

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto Legislativo N° 1438,
Decreto Legislativo del Sistema
Nacional de Contabilidad.

INFORME N° 76/2018-2019

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° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad**, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD de los presentes**, en la sexta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 17 de enero del 2019, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales** y **Gilbert Violeta López**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1438, 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° 270-2018-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° 1438, 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° 1438 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la sexta sesión ordinaria de fecha 17 de enero del 2019.

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 Legislativos

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 casa 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 detracciones; 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 faculden 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 1438.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se aprecia que el Decreto Legislativo N° 1438 tiene como objeto regular el Sistema Nacional de Contabilidad, conforme 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.1) 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.1 **Fortalecer la interoperabilidad, articulación e integración entre los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público** y sus respectivos órganos rectores, actualizar y adecuar sus conceptos y terminología, de manera que permita garantizar una gestión más integral de la Hacienda Pública."

[Resaltado es nuestro]

El Decreto Legislativo 1438 fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 16 de setiembre del 2018 y establece, 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) integridad, b) oportunidad, c) responsabilidad, d) transparencia, y e) uniformidad **(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, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, 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. Banco Central de Reserva y b. 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 Contabilidad como el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se ejecuta y evalúa el registro contable de los hechos económicos y financieros y patrimoniales del sector público, en armonía con la normativa contable vigente **(artículo 4)**.
- Se establece como finalidad del Sistema Nacional de Contabilidad el 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 **(artículo 4)**.
- Se establece que el Sistema Nacional de Contabilidad está conformado por: a) Dirección General de Contabilidad Pública, b) Consejo Normativo de Contabilidad, y c) las Oficinas de Contabilidad o las que hagan sus veces en las entidades del sector pública **(artículo 4)**.
- Se precisa que la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas es el ente rector del Sistema Nacional de Contabilidad, siendo sus funciones, entre otras, las de: a) emitir normas y procedimientos de contabilidad que deben regir en

las entidades del Sector Público, b) elaborar la Cuenta General de la República y las estadísticas de las finanzas públicas; c) definir y estructurar la contabilidad que corresponda a las entidades del Sector Público, de acuerdo a su naturaleza jurídica y características operativas; d) absolver las consultas en materia de su competencia, con carácter vinculante; e) determinar el periodo de regularización, la conciliación del marco presupuestal y el cierre contable financiero y presupuestario de las entidades del Sector Público, en lo que corresponda; f) opinar en materia contable respecto de los proyectos de dispositivos legales; y g) aprobar los estatutos de los Colegios de Contadores Públicos, oficializar eventos relacionados con la contabilidad que organicen la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú y sus Colegios de Contadores Públicos Departamentales **(artículo 5)**.

- Se dispone que el Consejo Normativo de Contabilidad se encarga de la aprobación de las normas de contabilidad de aplicación en el sector privado y en las empresas públicas, en lo que corresponda **(artículo 6)**.
- Se establece que el Consejo Normativo de Contabilidad es presidido por el Director General de Contabilidad Pública, y está integrado por un representante elegido por un periodo de tres (3) años, de cada una de las entidades siguientes: a) Banco Central de Reserva, b) Superintendencia del Mercado de Valores, c) Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, d) Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, e) Instituto Nacional de Estadística e Informática, f) Junta de Decanos de los Colegios de Contadores Públicos del Perú, g) Facultades de Ciencias Contables de las universidades del país, licenciadas por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria, siendo dicho representante propuesto por los rectores de las universidades públicas y privadas, constituidas en asociación; h) Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas **(artículo 6)**.
- Se establece como requisitos para ser miembro del Consejo Normativo de Contabilidad: a) poseer título de Contador Público, ser colegiado y tener como mínimo diez años en el ejercicio profesional, b) no estar inhabilitado en el ejercicio profesional, c) no tener condena penal consentida o ejecutoriada por delito doloso, d) no haber sido destituido de cargo público por sanción disciplinaria, y e) no tener rendiciones de cuenta pendientes con las entidades del Sector Público **(artículo 6)**.
- Se establece que las Oficinas de Contabilidad tienen entre sus funciones, las de efectuar las acciones conducentes al reconocimiento, medición, registro y procesamiento de los hechos económicos de la entidad, elaborando los estados financieros y

presupuestarios, e información complementaria con sujeción al sistema contable **(artículo 7)**.

- Se consagran como obligaciones, según corresponda, del Titular de la entidad del Sector Público, los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad y de Presupuesto, o quienes hagan sus veces; entre otras, las de: a) suscribir y remitir la información requerida para la elaboración de la Cuenta General de la República, sin exceder el 31 de marzo del año siguiente al ejercicio fiscal materia de rendición de cuentas, b) disponer las acciones preventivas y correctivas que la situación amerite, c) conservar la documentación física o electrónica que sustente las transacciones ejecutadas por tiempo no menor de diez (10) años **(artículo 8)**.
- Se precisa que la rendición de cuentas de un ejercicio fiscal, inconsistente o incompleta, se considera no presentada **(artículo 8)**.
- Define a las faltas administrativas a toda acción u omisión en que incurran los directivos, funcionarios, personal de confianza y servidores de las entidades del Sector Público que contravengan las obligaciones establecidas en el Decreto Legislativo **(artículo 9)**.
- Tipifica como faltas graves: a) la omisión a la presentación de la rendición de cuentas, b) la presentación de la rendición de cuentas inconsistente o incompleta, c) la ausencia o no conservación de documentación física o electrónica que sustente las transacciones ejecutadas, por tiempo no menor de 10 años, d) no entregar u ocultar, a las Oficinas de Contabilidad o las que hagan sus veces, la información de hechos de naturaleza económica que incida o pueda incidir a futuro en la situación financiera y en los resultados de las operaciones de la entidad, y e) efectuar el registro contable de los hechos económicos sin considerar las disposiciones y los procedimientos normativos emitidos por la Dirección General de Contabilidad Pública o el Consejo Normativo de Contabilidad **(artículo 9)**.
- Tipifica como faltas muy graves, el: a) disponer que se realice el registro contable de hechos económicos, sin contar con el sustento documental pertinente; b) presentar para el registro contable documentos falsos o adulterados, tratando de probar un derecho, obligación o hecho; y c) deteriorar o destruir intencionalmente documentos físicos o electrónicos, que sustenten hechos económicos **(artículo 9)**.
- Establece que el Sistema Nacional de Contabilidad está a cargo de la elaboración de la Cuenta General de la República y las Estadísticas de las Finanzas Públicas **(artículo 12)**.
- Señala que el registro contable es el acto que consiste en reconocer, medir y registrar los hechos de una transacción de acuerdo a su naturaleza, de forma oportuna, en las cuentas del plan contable que

corresponda, sustentado con la respectiva documentación física o electrónica **(artículo 14)**.

- En el registro sistemático de la totalidad de los hechos económicos, los responsables del registro no pueden dejar de reconocer, medir, registrar, procesar y presentar la información contable por insuficiencia o inexistencia de la legislación o del ordenamiento administrativo, según corresponda **(artículo 14)**.
- Se dispone que el registro contable de las entidades del Sector Público, según corresponda, se efectúa en el Sistema Integrado de Administración Financiera de los Recursos Públicos (SIAF-RP) **(artículo 14)**.
- Se dispone que la "contabilidad de costos" es un sistema de información que estructura los flujos financieros (ingresos y egresos) y los flujos no financieros, que generan costos que se reconocen, miden y registran en cada una de las actividades en las que se desarrolla el producto o el servicio, orientado a la obtención de un resultado, para apoyar el análisis, la evaluación y la toma de decisiones en la gestión pública **(artículo 15)**.
- Señala que la conciliación presupuestaria es el proceso mediante el cual la Dirección General de Contabilidad Pública, en coordinación con las unidades orgánicas presupuestarias, contrasta la información referida al Presupuesto Institucional de Apertura y Presupuesto Institucional Modificado, con los dispositivos legales y/o administrativos que aprueban dichas modificaciones en el nivel institucional y/o funcional programático; así como, comprueba la ejecución presupuestaria de ingresos y gastos durante el ejercicio fiscal **(artículo 17)**.
- Se precisa que para efecto de la conciliación del marco legal y la ejecución del presupuesto, se establece que el periodo de regularización culmina a los siete primeros días hábiles del mes de marzo, siguientes al ejercicio fiscal que es materia de rendición de cuentas, con la suscripción del Acta de Conciliación del Marco Legal y Ejecución del Presupuesto **(artículo 17)**.
- Indica que la rendición de cuentas consiste en presentar por parte del Titular de la entidad del Sector Público o de quien haga sus veces, la información y el análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y el cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera de un ejercicio fiscal, ante la Dirección General de la Contabilidad Pública **(artículo 18)**.
- Establece que la Cuenta General de la República es el instrumento de gestión pública que contiene la información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera, en la actuación de las entidades del Sector Público, sin excepción, durante un ejercicio fiscal **(artículo 20)**.

