

La iniciativa parlamentaria de gasto:

Antecedentes, evolución y cambio jurisprudencial (2021-2026)

Documento de interés general

AC firma

1.

El debate sobre la iniciativa del gasto del Congreso ha estado abierto desde que el actual Tribunal Constitucional flexibilizó el sentido de las prohibiciones establecidas en el artículo 79 de la Constitución. La doctrina de referencia, fuertemente criticada por los expertos, incluso el Consejo Fiscal, declara que el Congreso tiene prohibido modificar los términos de un presupuesto en plena ejecución, pero no dictar leyes que determinen la forma en que debe ser organizado el que corresponda al siguiente ejercicio fiscal.

Esta doctrina acaba de ser abandonada por el propio Tribunal que la estableció. La sentencia, publicada en estos días, es la 158/2026. Esta sentencia rompe una línea establecida por el propio Tribunal. Declara expresamente que el Tribunal cambia de criterio y que no debe admitirse sin más la intromisión del Congreso en la configuración del gasto fiscal.

El magistrado Ochoa Cardich ha sostenido públicamente en una entrevista en RPP difundida el 14 de julio, que la doctrina en verdad no fue completamente creada por este Tribunal, sino que se basa en criterios establecidos por el anterior. Esta afirmación de hecho está de una manera u otra recogida en los fundamentos 77 y 114 de la sentencia 158/2026 de modo que debe ser entendida como una posición sostenida por la mayoría del Tribunal.

Comencemos revisando si esto es cierto.

2.

El 23 de noviembre de 2021, el Tribunal Constitucional resolvió la demanda de inconstitucionalidad promovida contra la ley 31188, ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal. El debate en esa oportunidad giró sobre la idea de establecer un régimen legal de negociación colectiva que tendría incidencia sobre la forma de reorganizar el presupuesto de la república sin vulnerar la prohibición de iniciativa de gasto establecida en el artículo 79 de la Constitución.

Para entonces, la polémica alrededor de la negociación colectiva en el sector público y los límites del presupuesto de la república ya se había planteado. El Tribunal Constitucional había declarado que prohibir incrementos remunerativos en el sector público acordados por negociación colectiva es inconstitucional en la sentencia de 3 de setiembre de 2015 (expedientes acumulados 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC; caso ley de Presupuesto

Público). En esa sentencia, el Tribunal se refería a una disposición común establecida en las leyes 29812 y 29951, leyes del presupuesto para los ejercicios fiscales 2012 y 2013. Insistió en esto en la sentencia del 26 de abril de 2016 (expedientes acumulados 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 0008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC; caso ley del Servicio Civil). El Ministerio de Economía, sin embargo, promovió la conservación de la cláusula común que prohibía la negociación colectiva en el sector en las leyes de presupuesto de los ejercicios fiscales que van de 2016 a 2021, ignorando la disposición del Tribunal.

En noviembre de 2021, sin embargo, el Tribunal no logró formar sentencia sobre la ley de Negociación Colectiva. El artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal exige en estos casos cinco votos concurrentes y el Tribunal no pudo reunirlos. La magistrada Ledesma Narváez propuso una decisión que mantenía la línea de jurisprudencia del Tribunal sobre negociaciones colectivas con un voto concurrente del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera. Sobre esa base ambos se pronunciaron por declarar la ley inconstitucional en la parte en que excluía de la posibilidad de negociar incrementos de remuneraciones a determinadas empresas estatales. Los magistrados Ferrero, Blume y Sardón votaron por declararla inconstitucional la ley. El magistrado Miranda votó por declarar la demanda infundada pero interpretando la ley. La mayoría del Tribunal encontró al menos algún aspecto inconstitucional en una ley que solo sobrevivió por el desacuerdo que se produjo sobre los detalles.

En estos términos esta sentencia, que por lo demás se refería a otro tema, la negociación colectiva en el sector público, no es fuente base de una doctrina establecida.

La magistrada Ledesma sostuvo en aquella oportunidad que las obligaciones jurídicas del Estado y el gasto público, entendido como la autorización de una erogación contenida en la ley anual de presupuesto, son construcciones distintas; que el reconocimiento de derechos como la negociación colectiva no genera gasto público directo, que es lo que está constitucionalmente prohibido, porque no modifica automáticamente el presupuesto ya aprobado ni habilita por sí misma la ejecución del gasto correspondiente.

La doctrina según la cual una iniciativa legislativa puede constituir fuente jurídica para que el Poder Ejecutivo incorpore posteriormente las partidas necesarias en leyes de presupuesto futuras no parece encontrarse en ninguna sentencia del 2021 o anterior a ese ejercicio fiscal.

3.

La formulación explícita de la doctrina que flexibilizó los límites a la iniciativa de gasto parlamentario apareció en realidad en la sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de setiembre de 2022 (expediente 00027-2021-PI/TC). Es una sentencia del actual Tribunal, no del anterior. Lo que hizo la mayoría del Tribunal en esa sentencia fue construir un pretexto: Cogió de la jurisprudencia anterior la distinción conceptual entre obligación jurídica y gasto presupuestario directo, ensamblada para discutir las negociaciones colectivas en el sector

público para, forzándola, declarar que una ley del Congreso con impacto fiscal directo diferido en un año representa solo la generación de una obligación y no la generación de un gasto. Pero la construcción original de esta regla no fue pensada para “crear” obligaciones nuevas, sino para reconocer el alcance de derechos preexistentes. La negociación colectiva en el sector público, una institución que ya estaba en debate, y las obligaciones asociadas a ella son, de hecho, un asunto nada comparable a la aprobación parlamentaria de líneas de gasto público diferidas en un año.

4.

La sentencia 158/2026 ha declarado fundada una demanda por inconstitucionalidad promovida por el Poder Ejecutivo contra la ley 31232 de junio de 2021. El Ejecutivo sostuvo en esa demanda que esta ley violaba la prohibición a la iniciativa de gasto parlamentario contenida en el artículo 79 de la Constitución. Pero eso no es cierto. La ley en discusión modifica una ley previa, la 30291, de diciembre de 2014, sobre el programa de reubicación de la población asentada en la zona baja del distrito de Belén, una zona expuesta a inundaciones. Los cambios introducidos por esta modificación subrayan el carácter voluntario del programa y abren espacio para que se definan alternativas para los pobladores que se nieguen a salir de la zona baja de Belén. Se trata de una reforma aprobada en junio de 2021, antes del cambio de gobierno de julio de ese año. Y el objeto de la reforma es un proyecto que fue definido hace doce años, en coordinadas institucionales absolutamente distintas a las que estaban presentes cuando el Tribunal Constitucional decidió flexibilizar la prohibición contenida en el artículo 79.

Difícil imaginar una peor elección de caso. Sin embargo, ese fue el caso elegido para registrar el cambio de posición del Tribunal sobre la iniciativa del gasto del parlamento.

Los nuevos fundamentos vinculantes establecidos por la sentencia 158/2026 sostienen que la prohibición del artículo 79 no se limita al presupuesto vigente, sino que comprende también las leyes parlamentarias que generan obligaciones económicas proyectadas hacia ejercicios presupuestarios futuros. Esta es, en lo esencial, la manera en que se entendían las cosas antes de setiembre de 2022. Apartándose de la extraña doctrina que adoptó entonces, el Tribunal reconoce la preeminencia constitucional del Poder Ejecutivo en la estructuración del gasto público y del presupuesto. La mayoría del Tribunal pasa a admitir, sin embargo, que el parlamento aún podría desarrollar acuerdos políticos con el gobierno sobre esta materia si cumple cuatro condiciones: (i) identificar la fuente de financiamiento de sus iniciativas, que debe estar relacionada a nuevos ingresos o a la reasignación de ingresos ya programados, como parte obligatoria de un análisis costo-beneficio que entonces debe empezar a ser tomado en serio; (ii) obtener un informe previo de sostenibilidad fiscal emitido por el gobierno antes de que se dictamine un proyecto de ley; (iii) proceder solo en atención a necesidades sociales básicas claramente identificadas, conforme a criterios definidos por el gobierno; y (iv) ensamblar con el Ministerio de Economía y Finanzas planes de ejecución progresiva del gasto.

La sentencia fue suscrita por los magistrados Domínguez Haro, Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Ochoa Cardich (ponente) y Hernández Chávez. Tanto la magistrada Luz Pacheco Zerga como el magistrado Manuel Monteagudo Valdez presentaron votos singulares, pero ninguno de estos votos singulares propone regresar a la doctrina de setiembre de 2022: ambos sostienen una interpretación todavía más estricta del artículo 79, conforme a la cual los congresistas no tienen iniciativa de gasto y no caben excepciones. La discrepancia con la mayoría no radica, por tanto, en la conveniencia del *overruling*, sino en el alcance de la excepción que la nueva doctrina admite cuando se establecen coordinaciones previas con el gobierno.

5.

Entre setiembre de 2022 y junio de 2026, el Tribunal ha publicado al menos tres sentencias sobre esta materia. De ellas, solo la primera, la del 27 de setiembre de 2022, sobre medidas a aplicar en la reforma del sistema de salud, lo enuncia claramente (expediente 00027-2021-PI/TC). Las otras dos admiten restricciones a esa apertura: La sentencia del 14 de marzo de 2023 (expediente 00016-2021-PI/TC; caso Fonavi IV) declaró inconstitucionales las disposiciones aprobadas sin un informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas y la del 15 de octubre de 2024 (asignación económica para el personal militar acuartelado; expediente 00012-2023-PI/TC) declaró inconstitucional aprobar una ley en esta materia sin respaldo presupuestal.

Con ocasión a la sentencia del 27 de setiembre de 2022, el Tribunal dejó registrado el voto del magistrado Monteagudo Valdez, que sostuvo que la prohibición establecida por el artículo 79 de la Constitución debe entenderse referida al ejercicio fiscal en curso o a cualquiera posterior. A partir de su voto, las sentencias que se han dictado en esta materia incluyen matices que anuncian que la doctrina nunca llegó a consolidarse después de la sentencia de setiembre de 2022.

El 8 de noviembre de 2022 y el 24 de abril de 2025, el Consejo Fiscal protestó frontalmente por la flexibilización de la prohibición establecida por el artículo 79 de la Constitución (comunicados N° 05-2022-CF y 02-2025-CF). Luego de ese pronunciamiento, el Consejo Fiscal ha observado los cambios en el sistema previsional (comunicado N° 03-2024-CF del 11 de junio de 2024); las iniciativas con impacto fiscal aprobadas para el ejercicio 2025 (comunicado N° 05-2024-CF del 20 de diciembre de 2024) y ha advertido sobre los riesgos que genera sostener una legislación que no atiende a las necesidades de la sostenibilidad fiscal (comunicados N° 05 y 06-2025-CF de 30 de mayo y 22 de octubre de 2025 y 02-2026-CF del 26 de marzo de 2026).

Tras la publicación de la Sentencia 158/2026, el presidente del Consejo Fiscal, Alonso Segura, planteó públicamente que el próximo gobierno presente demandas de inconstitucionalidad contra leyes ya aprobadas con alto costo fiscal, mencionando entre ellas las normas sobre pensiones con cédula viva para maestros, policías y militares, las gratificaciones para trabajadores CAS y las leyes de creación de universidades públicas. Sostuvo, además, que el

nuevo criterio facilitará “hacia atrás” el cuestionamiento de leyes que generan gasto público y elevará “hacia adelante” la valla para el futuro Congreso.

Según el Consejo Fiscal, entre agosto de 2021 y el 18 de octubre de 2025 el Congreso aprobó 229 leyes con impacto fiscal adverso: 181 incrementaban el gasto público, 38 reducían ingresos fiscales y 10 afectaban la asignación de recursos a gobiernos subnacionales. El total triplica con creces el promedio de periodos parlamentarios anteriores. Del total, 101 de las 229 leyes fueron aprobadas por insistencia, con un costo anual estimado cercano a S/ 36 mil millones.

El anexo oficial del Consejo Fiscal identifica 63 leyes con impacto fiscal adverso promulgadas durante 2025 (información al 2 de octubre de 2025), en materias que comprenden remuneraciones, negociación colectiva, creación de universidades, gobiernos regionales, Foncomun, beneficios tributarios, salud, infraestructura, seguridad, turismo, vivienda y educación, entre otras.

El paso siguiente de este cambio en la jurisprudencia del Tribunal pasa por establecer cuántas de estas leyes pasarán a ser declaradas inconstitucionales en adelante o cuántas simplemente no serán consideradas en la elaboración del presupuesto de la república para el ejercicio 2027.

15/07/2026

CAC