



Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social

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

SEÑOR PRESIDENTE:

El presente documento constituye **Informe en Minoría** de la Congresista María Úrsula Letona Pereyra, cuyo contenido discrepa del Informe en Mayoría de los Congresistas Vicente Antonio Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén, respecto a:

Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social.

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 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1334, mediante el cual se crea el Fondo de Adelanto Social.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104¹ 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:

- **Creación del Fondo de Adelanto Social (FAS):** dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o

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

actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas.

- **Recursos del FAS:** serán destinados a financiar proyectos de inversión pública a través de programas, proyectos, y/o actividades en materia de agua y saneamiento, ambiente, transportes y comunicaciones, electrificación rural, agricultura y riego, infraestructura de salud, e infraestructura educativa que atiendan brechas sociales de las poblaciones en zonas consideradas prioritarias.

Además, el FAS financia estudios de pre inversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de los programas, proyectos y/o actividades señaladas en el párrafo anterior.

Cabe precisar que los recursos del FAS podrán también ser destinados a otras actividades determinadas por Decreto Supremo.

- **Transferencias financieras:** correspondiente a los distintos pliegos presupuestales, serán aprobados por Decreto Supremo.

Durante el ejercicio presupuestal 2017 los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al FAS mediante Decreto Supremo.

- **Consejo Directivo:** podrá incorporar a otros sectores e instituciones, mediante Decreto Supremo.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social no se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: no ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 1, literal h).

En primer término, cabe indicar que el literal pertinente de la ley autoritativa señala lo siguiente:

“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”.
(Énfasis agregado).

Como se puede observar, no forma parte de las facultades delegadas la creación de Fondos Públicos destinados a financiar actividades que involucren a todos los sectores del Poder Ejecutivo, dejando a discrecionalidad de la Presidencia de Consejo de Ministros: (i) el destino de los recursos del fondo; (ii) la realización de transferencias financieras a nivel

presupuestal; (iii) la composición del Consejo Directivo a cargo de la gestión del fondo, entre otros.

Cabe advertir que el apartado introductorio del referido Decreto Legislativo señala que el fondo creado servirá para financiar programas en **espacios geográficos** donde se desarrollarán diversas actividades económicas, esto es, no se define *a priori* el sector que se verá beneficiado con los recursos que sean recaudados por el fondo.

En términos prácticos, el Fondo de Adelanto Social será financiado por todos los sectores del Poder Ejecutivo a través de transferencias de los distintos pliegos presupuestales y, de la misma manera, sujeto a la decisión de su Consejo Directivo, destinará sus fondos a los respectivos pliegos para la realización de inversiones, programas, proyectos.

Lo antes mencionado desnaturaliza el objeto de los fondos públicos, que son creados por ley a fin de priorizar un sector específico que requiere de mayores recursos a fin de atender una situación de relevancia social, siempre que ello no fuera previsto por la Ley N° 30518, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

Nótese que la Ley de Presupuesto Anual tiene a su cargo la asignación de recursos, siendo que las modificaciones relativas al aumento o reducción del presupuesto de un sector específico (transferencias financieras) deben realizarse mediante Ley (norma del mismo rango), y no a través de un Decreto Supremo como lo señala el Decreto Legislativo N° 1334.

En ese sentido, las características del Fondo de Adelanto Social no coinciden con las facultades expresamente delegadas al Poder Ejecutivo, siendo cuestionable la discrecionalidad para determinar el destino de sus recursos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, resaltamos que el artículo 104° de la Constitución Política del Perú establece que **no pueden delegarse al Poder Ejecutivo** las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Por su parte, el artículo 101° establece:

“Son atribuciones de la Comisión Permanente:

- 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.*
- 2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.*
- 3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.*
- 4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. **No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.***
- 5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso”.*

Sobre el particular, advertimos que el Decreto Legislativo N° 1334 contiene disposiciones que están referidas a transferencias presupuestales, las mismas que afectarán los recursos que fueran designados por la Ley de Presupuesto que, como lo señala la disposición antes citada, no constituye materia delegable al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, se recomienda la derogación del Decreto Legislativo N° 1334, dejando la potestad del Poder Ejecutivo de presentar el respectivo Proyecto de Ley.

5.1. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social recomendando su derogación; y, por lo tanto; remito el presente Informe en Minoría a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 08 de marzo de 2017



María Ursula Letona Pereyra