- Dispone que la estructura de la Cuenta General de la República es la siguiente: a) cobertura y cumplimiento (universo de entidades captadoras de fondos públicos y de entidades ejecutoras de gastos e inversión, así como el informe sobre cumplimiento y omisiones en la presentación de la información para la Cuenta General de la República); b) aspectos económicos (evolución y resultados de los indicadores macroeconómicos y las estadísticas de las finanzas públicas, derivadas de la política económica, fiscal, monetaria y tributaria); c) Sector Público Consolidado (información integrada y consolidada de las entidades del Sector Público, sobre información presupuestaria, financiera, estado de tesorería, estado de deuda pública e inversión pública; d) niveles de la actividad gubernamental; e) informe de entidades omisas, razones de la omisión y acciones de regularización de omisiones del ejercicio fiscal que se informa; y f) informe situacional de la implementación de recomendaciones de auditoría **(artículo 21)**.
- Contempla como las fases de la Cuenta General de la República, las siguientes: 1) presentación de la rendición de cuentas; 2) análisis y procesamiento de la información; 3) elaboración de la Cuenta General de la República; 4) Informe de auditoría; 5) presentación; 6) examen y dictamen; 7) aprobación y 8) difusión **(artículo 22)**.
- Se establece que el plazo para la presentación de la rendición de cuentas por parte de todas las entidades del Sector Público no debe exceder del 31 de marzo siguiente al ejercicio fiscal del que se informa, estando las entidades públicas obligadas a su cumplimiento, sin excepciones **(artículo 23)**.
- Se señala que la Cuenta General de la República se elabora a partir de la integración y consolidación de las rendiciones de cuenta de las entidades del Sector Público, de los distintos niveles de gobierno considerando lo establecido en el Decreto Legislativo materia de análisis y en las normas contables aprobadas por la Dirección General de Contabilidad Pública y el Consejo Normativo de Contabilidad **(artículo 25)**.
- Se establece que el plazo máximo para que la Dirección General de Contabilidad remita la Cuenta General de Contabilidad Pública a la Contraloría General de la República y a la Comisión Revisora del Congreso de la República, es el 20 de junio del año siguiente al ejercicio fiscal que se informa **(artículo 25)**.
- Se precisa que la aprobación de la Cuenta General de la República no implica la aprobación de la gestión ni de los actos administrativos de las autoridades de las entidades del Sector Público, quienes son objeto de acciones de control y pasibles de sanción por la autoridad competente **(artículo 29)**.
- Se dispone que las estadísticas de las finanzas públicas son las series de datos financieros, presupuestarios y complementarios de las

entidades del Sector Público, desarrollados de acuerdo a estándares internacionales vigentes. Dichas estadísticas están referidas a series de datos sobre ingresos, gastos, resultados operativos, financiamientos, activos, pasivos y patrimonio neto del Sector Público **(artículo 31)**.

- Se dispone que la Dirección General de Contabilidad Pública formula las series estadísticas contables, periódicas y anuales, y las proporciona a las entidades del Sector Público responsables de la elaboración de las cuentas nacionales y el planeamiento **(artículo 31)**.
- Se establece que el registro de los hechos económicos de las entidades del Sector Público es obligatorio a nivel nacional, regional y local y se efectúa aplicando los procedimientos de la contabilidad a través del SIAF-RP **(artículo 33)**.

Al respecto, es preciso indicar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que dio origen a la Ley 30823, que sustenta el decreto legislativo materia de análisis, se sostuvo lo siguiente:

"Con la finalidad de **actualizar el marco regulatorio de los Sistemas Administrativos**, se plantean normas que buscan introducir mejoras en algunas de sus regulaciones y, cuando así corresponda, efectuar actualizaciones en sus disposiciones según los cambios producidos en la normativa vigente y conforme a las nuevas necesidades y oportunidades que se presentan en torno a su gestión.

Al respecto, cabe citar al Sistema Nacional de Presupuesto Público el cual, a trece años de la vigencia de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, requiere ajustar sus disposiciones a los actuales procesos presupuestarios y su correspondencia con la Programación Multianual y Gestión de Inversiones, así como de la inversión público privada. **Asimismo, se requiere desarrollar herramientas de apoyo a la gestión presupuestaria basadas en el uso de tecnología que permitan fortalecer la transparencia en la asignación de recursos, así como simplificar los procesos vinculados a la gestión de recursos públicos impulsando el gasto público con calidad.**

(...)"

[Resaltado es nuestro]

Mientras que respecto al literal e), el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, en su exposición de motivos, 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. En tal sentido propone: i) modernizar, actualizar y adecuar los conceptos y terminología de la Ley SAFI a los cambios que**

ha tenido la regulación de los diversos sistemas de la Administración Financiera; II) establecer medidas y lineamientos para la interoperabilidad e Integración entre los sistemas conformantes de la Administración Financiera del Sector Público y sus respectivos órganos rectores; III) establecer medidas que permitan una gestión integral de la Hacienda Pública.

(...)

Al respecto, en el Informe mencionado se precisa que, en cuanto a la Ley del Sistema Administrativo de Presupuesto Público, se propone: 'fortalecer los vínculos entre la formulación presupuestaria y las reglas fiscales, para lo cual se requiere revisar la cobertura de instituciones del Presupuesto Público para adecuarla a existente en el Marco Macroeconómico Multianual (MMM), el Tesoro Público (endeudamiento y tesorería) **y en la Contabilidad Pública**; ajustar la secuencia de formulación presupuestal, de tal manera que el MMM sea un insumo crítico para definición de techos presupuestarios; regular los incrementos de presupuesto durante la ejecución del año fiscal producto de incorporaciones sin límite de saldos de balance y/o mayores ingresos, a fin de minimizar las diferencias entre el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Institucional Modificado dando predictibilidad a las instituciones públicas especialmente a los gobiernos descentralizados; e introducir la programación de ingresos como un hito crítico de la formulación con el objetivo de mejorar la gestión de los ingresos'."

[Resultado es nuestro]

Sobre la base de lo expuesto, el Grupo de Trabajo considera que el Decreto Legislativo 1438 sí se enmarca dentro de los alcances de las materias delegadas por la Ley 30823 (Ley Autoritativa) y resulta compatible con la Constitución Política, habida cuenta no versa sobre materias propias de Ley Orgánica ni resulta lesivo de derechos fundamentales, ni aborda materias que se encuentran prohibidas de ser delegadas a la Comisión Permanente; **CON EXCEPCIÓN** del numeral 12 del párrafo 5.2 del artículo 5, debido a que incide en la autonomía constitucional de los colegios profesionales, en el caso concreto, de contadores.

Al respecto, debe recordarse que el Tribunal Constitucional, en su sentencia recaída en el Expediente 03954-2006-PA/TC (Caso José Antonio Nicanor Silva Vallejo), señaló lo siguiente:

"6. Además de definir su naturaleza jurídica, la Constitución también les reconoce autonomía; quiere ello decir que los colegios profesionales poseen un ámbito propio de actuación y decisión. En ese sentido, **la incidencia constitucional de la autonomía que nuestra Ley Suprema reconoce a los colegios profesionales se manifiesta en su capacidad para actuar en los ámbitos de su autonomía administrativa –para establecer su organización interna–; de su autonomía económica –lo cual les permite determinar sus ingresos propios así como su destino–; y de su autonomía normativa –que se materializa en su capacidad para elaborar y aprobar sus propios estatutos, evidentemente, dentro del marco constitucional y legal establecido–.** No obstante, dicha autonomía no puede devenir en autarquía, de ahí que sea importante resaltar que la legitimidad de los colegios profesionales será posible en la medida que su actuación se realice dentro del marco establecido por nuestro ordenamiento constitucional.

(...)

8. Los colegios profesionales, en tanto Instituciones con personalidad de derecho público, cuentan con autonomía para efectos de establecer su regulación y organización. En ese sentido, este Tribunal estima que se trata de entidades creadas para tutelar intereses públicos, cuyos fines guardan estrecha relación, o están directamente conectados, con los intereses profesionales propios de sus integrantes. Puede afirmarse entonces que su finalidad esencial, pero no la única, es el control del ejercicio profesional de sus miembros"

[Resaltado es nuestro]

Asimismo, en la sentencia recaída en los Expedientes 00009-2009-PI/TC, 00015-2009-PI/TC y 00029-2009-PI/TC (Acumulados), el intérprete final de la Constitución, sostuvo lo siguiente:

"41. En tal forma, el artículo 129° que establece que 'Los colegios de notarios son personas jurídicas de derecho público, cuyo funcionamiento se rige por Estatuto Único', debe ser interpretado en el sentido de que el Estatuto Único al que se hace mención está referido al que debe poseer cada uno de los colegios de notarios, es decir, que cada colegio de notarios debe establecer sus normas básicas de funcionamiento en su propio Estatuto. Debe descartarse, por tanto, el sentido interpretativo conforme al cual conjuntamente, **todos los colegios de notarios deben poseer un Estatuto Único toda vez que conforme al artículo 20° de la Constitución (los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público), cada colegio profesional goza de autonomía, no habiendo establecido nuestra Norma Suprema que la unión o Junta de determinados colegios profesionales es la que debe gozar de autonomía, de modo que no cabe distinguir allí donde la propia Constitución no lo ha hecho.** Cada colegio profesional goza de autonomía y en tanto órgano autónomo debe autoorganizarse mediante su propio estatuto. Si existe un colegio profesional de alcance nacional, regional o departamental, ello dependerá de la norma infraconstitucional de creación, pero en tanto colegio profesional reconocido cada uno de ellos posee autonomía administrativa, económica y normativa".

[Resaltado es nuestro]

En el presente caso, el precepto normativo observado no regula la atribución o ejercicio de una función pública por parte de un colegio profesional (entiéndase, el colegio de contadores); tampoco establece un requisito de colegiación obligatoria para desempeñarse en un cargo público dentro del Sistema Nacional de Contabilidad; tampoco se observa el extremo referido al otorgamiento de "certificación" o "validez" oficial a los eventos que realice u organicen los colegios profesionales (entiéndase, los colegios de contadores). La observación se circunscribe única y exclusivamente al extremo que otorga a la Dirección General de Contabilidad Pública la función de aprobar los estatutos de los Colegios de Contadores Públicos, ya que afecta la autonomía que la Constitución Política confiere a los colegios profesionales.

Si bien es cierto, antes de la emisión del Decreto Legislativo materia de análisis ya se disponía mediante una norma con rango de Ley aprobada por el Congreso de la República, que el estatuto y el reglamento interno de los Colegios de Contadores sean aprobados por el Ministerio de

Economía y Finanzas; ello no enerva la inconstitucionalidad del numeral 12 del párrafo 5.2 del artículo 5, de conformidad con los alcances de la autonomía de los colegios profesionales reconocida en el artículo 20 de la Constitución Política (Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público).

Efectivamente, el literal a) del artículo 6 de la Ley 28951, Ley de actualización de la Ley 13253, de profesionalización del contador público y de creación de los Colegios de Contadores Públicos, disponía como una de las atribuciones de los colegios de contadores públicos el *"Formular su estatuto institucional que deberá ser aprobado por resolución ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas; así como su reglamento que regula su régimen interno, aprobado por el Consejo Directivo"*; sin embargo, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes citada, el Grupo de Trabajo considera que si bien los colegios profesionales tienen personalidad de "derecho público", ello no conlleva la anulación de su autonomía, ni una restricción de una intensidad o gravedad tal que suponga la imposibilidad de aprobar sus propios instrumentos normativos.

Por ello, se sugiere la modificación que se grafica en el cuadro siguiente:

Decreto Legislativo 1438	Propuesta de modificación
Artículo 5. Dirección General de Contabilidad Pública (...) 5.2. Son funciones de la Dirección General de Contabilidad Pública: (...) 12. Aprobar los estatutos de los Colegios de Contadores Públicos, oficializar eventos relacionados con la contabilidad que organicen la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú y sus Colegios de Contadores Públicos Departamentales. (...).	Artículo 5. Dirección General de Contabilidad Pública (...) 5.2. Son funciones de la Dirección General de Contabilidad Pública: (...) 12. Oficializar eventos relacionados con la contabilidad que organicen la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú y sus Colegios de Contadores Públicos Departamentales. (...).

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso resaltar que durante la realización de la sexta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo, el señor Congresista Gilbert Violeta López formuló la precisión de que, pese a dicha autonomía de la que gozan los colegios profesionales para aprobar sus estatutos, ello en modo alguno implica que estos (entiéndase, los estatutos) puedan transgredir normas de orden público, habida cuenta que todos, es decir, tanto el Estado como los particulares, tienen la obligación de respetar y defender la Constitución Política, máxime si de acuerdo con lo previsto en el artículo 20 de la Norma Fundamental, los colegios profesionales cuentan con personería de derecho público. Por

tanto, corresponde que se accione contra aquellos estatutos que tengan disposiciones que contravengan la Constitución Política y las normas de orden público que el Estado emita.

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, 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° 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, 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; **CON EXCEPCIÓN** del numeral 12 del párrafo 5.2 del artículo 5, por lo que **RECOMIENDA** la aprobación de la fórmula normativa siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1438, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD

Artículo Único. Modificación del numeral 12 del párrafo 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1438

Modifícase el numeral 12 del párrafo 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, conforme al texto siguiente:

"Artículo 5. Dirección General de Contabilidad Pública

(...)

5.2. Son funciones de la Dirección General de Contabilidad Pública:

(...)

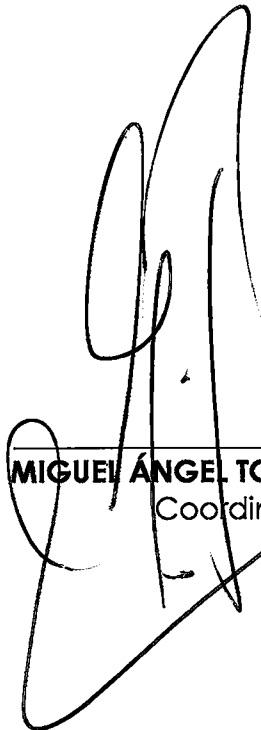
12. Oficializar eventos relacionados con la contabilidad que organicen la Junta de Decanos de Colegios de Contadores Públicos del Perú y sus Colegios de Contadores Públicos Departamentales.

(...)"

Asimismo, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

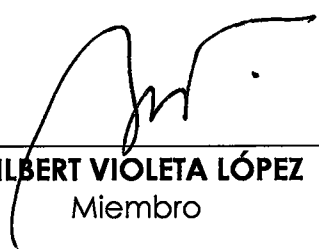


Lima, 17 de enero del 2019



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro