignados en el Título Preliminar de la parcialmente derogada Ley 28411, “Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto”, los mismos que han sido reiterados en su mayoría en el vigente Decreto Legislativo 1440, “Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público”.
53. En efecto, tales normas recogen una serie de principios aplicables a la materia entre los que se encuentran, por mencionar algunos, los de equilibrio presupuestario (los recursos a asignar deben estar equilibrados con la previsible evolución de los ingresos); universalidad y unidad (todos los ingresos y gastos del sector público así como todos los presupuestos de las entidades que lo comprenden se sujetan a la ley de presupuesto) (Sentencia 0012-2014-PI/TC, fundamento 10); exactitud presupuestal (artículo 77 de la Constitución) según el cual la Ley de Presupuesto debe consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración (Sentencia 0004-2004-CC, fundamento 9); y de no afectación predeterminada (los fondos públicos de cada una de las entidades se destinan a financiar el conjunto de gastos públicos previstos en los presupuestos del sector público).
54. A ello habría que añadir el principio de sostenibilidad financiera, que se afecta, entre otros supuestos, cuando no se observa lo dispuesto en los principios previamente mencionados.

11. Sentencia del Expediente N.º00006-2021-AI/TC³⁵

Publicada el 28 de octubre del 2021

Fundamentos jurídicos destacados: 71, 72, 73

71. Teniendo en cuenta lo expresado supra, y en relación con la presunta vulneración del artículo 79 de la Constitución, debe tenerse presente que el artículo 79 de la Constitución establece que: “los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.
72. Dicha disposición constitucional constituye un mandato al legislador que, en lo fundamental, implica que este no puede: i) crear gastos públicos ni ii) aumentarlos, salvo en lo atinente a su propio presupuesto.
73. El primer elemento que destacar de dicha disposición constitucional es que se trata de un mandato dirigido al legislador, no al Poder Ejecutivo. Ergo, si el Congreso de la República aprueba leyes que crean gastos públicos o los aumentan a iniciativa del Poder Ejecutivo, no incurre por ello en una infracción del primer párrafo del artículo 79 de la Constitución, salvo que en el control constitucional se evidencia alguna contravención a la Constitución, lo cual en el presente caso no ha sucedido.

³⁵ Sentencia del Expediente N.º00006-2021-AI/TC. <https://jurisprudencia.sedec.gob.pe/sentencia/00006-2021-ai-846-2021>

12. Sentencia del Expediente N.º00016-2020-AI/TC³⁶

Publicada el 9 de febrero del 2021

Fundamentos jurídicos destacados:

La administración de la hacienda pública como competencia del Poder Ejecutivo

17. El principio de separación de poderes es consagrado por el artículo 43 de la Constitución y su contenido es detallado por todo su Título IV. Este principio requiere que el poder político se distribuya entre diferentes órganos estatales a fin de evitar su concentración. La distribución del poder se efectúa de tal manera que existan pesos y contrapesos entre ellos, y se alcance un adecuado balance, propicio para el florecimiento y la protección de las libertades ciudadanas.

18. Ahora bien, la Constitución establece en el inciso 17 de su artículo 118 que corresponde al Poder Ejecutivo administrar la hacienda pública. Este Tribunal ha afirmado la exclusividad de dicha competencia (sentencia emitida en el Expediente 0002 2013 CC/TC, fundamento 10). Con relación al Poder Legislativo, el primer párrafo del artículo 79 de la Constitución dispone que:

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

19. Se desprende de esta disposición que, sin perjuicio de la excepción allí contenida, una vez que entra en vigencia la Ley de Presupuesto, que es de un año calendario (esto es, sobre la base del principio de anualidad), los congresistas de la República no pueden aprobar proyectos de ley presentados por ellos que incurran en los siguientes supuestos:

- a) Crear gastos públicos; o.
- b) Aumentar gastos públicos.

20. En el fundamento 26 de la sentencia emitida en el Expediente 0007 2012 PI, el Tribunal Constitucional ha dispuesto que, en el marco de los gastos que al Estado le corresponde realizar, es preciso distinguir entre la fuente de la obligación del gasto, de un lado, y la de su previsión o habilitación, por otro. Mientras que la primera puede ser una ley, un acuerdo internacional, un acto administrativo, un contrato u otro que la contenga, la segunda siempre ha de encontrarse en la Ley de Presupuesto. Así, el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo concerniente a su propio presupuesto.

Una iniciativa de tal naturaleza supondría una intromisión en el manejo de la hacienda pública —que comprende lo relativo al presupuesto público, tesorería y endeudamiento, contabilidad, abastecimiento, gestión de riesgos fiscales del Sector Público y gestión fiscal de los recursos humanos 8 Esta disposición se relaciona con el principio de separación de poderes y con la competencia que el artículo 118, inciso 17, de la Constitución asigna al Poder Ejecutivo para dirigir la hacienda pública, pero también con los principios de equilibrio y unidad presupuestal.

13. Sentencia del Expediente N.º00008-2015-AI/TC³⁷

Publicada el 27 de agosto del 2018

Fundamentos jurídicos destacados: 39, 40, 41,

39. Por otro lado, el artículo 79 de la Constitución establece que "[l]os representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Esta prohibición tiene como objetivo proteger el equilibrio fiscal.

40. Al respecto, este Tribunal ha señalado que las normas que generan gastos traen graves consecuencias que podrían afectar a otros sectores, pues se alteraría la

³⁶ Sentencia del Expediente N.º00016-2020-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00016-2020-ai-151-2021>

³⁷ Sentencia del Expediente N.º00008-2015-AI/TC <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/00008-2015-ai>

cadena de pagos del sistema financiero, ya que al exigirse el desembolso de una determinada cantidad de dinero para favorecer a unos, podría dejarse de cubrir necesidades de otros, con el resultado de incumplimiento de determinados objetivos trazados, lo que produciría un desbalance financiero, pues cada organismo del Estado programa sus gastos y en base a su presupuesto planifica los objetivos a realizar (Sentencia 0032- 2008-PI/TC, fundamento 16).

41. Las limitaciones aplicables al Congreso de la República para crear gasto público han sido explicadas de manera más amplia por este Tribunal en los fundamentos 30 y 32 de la Sentencia 0007-2012-PI/TC:

(...) no puede desatenderse que el artículo 79° de la Constitución, establece que "[e]l Congreso no tiene [] iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto". Ello significa que el Parlamento, motu proprio, salvo en lo atinente a su propio presupuesto, no tiene competencia para, ex novo, crear fuentes que originen gasto para la hacienda pública. Ello es sistemáticamente coherente con el artículo 118°, inciso 17, de la Constitución que dispone que es competencia del Poder Ejecutivo, "[a]dministrar la hacienda pública".

Contrario sensu, el Congreso goza de dicha competencia si la iniciativa para su expedición no proviene de sí mismo, sino del Ejecutivo, esto es, si se acredita que en el procedimiento legislativo del que emanó la ley de la que nace la obligación pecuniaria, el Gobierno autorizó o consintió su dación.

En tal sentido, la función del Parlamento es controlar y fiscalizar la acción del Ejecutivo en la administración del tesoro público, pero en ningún caso puede sustituirlo en la dirección de la política económica, menos aun creando gastos que escapan a la proyección técnica diseñada por el Gobierno. (...).

32. Por otra parte, incluso si una ley generadora de gasto público es avalada previamente por el Poder Ejecutivo, también resulta inconstitucional si, por vía de tal ley, la habilitación de dicho gasto pretende ser imputada a la ya vigente Ley de Presupuesto, escapando de su balance general de cifras de ingresos y egresos. (...).

IV. Opiniones sobre sentencias constitucionales referidas a la restricción de la iniciativa de gasto de los congresistas establecida en el artículo 79 de la Constitución Política

a. Presidenta del Tribunal Constitucional, Dra. Luz Pacheco

El 18 de diciembre de 2025, durante la sesión de instalación del Acuerdo Fiscal para el crecimiento sostenible³⁸, la Presidenta del Tribunal Constitucional, Dra. Luz Pacheco, expresó:

"Nos interesa, como a todos los peruanos, ese crecimiento sostenible. Felicito esta iniciativa (Acuerdo Fiscal por la sostenibilidad) se visibiliza mejor la necesidad de que haya una mayor coherencia y estudio de cada iniciativa que aunque tenga un fondo de justicia social, tiene que hacerse con realismo y de acuerdo a las circunstancias del país."

El 20 de diciembre del 2025, en entrevista brindada a un medio de prensa³⁹; la Presidenta del Tribunal Constitucional, respecto a su participación en la primera sesión del Acuerdo Fiscal para la Sostenibilidad, puso énfasis en aclarar la posición de dicho organismo expresada en las sentencias sobre el Artículo 79 de la Constitución:

³⁸ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.youtube.com/watch?v=rNm2XO0DKVg>

³⁹ Fuente: Radio Programas del Perú (20/12/2025). <https://www.youtube.com/live/a075yqtDEZI?si=LZ0K9-0OPZGF225t>

El Tribunal Constitucional en sus sentencias ha dejado claramente establecido que sí hay una limitación para el Congreso en cuanto a la iniciativa de gasto, porque tiene que coordinarla previamente con el (Poder) Ejecutivo, con el Ministerio de Economía y Finanzas.

Ha habido dos casos, en el gobierno anterior, en el que pudimos determinar que eran inconstitucionales, justamente, porque no hubo esta coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (...) porque el Artículo 79 es muy claro de los límites que tiene el Congreso.

Al referirse específicamente a la Sentencia constitucional 337/2022 recaído en el Expediente 00027-2021-PI/TC⁴⁰, la Presidenta del Tribunal Constitucional explicó:

Lo que hizo el Tribunal Constitucional fue decir que es constitucional esa norma, porque esta demostrado que cada pase de un grupo de gente al régimen (laboral) correspondiente, es mediante el visto bueno previo del Ministerio de Economía y Finanzas. No es en bloque. Es en base a méritos y a una serie de requisitos. Entonces, sí se estaba custodiando la caja fiscal. No es cierto que el Tribunal Constitucional haya dicho que cualquier gasto que proponga el Congreso puede ser validada. Eso como premisa.

El 22 de diciembre del 2025, en una entrevista televisiva⁴¹ ante la pregunta de la entrevistadora, sobre “el papel del Tribunal Constitucional, respecto a una eventual autocritica que hacer, porque hubo una sentencia del Tribunal, que permitió abrir la puerta para algo que después se convirtió en una práctica recurrente en el Parlamento”; la Presidenta del Tribunal Constitucional, Dra. Luz Pacheco respondió:

Yo no diría que ha habido un error de parte del Tribunal, porque esa sentencia (...) fue una medida de excepción, que permitía la contratación de todo el personal sanitario que había trabajado durante la época de la pandemia y que estaba contratado de manera irregular. Llevaba un año de vigencia esa norma (...) incluso en la ley se establecía que cada paso (...) sería con aprobación del Ministerio (...) la mayoría consideró que en este caso excepcional había que declarar la ley como constitucional. Pero, sólo en este caso.

Después han habido dos casos en los que se han declarado inconstitucional, porque no se contó con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas.

b. Pronunciamientos del Consejo Fiscal⁴²

El Consejo Fiscal es una comisión autónoma y técnica del sector público, cuya misión es realizar el análisis y seguimiento de las políticas fiscales, su consistencia con el ciclo económico y la sostenibilidad fiscal para fortalecer la transparencia e institucionalidad de las finanzas públicas. Está integrado por personas de reconocida trayectoria y solvencia moral y profesional, así como, experiencia en el sector público y/o privado.

Emite opinión no vinculante a través de informes sobre el cumplimiento de las reglas macrofiscales, de las reglas fiscales de los gobiernos subnacionales, las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual, la evolución de las finanzas públicas de corto, mediano y largo plazo.

⁴⁰ Sentencia 337/2022, Expediente 00027-2021-PI/TC. 28.10.202. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00027-2021-AI.pdf>

⁴¹ Fuente: Radio Programas del Perú (22/12/2025). <https://youtu.be/8nNOiatoWQQ?si=kV1eaWdH0YdLDjiV>

⁴² Consejo Fiscal. <https://cf.gob.pe/>

Comunicado N° 05-2022-CF (8/11/2022)

El Consejo Fiscal, mediante el Comunicado N° 05-2022-CF⁴³ expresó su preocupación respecto a la interpretación del Tribunal Constitucional sobre la prohibición del Congreso para generar gasto público, a partir de la emisión de las sentencias recaídas en los expedientes N° 00018-2021-PI/TC⁴⁴ y N° 00027-2021-PI/TC⁴⁵.

Señala, el referido comunicado que, a través de dichas sentencias, el Tribunal Constitucional interpreta que la restricción a la iniciativa de gasto del Congreso de la República, se limita únicamente a aquellas iniciativas que afecten el presupuesto vigente, y no a las que generen gastos públicos en el futuro.

Los cual, considera el Consejo Fiscal, presenta el riesgo de tener impactos negativos en el manejo responsable de la política fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por tanto, puede afectar seriamente la estabilidad macroeconómica del país.

En opinión del Consejo Fiscal, el artículo 79° de la Constitución Política señala expresamente que “Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto”.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la finalidad del referido artículo es impedir la generación de nuevos desembolsos o gastos no previstos en el presupuesto del correspondiente año fiscal, de modo que puedan afectar el balance equilibrio entre ingresos y egresos previamente establecido. Sin embargo, a juicio del Consejo Fiscal, este criterio del TC no estaría tomando en cuenta que los conceptos de equilibrio fiscal y macroeconómico de un Estado son intertemporales (abarcan más de un período presupuestal).

Los conceptos de intertemporalidad y sostenibilidad fiscal son piezas fundamentales para el equilibrio macroeconómico. Por eso, el Ejecutivo elabora el Marco Macroeconómico Multianual cada año para la aprobación del presupuesto público, donde las nuevas previsiones de gasto tienen un arrastre en su continuidad en los años futuros. El correcto manejo de los equilibrios macroeconómicos exige entender el impacto de las políticas de gasto en el presupuesto y hacerlo consistente y creíble con el equilibrio multianual. En ese sentido, el país ha venido desarrollando desde hace varios años, en línea con las buenas prácticas internacionales, herramientas de programación multianual desde el punto de vista de la macroeconomía y la administración financiera, las cuales perderían relevancia de adoptarse la interpretación del TC del artículo 79 de la Constitución Política.

El Consejo Fiscal observa que, respecto a esta materia, ha habido un cambio en la interpretación del artículo 79° de la Constitución, lo cual puede generar un desbalance en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, respecto a la administración de la hacienda pública; ya que se permitiría que iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso, generen presiones de gasto que no cuenten con el aval del Poder Ejecutivo, siempre que su aplicación se proyecte a los siguientes años.

El Congreso de la República estaría asumiendo un rol predominante en señalar las

⁴³ <https://cf.gob.pe/documentos/comunicados/comunicado-n-05-2022-cf-comunicado-del-consejo-fiscal-que-expresa-su-preocupacion-por-la-interpretacion-del-tribunal-constitucional-acerca-de-la-prohibicion-del-congreso-para-generar-gasto-publi/>

⁴⁴ Expediente N° 00018-2021-PI/TC sobre la Ley 31188. Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público.
<https://jurisprudencia.sedec.gob.pe/sentencia/00018-2021-ai-984-2021>

⁴⁵ Expediente N° 00027-2021-PI/TC. Ley que declara en emergencia el sector salud y regula su reforma.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/00027-2021-AI.pdf>

prioridades de gasto público; y al Poder Ejecutivo sólo le correspondería el rol de ejecutar esas decisiones; para lo cual tendría afectar otros aspectos del manejo presupuestal, para atender las nuevas demandas de gasto.

Esto contraviene también el numeral 17 del artículo 118° de la Comisión Política, que otorga al Presidente de la República la función de administrar la hacienda pública.

Por tales razones, el Consejo Fiscal considera necesario que, tanto el Tribunal Constitucional y el Congreso de la República, incorporen los conceptos de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, como condiciones necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica, reducir los pagos de intereses y reasignar el gasto público hacia mejores servicios para los ciudadanos.

Comunicado N° 02-2025-CF (24/04/2025)

El Consejo Fiscal mediante el Comunicado N° 02-2025-CF46 expresó sus observaciones sobre diversas iniciativas legislativas aprobadas por el Congreso de la República, específicamente:

- (i) Marco tributario y aduanero para Zonas Económicas Especiales Privadas (ZEEP);
- (ii) Autorización del nombramiento excepcional de docentes;
- (iii) Conversión de plazas eventuales a plazas orgánicas en el Sector Educación; y
- (iv) Nueva regulación del sistema de promoción de inversiones mediante Asociaciones Público-Privadas (APP) y proyectos en activos.

En particular el comunicado expresa que las iniciativas legislativas referidas al Sector Educación serían claramente inconstitucionales, al colisionar con la restricción establecida en el artículo 79 de la Constitución Política y generar un incremento del gasto en las planillas del sector educación. En ambos casos, se afecta la rigidez del presupuesto público y vulneran los principios de meritocracia en el empleo público.

En ese marco, el Consejo Fiscal reitera la necesidad de que este tipo de decisiones sean adoptadas en coordinación (y con informe previo) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a fin de preservar el equilibrio presupuestal.

c. Presidencia del Consejo de Ministros, Dra. Denisse Miralles

Con fecha 26 de febrero del 2026, la Presidenta del Consejo de Ministros brindó declaraciones para un diario local⁴⁶. Al ser consultada sobre los pronunciamientos del Consejo Fiscal en relación con las iniciativas legislativas aprobadas en el Congreso de la República que impactan en el gasto público, recordó “que la Constitución es clara respecto a las normas que implican gasto corriente.”

Si se crea un derecho laboral que no es un gasto de un solo año, sino permanente, debe tener identificada su fuente de ingresos constantes. Si no, no puede ser aprobado. Este criterio busca asegurar que los derechos reconocidos puedan cumplirse efectivamente y no queden en el papel por falta de respaldo presupuestal.

La estrategia es incorporar desde el inicio mecanismos claros de financiamientos dentro de la propia norma antes de elevarla, evitando así conflictos y eventuales acciones ante el Tribunal Constitucional.

⁴⁶ <https://cf.gob.pe/documentos/comunicados/comunicado-n-02-2025-cf-comunicado-del-consejo-fiscal-sobre-recientes-iniciativas-legislativas-aprobadas-por-el-congreso-de-la-republica/>

⁴⁷ Fuente: El Comercio. <https://elcomercio.pe/economia/peru/miralles-sobre-iniciativas-del-congreso-que-generan-gasto-tenemos-que-sentarnos-a-conversar-con-los-autores-de-esas-leyes-l-ultimas-noticia/?ref=ecr>

d. Opiniones de especialistas

- Economista Jimena Montoya, Especialista del Departamento de Política Fiscal del BCRP⁴⁸

La Constitución (desde 1979) indica explícitamente que el presupuesto debe estar balanceado, en el sentido que todo gasto presupuestado debe contar con una partida de ingresos o de endeudamiento que lo financie. La regla complementa esta idea al señalar que el fisco debe usar responsablemente su capacidad de emitir deuda pública, restringiéndola a periodos de bajo crecimiento y reduciendo la deuda o acumulando activos en periodos de bonanza.

Por otro lado, la Constitución, también desde 1979, prohíbe a los congresistas modificar el gasto público (salvo en lo relativo al presupuesto del Congreso) y da al Poder Ejecutivo el encargo de manejar la hacienda pública. La regla complementa esta distribución de funciones entre los poderes del Estado, al revelar el compromiso del Poder Ejecutivo con un manejo responsable de la hacienda pública.

- Economista Diego Macera, Director de Instituto Peruano de Economía⁴⁹

Respecto al impacto de las decisiones adoptadas por el Congreso de la República, que puede impactar en el gasto público, declaró:

Tal como ha expresado sentencias anteriores del Tribunal Constitucional (...) cualquier norma que tenga algún gasto considerable del Tesoro Público, tiene que ser necesariamente consensuada con el (Poder) Ejecutivo. (...) Si tienes una norma que va a involucrar un gasto importante, o va a tener alguna consecuencia fiscal importante, esa norma que está pasando el Congreso, debería tener el Ok del Ejecutivo, que es como se ha venido tradicionalmente trabajando eso, y es lo que hemos perdido en los últimos años.

- Economista Waldo Mendoza Bellido (Ex Ministro de Economía y ex Presidente del Consejo Fiscal)

Respecto de las sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional declaró⁵⁰:

El Tribunal Constitucional ha derogado de facto el artículo 79 de la Constitución. Es el golpe más duro para el MEF desde el primer gobierno de García.

Sobre el impacto que estas decisiones tienen en el presupuesto público, expresó⁵¹:

En rigor, la política fiscal la está haciendo el Congreso, (que) da leyes con iniciativa de gasto. El MEF no se defiende, no observa las leyes, y cuando las observa no apela al TC; entonces, es una política fiscal hecha esencialmente por el Congreso. Un MEF que se respete tiene los instrumentos para luchar contra ese gasto desbocado del gobierno.

En decisiones recientes, el TC ha debilitado el poder (del) artículo 79 de la Constitución. ¿Por qué? Al parecer, por desconocimiento de las técnicas básicas de la Ciencia Económica. Ha dicho: *el gasto público (...) se refiere al gasto público del presupuesto de la república*; no ha entendido el Tribunal Constitucional que ese gasto público del presupuesto público es sólo dos tercios del gasto público total, porque está dejando fuera a las empresas públicas, está dejando fuera a EsSalud.

⁴⁸ BCRP. Revista Moneda N° 200 (2025) <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-200/moneda-200-07.pdf>

⁴⁹ Fuente: Radio Programas del Perú (18/12/2025) <https://youtu.be/ePPM11n313E?si=aytMs9PTyz7JdTAd>

⁵⁰ Fuente: La República. <https://larepublica.pe/politica/congreso/2022/11/13/congreso-cuestionan-fallo-de-tribunal-constitucional-que-permite-al-parlamento-generar-gasto-en-el-estado-tc>

⁵¹ Fuente: https://rpp.pe/politica/gobierno/waldo-mendoza-alerta-descontrol-casi-absoluto-en-el-manejo-de-las-finanzas-publicas-por-accion-del-congreso-y-el-mef-noticia-1592633#google_vignette

