

974/2016-LR



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 31 de mayo de 2017

OFICIO N° 148 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que deroga los párrafos segundo y tercero del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. Mediante Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, se aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer", que para todos los efectos constituye la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social¹; y que representa un instrumento de gestión vinculante basado en la articulación para el logro de resultados en cinco ejes estratégicos, entre los que se encuentra el eje referido al Desarrollo Infantil Temprano.

Al respecto, en el cuarto y quinto considerando del Decreto Legislativo N° 1274, se señala que una de las condiciones básicas para el logro del Desarrollo Infantil Temprano en niñas y niños menores de 5 años de edad, es que los hogares tengan acceso a agua segura y saneamiento, pues la carencia de dichos servicios, incide en los niveles de desnutrición crónica infantil y anemia que afectan el potencial de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas; encontrándose solo el 61% de la población en el ámbito rural en condiciones de tener acceso a agua por la red pública y contando solo el 22% de la población rural con sistemas de saneamiento adecuados, de acuerdo con la información estadística del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento al 2015, y a la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos del Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI, respectivamente.

En esa misma línea, en el sexto considerando del Decreto Legislativo N° 1274 se señala que según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar – ENDES del INEI, al 2015, el 14.4% de niños y niñas menores de 5 años tienen desnutrición crónica y el 43.5% de niños y niñas entre 6 y 36 meses de edad tienen anemia.

- b. A su vez, el artículo 4 del Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social – FONCODES, establece que las instituciones u organizaciones que reciban financiamiento para la ejecución de sus proyectos serán denominadas genéricamente núcleos ejecutores y para acceder al financiamiento del FONCODES deberán constituirse como tales ante él; siendo que el núcleo ejecutor podrá presentar y ejecutar proyectos en propio beneficio o en el grupo social para cuyo apoyo se ha constituido; para tal efecto, el FONCODES aprobará las condiciones y lineamientos necesarios para determinar la calidad de donación, transferencia o crédito de los recursos con los que acuda al financiamiento de los proyectos.

¹ De acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 003-2016-MIDIS.

Cabe destacar que el FONCODES a través del modelo de núcleo ejecutor ejecuta sus intervenciones a un menor tiempo, costo y riesgo de uso indebido de recursos.

- c. Atendiendo a dicho marco normativo y al contexto expuesto, las medidas aprobadas por el Decreto Legislativo N° 1274 buscan mejorar los servicios de agua potable y saneamiento adecuados, de un importante sector de la población rural en pobreza y pobreza extrema que carece de dichos servicios, así como promover y facilitar la inversión pública en los mencionados servicios y el desarrollo económico de la referida población rural; coadyuvando de tal forma con los esfuerzos desplegados por los Gobiernos Locales, así como por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En concreto, el Decreto Legislativo N° 1274 busca:
- Habilitar a que FONCODES coadyuve a los esfuerzos desplegados tanto por los Gobiernos Locales como por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la ejecución de intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en centros poblados rurales, teniendo en cuenta la experiencia de dicho Programa Nacional en la implementación de infraestructura rural en centros poblados rurales, así como por contar con una estructura descentralizada, resaltando además que para sus intervenciones utiliza el exitoso modelo de núcleo ejecutor.
 - Contribuir con la inversión pública a través de la rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento.
 - Facilitar el desarrollo económico de la población rural en pobreza y pobreza extrema, a través de la ejecución de intervenciones que permitan el acceso de dicha población a los servicios de agua y saneamiento, de calidad y adecuados, contribuyendo con el logro del Desarrollo Infantil Temprano mediante la reducción de la desnutrición crónica infantil y la anemia.
- d. Bajo tales consideraciones, a efectos de coadyuvar al logro de los objetivos contemplados en el Decreto Legislativo N° 1274; es decir, efectivizar el accionar de FONCODES respecto a coadyuvar con los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para lograr que la población en situación de pobreza y pobreza extrema de los centros poblados rurales puedan acceder a servicios de agua y saneamiento, de calidad y adecuados; se requiere que las acciones e intervenciones cuenten con el respectivo financiamiento.
- e. En este orden de ideas, en el marco de las facultades delegadas en la Ley N° 30506, las materias que involucran inversión pública y desarrollo económico, a que se refieren el literal h) del numeral 1 y los literales b) y c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 30506, involucran aspectos financieros, cuya regulación resulta necesaria para el logro de los objetivos de las materias delegadas, como es el caso del Decreto Legislativo N° 1274.
- f. Sin perjuicio de ello, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274, si bien regula el financiamiento para la intervención de FONCODES, no modifica en forma alguna la Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017. En efecto, el Tribunal Constitucional en sentencia recaída en los Expedientes N°s 0003-2013-PI/TC, 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC, ha definido los alcances de la Ley de Presupuesto, señalando lo siguiente:

«11. De esta pluralidad de fuentes, (...), es la ley de presupuesto la que habrá de ser analizada. Esta constituye una norma con rango legal rectora de la administración económica y financiera del Estado en la medida en que prevé, consigna o incluye la

totalidad de los ingresos y gastos, debidamente equilibrados que tiene proyectado realizar el Estado durante un concreto año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución). Comprende “el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal” (artículo 22 de la Ley N° 28411, General del Sistema Nacional de Presupuesto) y la previsión de ingresos y gastos materializada en la asignación equitativa, programación y ejecución eficiente de los recursos públicos en función de metas y objetivos, así como en función de las necesidades sociales básicas, de las exigencias del proceso de descentralización y de los demás factores que resulten relevantes.» [el resaltado es nuestro]

- g. Asimismo, el Artículo XIII del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por el Decreto Supremo 304-2012-EF, establece que “La Ley de Presupuesto del Sector Público contiene exclusivamente disposiciones de orden presupuestal”. Además, de acuerdo con el numeral 8.1 del artículo 8 de la misma Ley, “El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos”.
- h. En efecto, del texto del artículo 6 del Decreto Legislativo 1274, se aprecia que éste no es una norma que modifique la programación de ingresos y gastos prevista en la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, pues no dispone la transferencia de una determinada partida prevista en dicha ley, es decir, no contiene disposiciones reservadas a la Ley de Presupuesto. En ese sentido, es una norma que no altera el presupuesto asignado al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (ni el cumplimiento de sus metas y objetivos); Sector que podía realizar dichas intervenciones en el marco de su propia competencia, o solicitar el apoyo de FONCODES, para el cumplimiento de sus propios fines, metas, objetivos y el logro de sus resultados², lo cual guarda congruencia con el carácter instrumental de la Ley de Presupuesto en la gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, y no de ser un fin en sí misma.
- i. Cabe señalar, que el Decreto Legislativo N° 1274 guarda consistencia con el Principio de Eficiencia en la ejecución del presupuesto, por las siguientes razones:
- En el Artículo X del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, se ha previsto que en virtud al Principio de “Eficiencia en la ejecución de los fondos públicos”, las políticas de gasto público vinculadas a los fines del Estado deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica-financiera y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad macrofiscal, siendo ejecutadas mediante una gestión de los fondos públicos, orientada a resultados con eficiencia, eficacia, economía y calidad.
 - Como hemos expresado en párrafos precedentes, el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Legislativo 1274, autorizó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar mediante Decreto Supremo, modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS, con cargo a su presupuesto institucional, a fin que a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social - FONCODES realice intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y

² Que, a su vez, podrían coadyuvar con los fines del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (como la reducción de la pobreza, de la anemia y de la desnutrición, con el acceso a agua segura).

saneamiento - "Agua+", en ámbitos rurales, incluyendo los gastos operativos que éstos demanden. Es decir, autorizó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a ejecutar su presupuesto directamente o a hacerlo a través del FONCODES, según le resultara más eficiente y eficaz para el cumplimiento de sus objetivos, por lo que dicha disposición se expidió acorde con el Artículo X del Título Preliminar de la Ley N° 28411.

j. Por otra parte, según el Informe N° 043-2017-MIDIS/GA, el Gabinete de Asesores es de la opinión que el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274, guarda concordancia con el marco legal vigente contemplado en el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, por las siguientes consideraciones:

- De acuerdo con el numeral 80.2 del artículo 80 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, modificado por la Ley 30372³, las entidades que cuenten con programas presupuestales pueden realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a los recursos asignados a dichos programas, siempre que el pliego habilitado cuente con productos o proyectos del mismo programa. Dichas modificaciones presupuestarias se aprueban mediante Decreto Supremo. No podrán aprobarse modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a los recursos de productos de un programa presupuestal con la finalidad de financiar la ejecución de un proyecto de inversión pública en el pliego habilitado, luego de vencido el plazo previsto en la norma aplicable.
- Como se aprecia, la posibilidad que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento pueda realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional mediante Decreto Supremo, se encuentra prevista en el numeral 80.2 del artículo 80 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, por lo que el segundo y tercer párrafos del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274, sólo regularon una posibilidad que

³ Ley N° 28411

Artículo 80. Modificaciones presupuestarias en el marco de los Programas Presupuestales

80.1 [...]

80.2 Las entidades que cuenten con programas presupuestales **pueden realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional** con cargo a los recursos asignados a dichos programas, siempre que el pliego habilitado cuente con productos o proyectos del mismo programa, salvo para las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional que se autoricen para la elaboración de encuestas, censos o estudios que se requieran para el diseño, seguimiento y evaluación del desempeño en el marco del presupuesto por resultados. Dichas modificaciones presupuestarias **se aprueban mediante Decreto Supremo** refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el ministro del sector correspondiente, a propuesta de este último, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público, debiéndose emitir el Decreto Supremo respectivo, para aquellos casos en los que se haya fijado un plazo, dentro del plazo correspondiente.

En el caso de proyectos de inversión pública, previa a la aprobación de las **modificaciones en el nivel institucional** a que se refiere el párrafo precedente, tales proyectos deben contar con viabilidad en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), y con el registro del informe de consistencia del estudio definitivo o expediente detallado, o con el registro de Variaciones en la Fase de Inversión, o con el registro de la Verificación de Viabilidad, en el Banco de Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a los que se refiere la Directiva 001-2011-EF-68.01, Directiva General del Sistema Nacional de Inversión Pública, aprobada por la Resolución Directoral 003-2011-EF-68.01 y modificatorias. En el caso de los proyectos de inversión que no cuenten con el estudio definitivo o expediente técnico, la transferencia de recursos se efectúa sólo para financiar esta finalidad y sólo deben contar con viabilidad en el marco del SNIP.

Las **modificaciones presupuestarias en el nivel institucional** que se efectúen en el marco del presente numeral para el financiamiento de proyectos de inversión, sólo se aprueban, previa suscripción de convenio, hasta el segundo trimestre del año fiscal correspondiente, no estando sujetos a dicho plazo las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional que se aprueban para el financiamiento de productos. No podrán aprobarse modificaciones presupuestarias en el nivel institucional con cargo a los recursos de productos de un programa presupuestal con la finalidad de financiar la ejecución de un proyecto de inversión pública en el pliego habilitado, luego de vencido el plazo al que se refiere el presente párrafo.

Cada pliego presupuestario que **transfiera recursos** en el marco del presente numeral es responsable del monitoreo, seguimiento y verificación del cumplimiento de los fines y metas para los cuales fueron transferidos los recursos, lo que incluye el monitoreo financiero de los recursos, y para el caso de los proyectos de inversión comprende, además, el monitoreo del cumplimiento de las acciones contenidas en el convenio y en el cronograma de ejecución del proyecto de inversión.

existía en la normativa vigente; pero exonerando al referido Ministerio de los límites y requisitos previstos en dicho numeral 80.2 del artículo 80 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, en concordancia con la facultad delegada de facilitar y agilizar las inversiones públicas en agua y saneamiento, y de emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de la prestación de servicios sociales, previstas en el literal h) del numeral 1 y en los literales b) y c) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley N° 30506; por lo que no resultaría coherente derogar una norma que fue expedida acorde con la normativa vigente en la materia.

- k. Adicionalmente, existen precedentes de Decretos Legislativos y otras normas que han incluido igual o similar disposición a la cuestionada por la Ley materia de comentario. Al respecto, idénticas disposiciones al artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274 observado, han sido recogidas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017, y en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto; en las cuales se ha autorizado a aprobar por Decreto Supremo, modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, sin que su constitucionalidad haya sido cuestionada. Así tenemos:

En la Ley N° 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2017:

- Artículos 8, 13 [numerales 13.1 y 13.3], 14 [numeral 14.1], 20 [numeral 20.4], 22, 23, 24 [numerales 24.1, 24.2 y 24.3], 25, 26 [numerales 26.1 y 26.2], 27 [numeral 27.1], 29 [numerales 29.1 y 29.2], 30 [numerales 30.1 y 30.2], y 31 [numerales 31.1 y 31.2].
- Disposiciones Complementarias Finales: Cuarta, Sexta, Undécima, Décima Séptima, Vigésima Novena, Trigésima Cuarta, Cuadragésima, Cuadragésima Séptima, Cuadragésima Octava, Quincuagésima, Quincuagésima Primera, Quincuagésima Segunda, Quincuagésima Tercera, Sexagésima Primera, Sexagésima Séptima, Octogésima Sexta y Nonagésima Segunda.

En el Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (y modificatorias):

- Artículos 45, 64, 80 [numeral 80.2]; y,
- Décimo Tercera Disposición Transitoria.

Asimismo, según el referido informe, existen decretos legislativos que (con idéntica disposición al segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274 observado), han autorizado a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, con ocasión de otras delegaciones de facultades legislativas, como el caso del Decreto Legislativo N° 1197, *Decreto Legislativo que aprueba la Transferencia para la operación, mantenimiento y ejecución de los Proyectos de Inversión Pública - Plataformas Itinerantes de Acción Social (PIAS)*, y, el Decreto Legislativo N° 1128, *Decreto Legislativo que crea la Agencia de Compras de las Fuerzas Armadas*.

Como se ha señalado, las normas indicadas en los párrafos precedentes establecen el mismo trámite y formalidad para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, que la prevista en el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274; y, están plenamente vigentes, sin que se haya cuestionado su constitucionalidad.

- i. Finalmente, el artículo 104 de la Constitución Política del Perú señala que no puede delegarse facultades legislativas al Poder Ejecutivo en materias indelegables a la Comisión Permanente. Por su parte, el numeral 4 del artículo 101 de la referida norma suprema señala que no pueden delegarse a la Comisión Permanente -y en

consecuencia, no pueden ser objeto de delegación de facultades- entre otras, las materias relativas a reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la Cuenta General de la República.

Sin embargo, de lo expuesto se aprecia que lo estipulado en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1274, no se encuentra en ninguno de los supuestos mencionados en el párrafo anterior, al no haber dispuesto la transferencia de una determinada partida prevista en la Ley de Presupuesto.

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

974/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, *02* de **JUNIO** de *2017*

**Pase a la Comisión de Constitución y
Reglamento, con cargo de dar cuenta de
este procedimiento al Consejo Directivo.**

JOSE F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE DEROGA LOS PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO DEL
ARTÍCULO 6 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1274, DECRETO
LEGISLATIVO QUE REGULA LA EJECUCIÓN DE INTERVENCIONES
DE REHABILITACIÓN, REPOSICIÓN, OPERACIÓN Y
MANTENIMIENTO DE SISTEMAS DE AGUA Y SANEAMIENTO EN EL
ÁMBITO RURAL DEL PAÍS – “AGUA +”**

Artículo único. Derogación de los párrafos segundo y tercero del artículo 6 del Decreto Legislativo 1274, Decreto Legislativo que regula la ejecución de intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural del país – “Agua +”

Deróganse los párrafos segundo y tercero del artículo 6 del Decreto Legislativo 1274, Decreto Legislativo que regula la ejecución de intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural del país – “Agua +”.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los doce días del mes de mayo de dos mil diecisiete.



LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República



ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

