

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO N° 252 -2022 –PR

Lima, 15 de agosto de 2022

Señora
LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica los artículos 4 y 29 y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia. Al respecto consideramos conveniente observarla por lo siguiente¹:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de Ley, tiene por objeto modificar los artículos 4 y 29 y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1444, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia, en los siguientes términos:

Decreto Legislativo 1411	Autógrafa de Ley
"Artículo 4.- Funcionamiento Las Sociedades de Beneficencia, no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en la presente norma y para su adecuado control, por las normas de los sistemas administrativos de defensa judicial del Estado y control; así como por las normas que regulan los bienes estatales en lo que respecta a la disposición de bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia; y de manera subsidiaria por las normas del Código Civil y la Ley General de Sociedades. Las actividades comerciales de las Sociedades de Beneficencia se rigen exclusivamente por el Código Civil y demás normas del sector privado. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emitirá los lineamientos necesarios para la implementación de buenas prácticas de gestión, mecanismos de integridad y lucha contra la corrupción, transparencia, recursos humanos, entre otros temas que resulten necesarios para la buena gestión de las Sociedades de Beneficencia". "Artículo 29.- Órgano de Control Institucional 29.1 Las acciones de control de las Sociedades de Beneficencia corresponden a sus Órganos de Control Institucional, y se enmarcan en la	"Artículo 4.- Funcionamiento 4.1 Las Sociedades de Beneficencia, no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en la presente norma y para su adecuado control, por las normas de los sistemas administrativos de defensa judicial del Estado, control y contabilidad; así como por las normas que regulan los bienes estatales en lo que respecta a la disposición de bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia; y de manera subsidiaria por las normas del Código Civil y la Ley General de Sociedades. 4.2 Las actividades comerciales de las Sociedades de Beneficencia se rigen exclusivamente por el Código Civil y demás normas del sector privado. 4.3 El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emitirá los lineamientos necesarios para la implementación de buenas prácticas de gestión, mecanismos de integridad y lucha contra la corrupción, transparencia, recursos humanos, entre otros temas que resulten necesarios para la buena gestión de las Sociedades de Beneficencia". "Artículo 29.- Órgano de Control Institucional 29.1 Las acciones de control de las Sociedades de Beneficencia corresponden a sus Órganos de Control Institucional, y se enmarcan en la normativa emitida por la Contraloría General de la República.

¹ Sobre la base del Informe N° D000026-2022-MIMP-DBS-AAM e Informe N° 0063-2022-EF/46.01.

normativa emitida por la Contraloría General de la República. 29.2 Los estados financieros de las Sociedades de Beneficencia son auditados anualmente por auditores externos independientes designados por el Directorio, conforme lo dispone la Ley General de Sociedades, en base a concurso". "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS [...] Segunda.- Transferencia de recursos El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables continúa realizando las transferencias financieras a las Sociedades de Beneficencia que se encuentran bajo su ámbito, con cargo a su presupuesto institucional y en calidad de apoyo, para el pago de pensiones y remuneraciones de los/las cesantes y trabajadores/as activos, conforme a la normativa vigente, hasta la culminación del proceso de transferencia de funciones y competencias respectivos. Los gobiernos locales provinciales que han recibido las funciones y competencias vinculadas a las Sociedades de Beneficencia, continúan realizando las transferencias financieras correspondientes con la misma finalidad, con cargo a su presupuesto institucional y mediante resolución del titular de la entidad".	29.2 Los estados financieros de las Sociedades de Beneficencia contienen los resultados del cumplimiento de los servicios que se brinden a favor de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad. 29.3 Los estados financieros son auditados anualmente por la Contraloría General de la República u otro órgano del Sistema Nacional de Control por encargo o designación de esta; e integrados y consolidados en la Cuenta General de la República". "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS [...] Segunda.- Transferencia de recursos El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables continúa realizando las transferencias financieras a las Sociedades de Beneficencia que se encuentran bajo su ámbito, con cargo a su presupuesto institucional y en calidad de apoyo, para el pago de pensiones y remuneraciones de los/las cesantes y trabajadores/as activos, conforme a la normativa vigente, hasta la culminación del proceso de transferencia de funciones y competencias respectivos. Los gobiernos locales provinciales que han recibido las funciones y competencias de las Sociedades de Beneficencia realizan transferencias con cargo a su presupuesto institucional a favor de la Contraloría General de la República para solventar los gastos que se deriven de la contratación de las sociedades de auditoría, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Los fondos de estas transferencias son diferentes de los realizados por los gobiernos locales provinciales para pago de pensiones y remuneraciones de los cesantes y trabajadores activos, conforme a la normativa vigente".
--	--

Observación a la Autógrafa de Ley

2. Sobre la modificación del artículo 4 "Funcionamiento" del Decreto Legislativo N° 1411

El Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia, establece el marco normativo que regula la naturaleza jurídica, el funcionamiento, la estructura orgánica y las actividades de las Sociedades de Beneficencia, con la finalidad de garantizar servicios adecuados a la población en condición de vulnerabilidad en el ámbito donde funcionan, con criterios homogéneos y estándares de calidad.

El artículo 4 del referido Decreto Legislativo establece que para el adecuado control de las Sociedades de Beneficencia, se rigen por las normas de los sistemas administrativos

de defensa judicial del Estado y control, respecto de lo cual es necesario señalar en principio que las Sociedades de Beneficencia, conforme a lo establecido en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1411, se definen como **entidades de derecho público interno**, y lo son en la medida que tienen por finalidad prestar servicios de protección social de interés público. En consecuencia, el Decreto Legislativo reconoce la autonomía administrativa y financiera de las Sociedades de Beneficencia, además **no son parte de la organización estatal**, razón por la cual no están adscritas al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables o al gobierno local en donde desarrollan sus actividades. Estas entidades solo ejercen un rol supervisor de su funcionamiento y gestión.

Es igualmente importante señalar que las Sociedades de Beneficencia **no administran fondos públicos** en la medida que el Estado no provee de recursos económicos para solventar la gestión y servicios de las Beneficencias. Los recursos que ellas emplean para el desarrollo de los servicios que brindan a la población vulnerable provienen de las actividades comerciales que realizan o de la administración de sus bienes, actividades que son realizadas conforme a las disposiciones del Código Civil y la Ley General de Sociedades, normas de derecho privado que son aplicables supletoriamente a las Sociedades de Beneficencia, característica que se suma a las mencionadas que las define como entidades autónomas e independientes a cuyas actividades no son aplicables las normas del derecho administrativo, así como el marco normativo que regula las actividades que desarrollan las entidades que integran el sector público.

Al respecto es muy importante tener en cuenta que los bienes entre los que se encuentran los inmuebles de las Sociedades de Beneficencia conforme a lo establecido en el artículo 192 del Decreto Legislativo N° 1411 tienen los mismos atributos y calidades de los bienes del estado, y su disposición debe sujetarse a las normas que regulan los bienes estatales.

Además de tener la naturaleza mencionada, constituyen el patrimonio más importante con el que cuentan, permitiéndoles la implementación de servicios que son brindados a la población vulnerable de su ámbito local provincial, cuya explotación comercial les permite generar recursos económicos para solventar la gestión de la propia Beneficencia, pero también cubrir los costos de la implementación y sostenimiento de los servicios de protección social. Por ello, siendo que las Sociedades de Beneficencia tienen normativamente la obligación de usar sus recursos para el cumplimiento de la finalidad social establecida en el artículo 2 del citado Decreto Legislativo 1411, que es la prestación de servicios de protección social a las poblaciones vulnerables, contribuyendo con el cierre de brechas de servicios complementando de este modo la labor que realiza el Estado.

En consecuencia, **el patrimonio y recursos de las Sociedades de Beneficencia son utilizados, administrados y empleados para solventar Servicios de Protección Social que son brindados a las poblaciones vulnerables entre las que se encuentran niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres víctimas de violencia, ubicadas dentro de su ámbito territorial, para lo cual no reciben presupuesto del Estado, en consecuencia no existe sustento o justificación para su incorporación al Sistema Nacional de Contabilidad, en tanto administran recursos y presupuesto propio.**

² Decreto Legislativo N° 1411

"Artículo 19.- Naturaleza de los bienes

Los bienes de las Sociedades de Beneficencia tienen los mismos atributos y calidades de los bienes del Estado. La disposición de los bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia está regulada por las normas que regulan los bienes estatales y lo establecido con dicho propósito y se rigen por el Código Civil."

Al respecto, la autógrafa se sustenta en la necesidad de ejercer mayor control a través del ejercicio de las competencias de la Contraloría General de la República, sin embargo, el Decreto Legislativo N° 1411 ya establece mecanismos de control y fiscalización sobre la gestión de las Sociedades de Beneficencia, además del ejercicio de las funciones rectoras que ejerce el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en su condición de ente rector, sector del estado que cumple una labor de supervisión y seguimiento sobre las 101 Sociedades de Beneficencia existentes a nivel nacional.

De esta forma, las Sociedades de Beneficencia están sujetas **a control, fiscalización y rendición de cuentas** por expresa disposición del Decreto Legislativo N° 1411, en contraparte a que el accionar, gestión y actividades tienen como finalidad prestar servicios de protección social de interés público, lo que hace necesario un adecuado control y fiscalización de sus actividades, con el fin de monitorear si en efecto están cumpliendo con su fin social y, por otro lado, que se cumpla bajo estándares de calidad, sin que ello signifique la aplicación de las normas que regulan la gestión pública entre las que se encuentra el marco normativo del Sistema Nacional de Contabilidad que es aplicable a las entidades del Estado en tanto administran recursos del estado.

En consecuencia, **si bien las Sociedades de Beneficencia son de derecho público interno, tienen un fin social y están sujetas a control y fiscalización; no administran recursos públicos y no forman parte de la estructura organizativa de ninguna entidad pública.**

La naturaleza y condición de las Sociedades de Beneficencia ha sido claramente definida por el Decreto Legislativo, norma que las excluye como entidades públicas, teniendo como sustento lo establecido en el artículo 23 del Decreto Supremo N° 022-2016-PCM⁴, el cual establece como característica de una entidad pública que sea titular de pliego, condición que no cumplen las Sociedades de Beneficencia, al no recibir presupuesto público para su administración, así como la gestión y sostenimiento de sus servicios de protección social.

En consecuencia, Decreto Legislativo N°1411, tiene como premisas fundamentales:

- ✓ La aplicación de normas de derecho público sólo para efectos de la supervisión y el adecuado control de sus actividades y el cumplimiento de las finalidades para las cuales han sido creadas.
- ✓ El desarrollo de las actividades que realizan en el ámbito comercial y económico, se rigen por las reglas del derecho privado sin que exista ninguna intervención del Estado.

De esta forma, las características esenciales de las Sociedades de Beneficencia son las siguientes:

- No se constituyen como instituciones públicas.

³ "Artículo 2.- Alcance

La presente norma es de aplicación a todos los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo.

Para los efectos del presente Decreto Supremo se entiende como entidad pública a la organización del Estado con personería jurídica de derecho público y **titular de pliego**, creada por ley expresa, con autonomía funcional, administrativa, presupuestal, económica o financiera; **que ejerce sus funciones en el marco de las competencias que le otorga su ley de creación**, los Sistemas Administrativos y Funcionales, así como las demás normas que regulan la estructura organizacional del Estado; encontrándose sujetos a control, fiscalización y rendición de cuentas."

⁴ Aprueba los Lineamientos que regulan la Transferencia de Gobierno por parte de los Ministerios y Entidades Públicas del Poder Ejecutivo, por el periodo 2011 – 2016.

- Cuentan con autonomía administrativa, económica y financiera.
- No están adscritas a ninguna entidad del Estado y nunca lo han estado.
- Son aliadas estratégicas del sector contribuyendo al cierre de brechas de servicios que debieran estar a nuestro cargo, en los lugares en donde el Sector no tiene presencia o en donde nuestros servicios están saturados.
- Desarrollan actividades comerciales tales como servicios funerarios, alquiler de inmuebles, organización de juegos de loterías y similares, farmacias, colegios, clínicas entre otros, lo que les permite generarse ingresos para la prestación de sus servicios.
- Sus bienes no se constituyen como bienes del Estado.
- No responde a los sistemas administrativos del Estado, solo para su adecuado control son parte del Sistema de Control y Defensa Jurídica del Estado.
- Se rigen por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1411, La Ley General de Sociedades y el Código Civil, lo que hace su gestión mucho más ágil, dinámica, competitiva, eficiente e innovadora, como cualquier institución privada.
- Se basan en un enfoque de negocios e inversiones cuyos ingresos redundan directamente en la mejora en la calidad de vida de la población objetivo del sector.

De esta forma, **considerarlas como instituciones públicas y someterlas a las disposiciones del Sistema Nacional de Contabilidad, vulnera su autonomía, desnaturaliza además la esencia, finalidad y naturaleza de las Sociedades de Beneficencia** y atenta además contra su legado e historia como entidades benéficas que datan de la época de la Virreinato, además las convertiría en entidades públicas, cuando nunca lo han sido, por las siguientes razones:

- El Estado debería asumir la totalidad del presupuesto para la administración y gestión de las Sociedades de Beneficencia.
- Se desnaturalizaría la razón de ser de las Sociedades de Beneficencia, por lo que su existencia no sería necesaria.
- Su administración y gestión estaría bajo el marco de lo establecido en los 11 Sistemas Administrativos del Estado, lo que la haría más lenta y burocrática.
- Se constituirían como instituciones públicas y estarían adscritas a algún nivel de gobierno, lo que les eliminaría la autonomía administrativa, económica y financiera.
- Sus bienes pasarían a ser considerados como bienes del Estado, previo proceso de expropiación e indemnización, dado que actualmente son bienes privados. Esto podría generar además que los bienes sean usados para otros fines, lo que iría en contra de las mandas o legados administrados por las Sociedades de Beneficencia.

Al respecto es necesario considerar que el artículo 35 del Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece que la contabilidad de todas las transacciones económicas, financieras y patrimoniales del sector público, se realiza a través del Sistema Nacional de Contabilidad, norma que

⁵ "Artículo 3.- Lineamientos generales

3.1 La Administración Financiera del Sector Público incorpora los siguientes lineamientos generales para su gestión eficiente:

[...]

4.- La contabilidad de todas las transacciones económicas, financieras y patrimoniales del sector público, a través del Sistema Nacional de Contabilidad.

[...]"

es de aplicación a las entidades del sector público, las cuales se encuentran identificadas y descritas en el artículo 5⁶ del mencionado Decreto Legislativo N° 1436.

En consecuencia, el Decreto Legislativo N° 1436 es la norma marco de la Administración Financiera del Sector Público, que establece que **el Sistema de Contabilidad es parte, conjuntamente con otros sistemas, de la administración financiera del sector público**, norma que no es aplicable a las Sociedades de Beneficencia, en tanto no tienen la calidad de entidad pública por imperio de su naturaleza jurídica, la cual se encuentra definida en el Decreto Legislativo N° 1411.

En el mismo sentido, es imprescindible señalar que las disposiciones establecidas en el mencionado Decreto Legislativo N° 1436, se encuentran en armonía con las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1347, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, que dispone entre otros temas.

Por su parte el Decreto Legislativo N° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, establece en el artículo 3 su ámbito de aplicación y las entidades que conforman el sistema⁷ entre las cuales no se encuentran las Sociedades de

⁶ "Artículo 5.- Ámbito de aplicación

5.1 El Decreto Legislativo es de aplicación a distintas entidades del Sector Público.

5.2 Para efectos del presente Decreto Legislativo, el Sector Público incluye a:

1. **Sector Público No Financiero:**

a. Entidades Públicas:

i. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ii. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. iii. Universidades Públicas. iv. Gobiernos Regionales. v. Gobiernos Locales. vi. Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.

b. Empresas Públicas No Financieras:

i. Empresas Públicas No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

ii. Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

c. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como:

i. Caja de Pensiones Militar Policial. ii. Seguro Social de Salud (EsSALUD). iii. Administradores de Fondos Públicos.

2. **Sector Público Financiero:**

a. Banco Central de Reserva del Perú.

b. Empresas Públicas Financieras:

i. Empresas Públicas Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del FONAFE.

ii. Empresas Públicas Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

c. Otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos.

⁷ **Artículo 3.- Ámbito de Aplicación**

El Decreto Legislativo es de aplicación a las siguientes entidades del Sector Público:

1. Sector Público No Financiero:

a. Entidades Públicas:

i. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ii. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

iii. Universidades Públicas. vi. Gobiernos Regionales. v. Gobiernos Locales.

vi. Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.

b. Empresas Públicas No Financieras:

i. Empresas Públicas No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

ii. Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

c. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como: i. Caja de Pensiones Militar Policial. ii. Seguro Social de Salud (EsSALUD). iii. Administradores de Fondos Públicos.

2. Sector Público Financiero:

a. Banco Central de Reserva del Perú.

Beneficencia; en consecuencia, el Sistema Nacional de Contabilidad⁸ forma parte de la Administración Financiera del Sector Público, por ello el Decreto Legislativo N° 1438 debe interpretarse dentro del marco del Decreto Legislativo N° 1436, norma que desarrolla el mismo ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1438.

Al respecto, el artículo 3⁶ del Decreto Legislativo N° 1438⁷, no incorporó a las Sociedades de Beneficencia dentro de su ámbito de aplicación, lo que si se evidenciaba en la Ley N° 28708⁸ "*Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad*", cuyo artículo 24⁹ incorporaba expresamente a las Sociedades de Beneficencia, Ley que a la fecha ha sido derogada.

El tratamiento normativo desarrollado, debe entenderse y desarrollarse en armonía con un conjunto de normas que abordan y dan el mismo tratamiento a las Sociedades de Beneficencia como es el caso del Decreto de Urgencia N° 015-2019, "Decreto de Urgencia para el Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020", en cuyo párrafo 12.1 del artículo 12⁹ reconoce que las Sociedades de Beneficencia no son parte del sector público y por ende no se encuentran comprendidas en las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1436 norma marco de la Administración Financiera del Sector Público, en donde es parte el Sistema Nacional de Contabilidad, y Decreto Legislativo N° 1438, por ello a partir del 01 de noviembre de 2020, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) se encarga de la administración y pago de las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990, y sus normas complementarias, de las Sociedades de Beneficencia.

En consecuencia:

- Las Sociedades de Beneficencia no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1411.
- Las normas de la Administración Financiera del Sector Público no consideran a las Sociedades de Beneficencia dentro de su ámbito de aplicación.
- El Sistema Nacional de contabilidad forma parte de la Administración Financiera del sector público y por tanto debe respetar el ámbito de aplicación estipulado en el Decreto Legislativo N° 1436.
- El Decreto Legislativo N° 1438 debe interpretarse e implementarse dentro del marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1436.

b. Empresas Públicas Financieras:

i. Empresas Públicas Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del FONAFE.

ii. Empresas Públicas Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

c. Otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos. "

8 El Sistema Nacional de Contabilidad tiene por finalidad regular la elaboración de los estados financieros de las entidades públicas, sin excepción, así como su integración y consolidación en la Cuenta General de la República, por niveles de gobierno, empresas públicas y la seguridad social.

9 " Artículo 12. Transferencia en la administración y pago de las pensiones del Decreto Ley N° 20530 de las Sociedades de Beneficencia a la Oficina de Normalización Previsional

12.1 **Teniendo en cuenta que las Sociedades de Beneficencia no son parte del Sector Público, y no están contemplados en el numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público,**¹⁰ establécese que, a partir del 1 de noviembre de 2020, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) se encarga de la administración y pago de las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 20530, Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990, y sus normas complementarias, de las Sociedades de Beneficencia a cargo

- Una Resolución Directoral no puede ir en contra de lo estipulado en un Decreto Legislativo ni en un Decreto de Urgencia.

3. Sobre la modificación del numeral 29.2 e incorporación del numeral 29.3 al artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1411

El numeral 29.2 del artículo 29 del Decreto Legislativo establece que los estados financieros de las Sociedades de Beneficencia son auditados anualmente por auditores externos independientes designados por el Directorio, conforme lo dispone la Ley General de Sociedades, norma que es aplicable a las Sociedades de Beneficencia.

Sin embargo, según el Dictamen emitido por la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley N° 775/2021-CR, que dio origen a la Autógrafa de Ley, existiría contradicción entre lo establecido en el artículo 4 y el numeral 29.2 del artículo 29 del Decreto Legislativo, situación que ha tenido un efecto negativo directo en el ejercicio de las funciones de control a su cargo, ocasionando que el uso de los recursos que administran las Sociedades de Beneficencia no puedan ser validados adecuadamente; además, se sostiene que las disposiciones referentes al control que se deben aplicar sobre las Sociedades de Beneficencia, para su adecuado funcionamiento se han limitado a los sistemas administrativos de defensa judicial del Estado y al Sistema Nacional de Control, así como a las normas que regulan los bienes estatales en lo que respecta a la disposición de los bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia; y de manera subsidiaria por las normas del Código Civil y la Ley General de Sociedades, lo cual es una desventaja de no haberse establecido explícitamente que estas instituciones están sujetas al Sistema Nacional de Contabilidad, ha ocasionado que los resultados de la ejecución de los servicios que las Sociedades de Beneficencia brindan, no puedan ser integrados a la Cuenta General de la República, por lo que considera necesario proponer reformas normativas a los artículos 4 y 29 del Decreto Legislativo N° 1411.

De esta manera, el Dictamen sostiene que el marco normativo contemplado en el Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General de la República resulta el ente adecuado para realizar la auditoría de los estados financieros de las Sociedades de Beneficencia que determina el cumplimiento de los servicios que se brindan, pidiendo ser además el ente encargado de nombrar a otro órgano del Sistema Nacional de Control para que realice dicha labor.

Sin embargo, **dichos argumentos atentan contra la autonomía, independencia y naturaleza jurídica de las Sociedades de Beneficencia establecidas en el Decreto Legislativo N° 1411, al proponer incorporar a las Sociedades de Beneficencia al Sistema Nacional de Contabilidad, cuando las entidades no administran fondos públicos más aún si su marco normativo no las define como entidades públicas, situación que afecta la autonomía administrativa, económica y financiera de las Sociedades de Beneficencia, la cual ha sido reconocida por el Decreto Legislativo N° 1411.**

Al respecto es preciso considerar que el Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, establece los lineamientos generales de la administración financiera del sector público y define a las entidades del

sector público que se encuentran dentro de ámbito de aplicación¹⁰, entre las que no se encuentran las Sociedades de Beneficencia, por ende no integran el Sistema Nacional de Contabilidad, consideración que responde a las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1411 que regula a las Sociedades de Beneficencia que establece en el artículo 13 que el régimen económico y los recursos de las Sociedades de Beneficencia no tienen un origen público y no constituyen recursos públicos. En consecuencia, **no existe argumento legal que sustente la incorporación de las Sociedades de Beneficencia al Sistema Nacional de Contabilidad conforme propone la Autógrafa de Ley objeto del presente análisis.**

4. Sobre la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1411

a. Desde el ámbito de la autonomía de los Gobiernos Locales Provinciales

Las Sociedades de Beneficencia, si bien no se constituyen como entidades públicas, sí se encuentran bajo el Sistema Nacional de Control, por lo que las acciones de control referidas a las Sociedades de Beneficencia se encuentran a cargo de su Órgano de Control Institucional, que debe alinear sus actividades conforme a lo establecido en Decreto Legislativo N° 1411 en el marco de sus funciones y competencias. En ese sentido, las acciones de control a las Sociedades de Beneficencia, en principio corresponden a sus Órganos de Control Institucional y, cuando no posean uno, corresponderá a la Gerencia Regional de Control y se enmarcan en la normativa emitida por la Contraloría General de la República.

En consecuencia, la Autógrafa de Ley, al disponer la transferencia de recursos a la Contraloría General de la República para el pago a sociedades de auditoría, atenta en contra de la autonomía de los Gobiernos Locales Provinciales, reconocida en el artículo 194 de la Constitución, que establece que *“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia [...]”*.

b. Desde el ámbito previsional

¹⁰ Artículo 5.- Ámbito de aplicación

5.1 El Decreto Legislativo es de aplicación a distintas entidades del Sector Público.

5.2 Para efectos del presente Decreto Legislativo, el Sector Público incluye a:

1. Sector Público No Financiero:

a. Entidades Públicas:

- i. Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ii. Ministerio Público, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República y Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

- iii. Universidades Públicas. iv. Gobiernos Regionales. v. Gobiernos Locales.

- vi. Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local.

b. Empresas Públicas No Financieras:

- i. Empresas Públicas No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

ii. Empresas Públicas No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

- c. Otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como:

- i. Caja de Pensiones Militar Policial. ii. Seguro Social de Salud (EsSALUD). iii. Administradores de Fondos Públicos.

2. Sector Público Financiero:

- a. Banco Central de Reserva del Perú.

b. Empresas Públicas Financieras:

- i. Empresas Públicas Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del FONAFE.

- ii. Empresas Públicas Financieras bajo el ámbito del FONAFE.

- c. Otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos.

Mediante el artículo 12 del Decreto de Urgencia N° 015-2019¹¹, se dispuso que durante el Año Fiscal 2020 se efectúe la transferencia de la administración y pago de las pensiones del Decreto Ley N° 20530 de las Sociedades de Beneficencia (SSBB) a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), incluyendo las contingencias que se deriven de dicha administración y pago, así como asumir la sucesión de los procesos judiciales.

Sin embargo, debido a la emergencia sanitaria por la COVID-19, el plazo para efectuar dicha transferencia tuvo que ser ampliado hasta el 31 de marzo del 2021 mediante el Decreto de Urgencia N° 077-2020¹² y efectivizado mediante el Decreto Supremo N° 050-2021-EF¹³ donde se autorizó la transferencia de partidas a favor de la ONP, para financiar el pago de pensiones de los pensionistas de las 59 SSBB a cargo de los Gobiernos Locales del Decreto Ley N° 20530.

En ese sentido, en este momento las SSBB ya no tienen a su cargo a ningún pensionista del Decreto Ley N° 20530; por lo que **se observa la mención de la Autógrafa de Ley al pago de pensiones por parte de aquellas.**

c. Desde el ámbito presupuestario

La modificación podría implicar mayores gastos a los previstos en los presupuestos institucionales de los gobiernos locales provinciales, en tanto se propone que los señalados pliegos realicen transferencias adicionales con cargo a su presupuesto institucional a favor de la Contraloría General de la República para solventar los gastos que se deriven de la contratación de las sociedades de auditoría para las Sociedades de Beneficencias, pese a que estos gobiernos no tienen asignado presupuesto para esta transferencia.

En esa misma línea, cabe mencionar que el análisis costo - beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 775/2021-CR, antecedente de la Autógrafa de Ley, no contiene una evaluación presupuestal que permita dimensionar los gastos que implicaría la implementación y cumplimiento de la señalada Autógrafa, ni se demuestra que las entidades públicas involucradas cuentan con los recursos suficientes para dicho financiamiento, no solo en el Año Fiscal 2022, sino también, para los siguientes años fiscales. Adicionalmente, la citada Exposición de Motivos, precisa que estas transferencias por concepto de contratación de sociedad de auditoría difieren de las transferencias que realicen los gobiernos locales provinciales para pago de pensiones y remuneraciones de los cesantes y trabajadores activos.

Asimismo, en el señalado análisis costo - beneficio de la Exposición de Motivos, se hace referencia a transferencias que se efectúan con cargo a los recursos del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; al respecto, es necesario precisar que el MIMP no transfiere recursos a favor de las beneficencias, dado que ello lo efectúa el gobierno local provincial y solo para el pago de remuneraciones, tal como se señala en el literal i) del numeral 16.1 del artículo 16 de la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022.

¹¹ Decreto de Urgencia N° 15-2019, Decreto de Urgencia para el equilibrio financiero del presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

¹² Artículo 5 del Decreto de Urgencia N° 077-2020.

¹³ Decreto Supremo N° 050-2021-EF, Autorizan Transferencia de Partidas a favor de la Oficina de Normalización Previsional en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021.

En ese sentido, la Autógrafo de Ley contravendría las reglas para la estabilidad presupuestaria, según lo dispuesto en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31366, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, toda vez que no se demuestra la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su implementación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, aprobado mediante la Ley N° 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022; asimismo, contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y el inciso 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440.

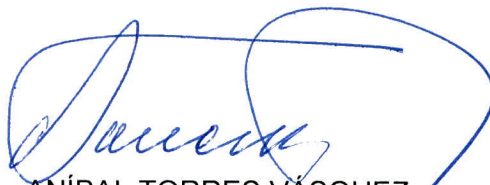
Finalmente, dado que la Autógrafo de Ley tiene como antecedente un Proyecto de Ley de iniciativa congresal, vulnera el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que establece que: "Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)".

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

Atentamente,



JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República



ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **agosto** del **2022**

Pase a la Comisión de **FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.



.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

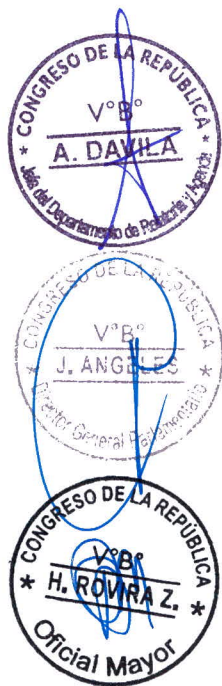
**LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 4 Y 29 Y LA SEGUNDA
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA DEL DECRETO
LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA
NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGÁNICA Y
OTRAS ACTIVIDADES DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA**

Artículo 1. Objeto de la Ley

Modifícanse los artículos 4 y 29 y la segunda disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia, de conformidad con el siguiente texto:

“Artículo 4.- Funcionamiento

- 4.1 *Las Sociedades de Beneficencia, no se constituyen como entidades públicas, se rigen por lo establecido en la presente norma y para su adecuado control, por las normas de los sistemas administrativos de defensa judicial del Estado, control y contabilidad; así como por las normas que regulan los bienes estatales en lo que respecta a la disposición de bienes inmuebles de las Sociedades de Beneficencia; y de manera subsidiaria por las normas del Código Civil y la Ley General de Sociedades.*
- 4.2 *Las actividades comerciales de las Sociedades de Beneficencia se rigen exclusivamente por el Código Civil y demás normas del sector privado.*
- 4.3 *El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables emitirá los lineamientos necesarios para la implementación de buenas prácticas de*



gestión, mecanismos de integridad y lucha contra la corrupción, transparencia, recursos humanos, entre otros temas que resulten necesarios para la buena gestión de las Sociedades de Beneficencia.

Artículo 29.- Órgano de Control Institucional

29.1 Las acciones de control de las Sociedades de Beneficencia corresponden a sus Órganos de Control Institucional, y se enmarcan en la normativa emitida por la Contraloría General de la República.

29.2 Los estados financieros de las Sociedades de Beneficencia contienen los resultados del cumplimiento de los servicios que se brindan a favor de la población en situación de riesgo o vulnerabilidad.

29.3 Los estados financieros son auditados anualmente por la Contraloría General de la República u otro órgano del Sistema Nacional de Control por encargo o designación de esta; e integrados y consolidados en la Cuenta General de la República.

Segunda.- Transferencia de recursos

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables continúa realizando las transferencias financieras a las Sociedades de Beneficencia que se encuentran bajo su ámbito, con cargo a su presupuesto institucional y en calidad de apoyo, para el pago de pensiones y remuneraciones de los/las cesantes y trabajadores/as activos, conforme a la normativa vigente, hasta la culminación del proceso de transferencia de funciones y competencias respectivos.

Los gobiernos locales provinciales que han recibido las funciones y competencias de las Sociedades de Beneficencia realizan transferencias con cargo a su presupuesto institucional a favor de la Contraloría General de la República para solventar los gastos que se deriven de la contratación de las sociedades de auditoría, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Los fondos de estas transferencias son



diferentes de los realizados por los gobiernos locales provinciales para pago de pensiones y remuneraciones de los cesantes y trabajadores activos, conforme a la norma vigente”.



*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los veintiún días del mes de julio de dos mil veintidós.*



*MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República*

*LADY MERCEDES CAMONES SORIANO
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República*

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA