

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto Legislativo N° 1441,
Decreto Legislativo del Sistema
Nacional de Tesorería

INFORME N° 69/2018-2019

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

SEÑORA 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 **Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería**, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la quinta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 29 de noviembre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales, Gilbert Violeta López y Javier Velásquez Quesquén**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 18 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 273-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1441, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1441 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la quinta sesión ordinaria de fecha 29 de noviembre del 2018.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
- 2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las "*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*".

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días, precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**

Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**

Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo;

en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada caso los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de deducciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.
- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.
- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse

la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.

- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1441.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1441 tiene como objeto regular el Sistema Nacional de Tesorería, conformante de la Administración Financiera del Sector Público. Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el literal a.4) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, que establece lo siguiente:

"Artículo 2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

[...]

5) En materia de modernización del Estado, a fin de:

*a) **Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado**, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.*

Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

Las medidas cuya implementación se autorizan son las siguientes:

[...]

*a.4 **Actualizar el marco regulatorio de los Sistemas Nacionales de Tesorería** y de Endeudamiento Público, a fin de consolidar el enfoque de gestión integral de activos y pasivos financieros del Estado y la modernización de la Tesorería del Estado y del Sistema de Endeudamiento Público, para promover una dinámica más eficiente en la gestión del financiamiento de las inversiones.*

[...]"

[Resaltado es nuestro]

El Decreto Legislativo 1441 fue emitido el día 16 de setiembre del 2018 y contiene fundamentalmente lo siguiente:

- Reconoce, adicionalmente a los principios de la Administración Financiera del Sector Público y los del Derecho Público en lo que resulte aplicable, como principios del Sistema Nacional de Contabilidad, los de: a) eficiencia y prudencia, b) fungibilidad (uso de los Fondos Públicos administrados en la Cuenta Única del Tesoro Público – CUT, independientemente de su fuente de financiamiento), c) oportunidad, d) unidad de caja (consiste en la administración centralizada de los Fondos Públicos cualquiera sea su origen y finalidad) y e) veracidad (**artículo 2**).
- En lo relativo al ámbito de aplicación, establece que el Decreto Legislativo materia de análisis resulta aplicable al:
 - 1) Sector Público No Financiero: a. Entidades Públicas (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos que integran el Sistema Electoral, Consejo Nacional de la Magistratura, Defensoría del Pueblo, Tribunal Constitucional, Contraloría General, Ministerio Público, universidades públicas, gobiernos regionales y locales y organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local), b. Empresas Públicas No Financieras (tanto de los tres niveles de gobierno, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE, como las que se encuentran bajo el ámbito de dicho Fondo, así como otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos, tales como: i) Caja de Pensiones Militar Policial, ii) Seguro Social de Salud – EsSALUD, y iii) Administradores de Fondos Públicos).
 - 2) Sector Público Financiero: a. Empresas Públicas Financieras (tanto de los tres niveles de gobierno, fuera del ámbito del FONAFE, como las que se encuentren dentro del ámbito de dicho Fondo, así como otras formas organizativas financieras que administren recursos públicos).
- Se define al Sistema Nacional de Tesorería como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se ejecuta la gestión del flujo financiero, que incluye la estructura del financiamiento del presupuesto del Sector Público, la gestión de activos financieros del Sector Público No Financiero y los riesgos fiscales del Sector Público (**artículo 4**).
- Se establece que el Sistema Nacional de Tesorería está conformado por:
 - 1) En el nivel central, por la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas, quien ejerce la rectoría.
 - 2) A nivel descentralizado y operativo, por las Unidades Ejecutoras de Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales, Empresas Públicas No Financieras y otras formas organizativas no financieras que administren recursos públicos así como las entidades del Sector Público Financiero (**artículo 4**).
- Se establecen como funciones de la Dirección General del Tesoro Público, entre otras, las siguientes: a) aprobar la normatividad y los procedimientos, de obligatorio cumplimiento por las entidades conformantes del Sistema en el nivel descentralizado u operativo, respecto de la gestión de los Fondos Públicos y gestión integral de activos y pasivos financieros; b) elaborar el flujo de caja para la estructuración del financiamiento del Presupuesto del Sector Público, que contiene la proyección de los ingresos financieros esperados y egresos a ser ejecutados con cargo a los mismos, en un

determinado período; c) disponer la implementación de mecanismos o medios estándares de cobranza y recaudación de ingresos, que comprende medios electrónicos y digitales, para su oportuna acreditación en la CUT y su adecuado registro; d) establecer los plazos para la acreditación de ingresos en la CUT y el pago de las obligaciones legalmente contraídas por las entidades del Sector Público; e) elaborar el Reporte Anual de riesgos fiscales así como los Informes y reportes periódicos de su seguimiento; f) determinar y calificar la condición de los Fondos Públicos de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público; g) informar de la disponibilidad de los Fondos Públicos para la elaboración y actualización de la Programación de Compromiso Anual; h) ejecutar todo tipo de operaciones bancarias y de tesorería respecto de los Fondos Públicos que administra y registra; i) autorizar, a través del Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP), las operaciones de pagaduría con cargo a los Fondos Públicos que administra y registra; j) autorizar la apertura y cierre de cuentas bancarias en el Banco de la Nación en cualquier entidad del Sistema Financiero Nacional, que requieran las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales; y k) implementar la ejecución de los planes de inversión de los excedentes de caja del Tesoro Público, en línea con la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos Financieros (**artículo 5**).

- Se establece que son responsables de la administración de los Fondos Públicos, el Director General de Administración o el Gerente de Fianzas y el Tesorero, o quienes hagan sus veces, en las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como en los Pliegos Presupuestarios de los Gobiernos Locales, siendo que su designación debe ser acreditada ante la Dirección General del Tesoro Público (**artículo 6**).
- Se establece como funciones de los responsables de la administración de los Fondos Públicos, entre otras: a) administrar el manejo de los Fondos Públicos percibidos o recaudados en el ámbito de su competencia; b) ejecutar los pagos de las obligaciones legalmente contraídas por la institución, dentro de los plazos y conforme a las normas y procedimientos establecidos por el ente rector; y c) implementar y mantener las condiciones que permitan el acceso al SIAF-RP por parte de los responsables de las áreas relacionadas con la administración de la ejecución financiera y operaciones de tesorería, para el registro de la información correspondiente (**artículo 6**).
- Se establece que el Sistema Nacional de Tesorería comprende: 1) Planeación Financiera; 2) Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros del Sector Público No Financiero; 3) Gestión de Tesorería; y 4) Gestión de Riesgos Fiscales (**artículo 8**).
- Se precisa que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General del Tesoro Público, realiza las gestiones relativas a la participación accionaria de la República del Perú en los organismos internacionales financieros, además de efectuar los pagos correspondientes por suscripción de acciones, aporte y contribuciones a dichos organismos (**artículo 9**).

- Se señala que la Planeación Financiera es la estructuración financiera del Presupuesto Multianual del Sector Público, identificando de manera estratégica los requerimientos de capital de corto y mediano plazo y estableciendo los planes de inversión de los excedentes de caja, en línea con la Estrategia de Gestión Global de Activos y Pasivos Financieros (**artículo 10**). Los insumos para la elaboración de dicha Planeación son:
 - 1) La estimación de ingresos por fuente de financiamiento y niveles de gobierno, así como los límites de gasto.
 - 2) La programación multianual de inversión y la estimación de los gastos de funcionamiento y mantenimiento incrementales, derivados de dichas inversiones.
 - 3) La proyección de los flujos de las inversiones en el marco de la promoción de la inversión privada.
 - 4) Los gastos correspondientes a los recursos humanos del Estado y otros gastos por encargo.
 - 5) El Presupuesto Institucional de Apertura y sus modificaciones.
 - 6) Las obligaciones financieras derivadas de los contratos vigentes de bienes, servicios y obras, así como de los montos y cronogramas de ejecución, derivado del Plan Anual de Contrataciones.
 - 7) Los flujos financieros por toda fuente de financiamiento, suministrados por las entidades bajo su ámbito.
- Se dispone que la Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros del Sector Público No Financiero, es el manejo integrado de los activos y pasivos financieros del Sector Público No Financiero acorde con los lineamientos de la Planeación Financiera, con la finalidad de gestionarlos de manera eficiente, buscando maximizar el rendimiento de los activos y minimizar el costo de los pasivos, con un riesgo prudente (**artículo 12**).
- Se dispone que la Gestión de Tesorería es el manejo eficiente de los Fondos Públicos a través de la gestión de ingresos, de liquidez y de pagos, sobre la base del flujo de caja. Para ello, recibe información sobre:
 - 1) Los saldos y la ejecución de ingresos y gastos.
 - 2) Los requerimientos de financiamiento.
 - 3) El cumplimiento de las reglas fiscales.
 - 4) Los montos y el cronograma de pagos de los contratos vigentes (**artículo 14**).
- Se establece que la Gestión de Tesorería se realiza a través de: a) la gestión de ingresos; b) la gestión de liquidez; y c) la gestión de pagos (**artículo 14**).
- Se establece respecto de los Recursos Directamente Recaudados se rigen por la regla consistente en que constituyen recursos del Tesoro Público los provenientes de las tasas, ingresos no tributarios y multas que recaudan las entidades; siendo que ello no es de aplicación a las Universidades Públicas así como a aquellas entidades cuyos Recursos Directamente Recaudados provienen del desarrollo de actividad de comercialización de bienes y servicios autorizadas por ley expresa (**artículo 15**).
- Se prevé que la gestión de liquidez garantiza la disponibilidad necesaria de los Fondos Públicos recaudados o percibidos, para el pago oportuno de las obligaciones contraídas de acuerdo a ley por parte de las entidades autorizadas; para ello, la Dirección General del Tesoro Público está facultada a utilizar mecanismos de apoyo financiero temporal utilizando los fondos conformantes de la CUT, la Reserva Secundaria de Liquidez y los

saldos provenientes de la colocación de Letras del Tesoro Público, en el marco del Principio de la Fungibilidad **(artículo 16)**.

- Se establece que las Letras del Tesoro Público son títulos valores que emite y coloca la Dirección General del Tesoro Público, a plazos menores de un año, para financiar las necesidades estacionales de la Caja y promover el desarrollo del mercado de capitales, en el marco del Programa de Subastas de las Letras del Tesoro Público conformante de la Estrategia de Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros, cuyo monto máximo de saldo adecuado, al cierre de cada año fiscal, se fija en las Leyes de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público. El pago de la redención de las Letras del Tesoro Público es efectuado directamente por la Dirección General del Tesoro Público **(artículo 16)**.
- Se señala que la Reserva Secundaria de Liquidez está constituida por los recursos de libre disponibilidad del Tesoro Público al cierre de cada año fiscal, para cubrir descalces estacionales o déficits de caja, cuyo acumulado no excede del 1.5% del PBI nominal del año que corresponda **(artículo 16)**.
- Se precisa que el devengado reconoce una obligación de pago, previa acreditación de la existencia del derecho del acreedor, sobre la base del compromiso previamente formalizado y registrado; se formaliza cuando se otorga la conformidad por parte del área correspondiente y se registra en el SIAF-RP, luego de haberse verificado el cumplimiento de alguna de las condiciones siguientes: 1) recepción satisfactoria de los bienes adquiridos, 2) efectiva prestación de los servicios contratados o 3) cumplimiento de los términos contractuales o legales, cuando se trate de gastos sin contraprestación inmediata o directa **(artículo 17)**.
- Se establece que la autorización para el reconocimiento del Devengado es competencia del Director General de Administración o Gerente de Finanzas, o quien haga sus veces o el funcionario a quien se delega esta facultad de manera expresa **(artículo 17)**.
- Se precisa que el Devengado es registrado al 31 de diciembre de cada año fiscal puede ser pagado hasta el 31 de enero del año fiscal siguiente **(artículo 17)**.
- Se dispone que la Cuenta Única del Tesoro Público es un instrumento para la gestión de liquidez del Estado que tiene por finalidad consolidar los Fondos Públicos, cualquiera sea la fuente que financia el Presupuesto del Sector Público, en una sola cuenta bancaria, a nombre de la Dirección General del Tesoro Público en el Banco Central de Reserva del Perú, respetando su titularidad y minimizando los costos de financiamiento temporal de las necesidades de caja. Asimismo, se precisa que los Fondos Públicos conformantes de la Cuenta Única que financian el Presupuesto del Sector Público son inembargables **(artículo 19)**.
- Se establecen las reglas para la Gestión de Tesorería siguientes:
 - 1) La Dirección General del Tesoro Público retribuye al Banco de la Nación por los servicios bancarios que directa o indirectamente le proporciona por la ejecución de las diversas operaciones del Sistema Nacional de Tesorería, sea en moneda nacional o en moneda extranjera, por lo que el Banco de la Nación está prohibido de aplicar cargos por los mismos conceptos en las cuentas bancarias de las Unidades Ejecutoras del

- Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces así como de los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales **(artículo 20)**.
- 2) Los fondos depositados y/o percibidos indebidamente o por error como Fondos Públicos, son devueltos o extornados según corresponda, previo reconocimiento formal por parte del área o dependencia encargada de su determinación y a su respectivo registro **(artículo 20)**.
 - 3) La documentación que sustenta las operaciones de ingresos y gastos comprende las boletas, tickets, notas de abono, facturas, notas de crédito y débito, notas de cargo, comprobantes de pago, vouchers, estados bancarios, declaración jurada y otros que determine el ente rector, en tanto forma parte de la sustentación de los actos administrativos relacionados con la formalización de la determinación y recaudación de ingresos y, en su caso, de la ejecución del gasto, debe conservarse en la Oficina General de Administración o la que haga sus veces en la Unidad Ejecutora, dependencia u organismo, de acuerdo con estándares que aseguren su adecuada conservación y ubicación **(artículo 20)**.
 - 4) La Dirección General del Tesoro Público procede a la suspensión temporal de operaciones en las cuentas bancarias de aquellas Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como de los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales, donde surjan situaciones de conocimiento público que pongan en riesgo el adecuado uso de Fondos Públicos, a solicitud del titular de los siguientes organismos: Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos o Ministerio del Interior **(artículo 20)**.
 - 5) Los fondos o valores en posesión de una Unidad Ejecutora o la que haga sus veces, cuyo régimen de administración o utilización no se encuentre debidamente justificado o aclarado, se depositan en la cuenta principal de la Dirección General del Tesoro Público o son entregados para su custodia, según sea el caso, y registrados por la Unidad Ejecutora correspondiente, o la que haga sus veces, quedando prohibido disponer de ellos hasta que se establezca con precisión su origen y se proceda a su adecuado tratamiento administrativo, presupuestal, financiero y contable, según corresponda. Los mencionados depósitos no son remunerados **(artículo 20)**.
 - 6) Los débitos o cargos en las cuentas bancarias de la Dirección General del Tesoro Público, de las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como de los Pliegos presupuestarios de los Gobiernos Locales, sólo proceden con la aprobación expresa de sus respectivos titulares, bajo responsabilidad personal y colegiada del directorio de la entidad bancaria correspondiente **(artículo 20)**.
- Se clasifican los riesgos fiscales en:
 - 1) riesgos macroeconómicos, referidos a la exposición de las finanzas públicas a la variación en los parámetros macroeconómicos como el crecimiento económico, los precios de las materias primas, las tasas de interés y los tipos de cambio, considerando el análisis de los distintos escenarios económicos y su impacto en las cuentas fiscales y en la sostenibilidad de la deuda pública.

- 2) riesgos específicos, vinculados a la ejecución de garantías otorgadas por entidades públicas, a procesos judiciales y arbitrales, a contingentes de naturaleza contractual, a desastres asociados a fenómenos naturales, entre otros. También incluye los riesgos financieros.
 - 3) riesgos estructurales e institucionales.
- Se precisa que para la Gestión de los Riesgos Fiscales, la Dirección General del Tesoro Público, a fin de generar reportes periódicos y anuales recibe información sobre:
 - 1) Los riesgos macroeconómicos y sus escenarios.
 - 2) La identificación de los riesgos contingentes de procesos judiciales y arbitrales registrados por las Procuradurías Públicas conformantes del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, suministrados por la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas.
 - 3) Los riesgos relacionados a posibles crisis financieras.
 - 4) Los riesgos asumidos por los Concedentes.
 - 5) Los riesgos derivados de la ejecución de los proyectos de inversión.
 - 6) Los riesgos previsionales de las entidades del Sector Público bajo su ámbito de acción.
 - 7) Los riesgos derivados de la ejecución de los contratos vigentes.
 - 8) Los riesgos de las empresas del Sector Público Financiero y No Financiero, suministrados por el FONAFE.
 - 9) Riesgos por desastres ante fenómenos naturales, suministrada por la Presidencia del Consejo de Ministros.
 - Se dispone que la Gestión de Riesgos Fiscales se realiza mediante las actividades de: a) identificación (determinar la naturaleza del riesgo y sus características), b) medicación o valoración del riesgo fiscal (estimar los niveles de exposición ante el riesgo identificado), c) mitigación, y d) monitoreo (**artículo 22**).
 - Se indica que la Dirección General del Tesoro Público está autorizada a acceder a la información de movimientos y saldos de las cuentas bancarias de las Unidades Ejecutoras del Presupuesto del Sector Público y las que hagan sus veces, así como los pliegos de los Gobiernos Locales, mantienen en el Banco de la Nación y en otras entidades del Sistema Financiero Nacional, para la administración de Fondos Públicos para cuyo efecto la entidad solicitante de la autorización debe instruir a la entidad bancaria correspondiente para el mencionado acceso, en la forma y plazos que establece la indicada Dirección General.
 - Se dispone que durante el Año Fiscal 2019, la Dirección General del Tesoro Público está autorizada a deducir de la recaudación de las entidades del Poder Judicial y de los Organismos Constitucionalmente Autónomos el monto que excede el límite que fija la Dirección General de Presupuesto Público mediante decreto supremo, con cargo el saldo acumulado de sus Asignaciones Financieras que mantienen en la CUT, en base a la información de la Dirección General de Presupuesto Público.

Al respecto, es preciso indicar que el Proyecto de Ley 2791/2017-PE que originó la dación de la Ley 30823 (Ley autoritativa), que sustentó a su vez la emisión del decreto legislativo materia de análisis, indicó en su exposición de motivos lo siguiente:

“De igual manera, **cabe mencionar que los marcos regulatorios del Sistema Nacional de Tesorería y de Endeudamiento Público se deben actualizar, considerando los cambios que se han venido produciendo en los últimos años en la economía global y el surgimiento de nuevas prácticas y estándares a nivel internacional en cuanto a la administración financiera de los recursos del Estado.** Para ello, el Poder Ejecutivo en el marco de las facultades delegadas, introducirá medidas sobre programación financiera, consolidación de la cuenta única del tesoro público, ejecución financiera y gestión y uso de los recursos de endeudamiento, entre otras, orientadas a consolidar la Gestión Integral de Activos y Pasivos Financieros del Estado, **la modernización de la Tesorería del Estado** y gestionar más eficientemente el financiamiento de las inversiones, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal”.

[Resaltado es nuestro]

Por su parte, se tiene que en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que propone la Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado; se indicó lo siguiente:

“Es preciso señalar que mediante Oficio 166-2018-PCM/DPCM de fecha 12 de junio de 2018, la Presidencia del Consejo de Ministros adjunta el Informe N° D000005-2018-PCM/DPCM de fecha 11 de junio de 2018, en el cual absuelve las consultas y observaciones efectuadas por los congresistas en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, con el propósito de dar mayores alcances al pedido de facultades solicitadas en las materias, entre otros, de modernización de la Gestión del Estado, **precisando qué sistemas administrativos serían incluidos en la delegación**, así como actualizar y adecuar sus conceptos y terminología, de manera que permita garantizar una gestión más integral de la Hacienda Pública. (...)

El Poder Ejecutivo señala que para **actualizar los marcos regulatorios del Sistema Nacional de Tesorería** y de Endeudamiento Público, es necesario introducir medidas sobre programación financiera, consolidación de la cuenta única del tesoro público, ejecución financiera y gestión, uso de los recursos de endeudamiento, entre otras, orientadas a consolidar la gestión integral de activos y pasivos financieros del Estado, **la modernización de la Tesorería del Estado** y gestionar más eficientemente el financiamiento de las inversiones, contribuyendo a la sostenibilidad fiscal. (...).”

[Resaltado es nuestro]

Lo antes descrito permite concluir que lo regulado por el Decreto Legislativo 1441 materia de análisis sí se enmarca dentro de las materias delegadas a través de la Ley Autoritativa.

- **Conformidad con la Constitución Política del Perú**

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1441, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifican Leyes Orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a Leyes especiales, tales como la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, y que no afectan la Ley que crea el Sistema Nacional de Control.

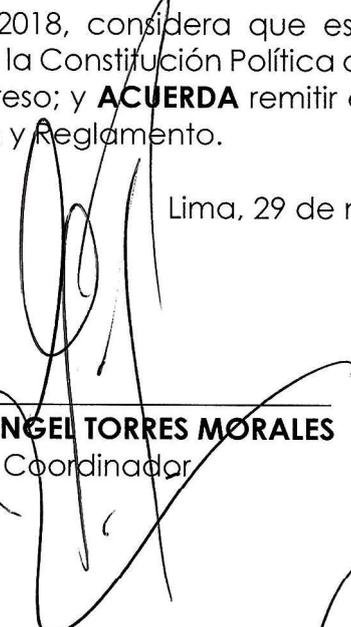
En ese sentido se aprecia que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1441 dispone que su objeto sea "regular el Sistema Nacional de Tesorería". En ese sentido, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1441, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, y fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva Arévalo, así como por el Ministro del sector competente: el Ministro de Economía y Finanzas, Carlos Oliva Neyra.

IV. 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 Decreto Legislativo N° 1441, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de setiembre del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 29 de noviembre del 2018


MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador


JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro


GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro