

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

Decreto Legislativo N° 1254, que autoriza la transferencia de Programas Sociales mediante Decreto Supremo.

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Novena Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 01 de febrero de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: Vicente Zaballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén.

1. **BASE LEGAL:**

- 1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
- 1.3. Artículos 13° al 21° de la Ley N° 25397.

2. **ANTECEDENTES:**

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A. por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:
 - Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; **autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo**; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 04 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1254, mediante el cual se autoriza la transferencia de Programas Sociales mediante Decreto Supremo.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104^o¹ de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decreto Legislativos deba comprender lo siguiente:

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

"(...) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El Decreto Legislativo incorpora –principalmente- disposiciones relativas a:

- **Funciones y principios para la transferencia de Programas Sociales (artículo 2°):** se establece que la transferencia tiene por finalidad alinear la intervención estatal con el cumplimiento de las políticas públicas, en base a los principios de eficacia en el uso de recursos, integralidad y enfoque de resultados.
- **Aprobación de la transferencia de Programas Sociales (artículo 3°):** en el marco de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) se evaluará la transferencia de Programas a propuesta del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La transferencia se aprobará por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Desarrollo e Inclusión Social y

¹ Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

del sector involucrado, previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- **Vigencia del Programa transferido (artículo 4°):** el Programa se transfiere de manera integral sin generar su extinción, ni la modificación de sus funciones, ni la reducción de sus recursos asignados.
- **Transferencias presupuestales (artículo 5°):** las modificaciones presupuestarias requeridas como consecuencia de la transferencia se aprobarán mediante Decreto Supremo, de acuerdo con lo establecido en la Décima Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por el Decreto Supremo N° 304-2012-EF.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1254, que autoriza la transferencia de Programas Sociales mediante Decreto Supremo se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 - artículo 2°, numeral 1, literal h); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú.

No obstante, la Secretaría Técnica ha advertido que las modificaciones incorporadas sobre materia presupuestal podrían sobrepasar las facultades delegadas mediante Ley N° 30506², resultando conveniente establecer límites respecto a la transferencia de recursos a fin de guardar coherencia con lo establecido en la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017.

En ese sentido, recomienda la incorporación del segundo párrafo del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1254, en los siguientes términos:

"Artículo 5.- Transferencias presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional que se requieran realizar como consecuencia de la transferencia de un Programa Social, se aprueban mediante Decreto Supremo, de acuerdo con lo establecido en la Décima Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por el Decreto Supremo N° 304-2012-EF.

Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional previstas en la presente disposición se aprueban hasta el 31 de marzo del presente año fiscal". (Énfasis y subrayado agregados)".

Sin embargo, la opinión en mayoría disiente de la propuesta presentada por la Secretaría Técnica debido a que, de establecerse un límite hasta el 31 de marzo de 2017 las transferencias presupuestarias, se afectaría la transferencia de los Programas Sociales por Decreto Supremo, puesto que se necesitaría de la aprobación de una norma con rango de

² El artículo 2°, numeral 1, literal d) señala :

"d) Establecer un marco fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, minimice el sesgo procíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en megaproyectos de infraestructura que impacten en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales Subnacionales con los objetivos macro fiscales. Las normas dictadas deben ser acordes con la Constitución Política del Estado, quedando excluidas expresamente las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República."

ley para autorizar la transferencia de los recursos necesarios para la operación de los programas transferidos. Ello mientras que para la transferencia de recursos derivada de cualquier otro acto de reforma del Estado será suficiente un Decreto Supremo, tal como lo establece la Décima Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por el Decreto Supremo N° 304-2012-EF. Así, la limitación temporal propuesta por la Secretaría Técnica no permitiría, en la práctica, la transferencia de Programas Sociales con posterioridad al 31 de marzo de 2017.

Es necesario tener en cuenta que el Artículo 5° del Decreto Legislativo, no es una norma de carácter presupuestal, porque no autoriza modificación presupuestal alguna en el nivel institucional ni gasto; sólo es una norma "de remisión", que se limita a señalar, que la norma aplicable para dicho supuesto de transferencia de recursos derivada de la transferencia de un Programa Social, es la Décimo Tercera Disposición Transitoria del TUO de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto - Ley N° 28411.

Asimismo, cabe indicar que la transferencia presupuestaria por efecto de la transferencia de un Programa Social de una entidad pública a otra, es un supuesto distinto a las transferencias de recursos que realizan algunas entidades para financiar actividades de otras entidades públicas. Ello, en la medida que la transferencia de un Programa Social no es un supuesto de financiamiento presupuestal para actividades a ser ejecutadas por otra entidad, con otro personal y otros fines; sino que es el mismo Programa que tendrá a su cargo la ejecución de dicho presupuesto.

Por ello, para efectos de una debida aplicación del decreto legislativo materia de revisión, se recomienda que el Artículo 5° se mantenga formulado en los términos en que fue aprobado, en los siguientes términos:

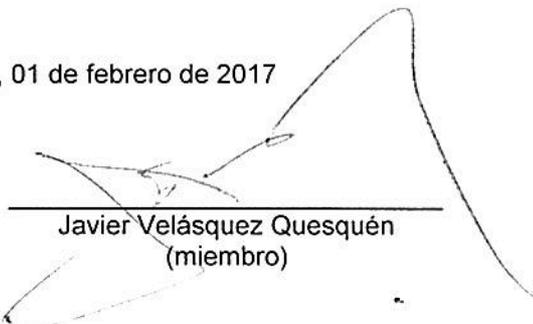
"Artículo 5.- Transferencias presupuestarias

Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional que se requieran realizar como consecuencia de la transferencia de un Programa Social, se aprueban mediante Decreto Supremo, de acuerdo con lo establecido en la Décima Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por el Decreto Supremo N° 304-2012-EF."

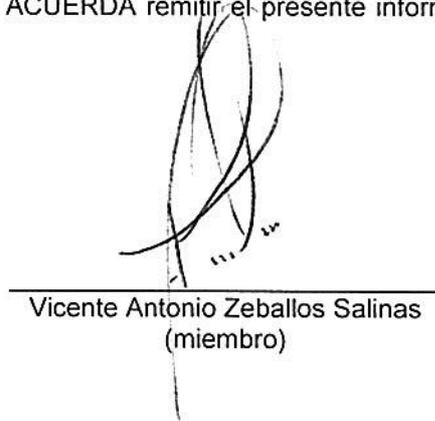
5.1. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1254, que autoriza la transferencia de Programas Sociales, considera que este ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; y, por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 01 de febrero de 2017



Javier Velásquez Quesquén
(miembro)



Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro)