

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

### Periodo de Sesiones 2020-2021

### OPINIÓN CONSULTIVA 03-2020-2021-CCR/CR

Señor presidente:

Ha ingreso para Opinión Consultiva el pedido presentado por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, quien mediante Oficio 054-2020-2021-CPCGRCR, del 29 de mayo de 2020, solicita<sup>1</sup> se informe sobre el trámite procesal que deben seguir los proyectos de ley 04714/2019-PE, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2020; 04713/2019-PE, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año Fiscal 2020; 04712/2019-PE, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2020; y 04684/2019-PE, Cuenta General de la República correspondiente al año 2018, que se encuentran para dictamen de dicha comisión.

La presente opinión consultiva fue aprobada por UNANIMIDAD en la Décimo Octava Sesión Ordinaria de la Comisión, realizada el 06 de octubre del 2020, con 18 votos de los congresistas: ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHAVEZ COSSIO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; GONZÁLEZ CRUZ, Moisés; GUPIOC RIOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARIN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARIAS, Luis Alberto; VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha; y YUPANQUI MINANO, Mariano Andrés, miembros titulares de la comisión.

#### I. ANTECEDENTES

- El Proyecto de Ley 04714/2019-PE, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2020, fue presentado el día 29 de agosto de 2019, ante el Congreso de la República. Con fecha 05 de setiembre de 2020 fue derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para estudio y dictamen. Actualmente se encuentra en dicha comisión.
- Proyectos de Ley 04713/2019-PE, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el año Fiscal 2020, fue presentado el día 29 de agosto de 2019, ante el Congreso de la República. Con fecha 05 de setiembre de 2020 fue derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para estudio y dictamen. Actualmente se encuentra en dicha comisión.
- Proyecto de Ley 04712/2019-PE, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, fue presentado el día 29 de agosto de 2019, ante el Congreso de la República. Con fecha 05 de setiembre de 2020 fue derivado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para estudio y dictamen. Actualmente se encuentra en dicha comisión.
- Proyecto de Ley 04684/2019-PE, Cuenta General de la República correspondiente al año 2018, fue presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso con fecha de agosto de 2019. Con fecha 20 de agosto del mismo año fue decretado a la Comisión de Presupuesto y Cuenta

---

<sup>1</sup> Por acuerdo tomado por unanimidad de sus miembros.

General de la República para estudio y dictamen. Actualmente se encuentra en dicha comisión.

## II. DELIMITACIÓN DE LA CONSULTA

Considerando el pedido del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, la presente opinión consultiva abordará el procedimiento legislativo ordinario para la aprobación de las leyes de presupuesto y cuenta general de la república, es decir, en una situación de funcionamiento normal del Congreso de la República, y el procedimiento extraordinario aplicable ante una situación excepcional como la imposibilidad de funcionamiento del Congreso por haber sido disuelto.

No se enfatizará en el procedimiento legislativo de la ley de endeudamiento público, que es la que contiene el monto máximo de endeudamiento que puede tener el gobierno nacional durante un año fiscal y el destino general de este monto<sup>2</sup> ni de la ley de equilibrio financiero, con la que se establecen las reglas para mantener la estabilidad en la ejecución del presupuesto<sup>3</sup>; toda vez que estas son normas conexas a la ley de presupuesto, y en consecuencia, por regla general, les son aplicables las mismas normas para la aprobación de la de presupuesto.

## III. MARCO NORMATIVO

### Constitución Política del Perú

Artículo 78.

El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero. El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado. Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal. No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente. No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública. [...]

Artículo 80.

El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso de la República, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el proyecto de este, que es promulgado por decreto legislativo. [...]

Artículo 81.

La Cuenta General de la República, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General de la República, es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el quince de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por una comisión revisora hasta el quince de octubre. El Congreso de la República se pronuncia en un plazo que vence el treinta de octubre. Si no hay pronunciamiento del

<sup>2</sup> Artículo 9 del Decreto Legislativo 1437, que regula el Sistema Nacional de Endeudamiento Público.

<sup>3</sup> Mayor información en el Decreto Legislativo 1276, por el que se aprueban el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del sector público no financiero.

Congreso de la República en el plazo señalado, se eleva el dictamen de la comisión revisora al Poder Ejecutivo para que este promulgue un decreto legislativo que contiene la Cuenta General de la República.

#### Artículo 101.

Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[...]

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[...]

Artículo 135°. Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

## Reglamento del Congreso de la República

### Reglas de debate

Artículo 55. En el debate de los asuntos contenidos en la agenda de las sesiones se observan las siguientes reglas:

[...]

e) Cuando concurren los miembros del Consejo de Ministros u otros altos funcionarios del Estado, se aplicarán las siguientes reglas:

[...]

Si se trata del debate y la sustentación del Presupuesto, el Presidente dará el uso de la palabra en primer término al Ministro de Economía y Finanzas para que sustente el pliego de ingresos sin límite de tiempo, y a cada uno de los ministros para que sustente el pliego de egresos de su sector por un tiempo no mayor a treinta minutos o de acuerdo al rol prefijado por el Consejo Directivo en coordinación con el Presidente del Consejo de Ministros. Del mismo modo se procederá cuando toque el turno al Presidente de la Corte Suprema, al Fiscal de la Nación, al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y al Defensor del Pueblo.

[...]

### Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:

[...]

b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el artículo 78 de la Constitución Política. [...].

c) La proposición de ley que contiene la Cuenta General de la República, debe ser presentada a más tardar el quince de agosto del año siguiente al de ejecución del Presupuesto, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General.

### Debate y aprobación

Artículo 78.

[...].

Asimismo están exoneradas de este requisito (doble votación)<sup>4</sup> la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República [...].

---

<sup>4</sup> Paréntesis nuestro.

Reglas especiales para la aprobación de proposiciones de ley

Artículo 81. Para el debate y aprobación de proposiciones de ley que no se refieran a materia común, se observarán las siguientes reglas:

[...].

c) Ley de Presupuesto; dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

La exposición, que no excederá de 60 minutos debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un período no mayor de 20 minutos cada uno.

[...].

#### **Decreto Legislativo 1438, del Sistema Nacional de Contabilidad.**

Artículo 26.- Informe de Auditoría

26.1 La Contraloría General de la República es la entidad encargada de realizar la auditoría a la Cuenta General de la República y emitir el Informe de Auditoría a que se refiere el artículo 81 de la Constitución Política del Perú, el cual es presentado al Ministerio de Economía y Finanzas.

[...].

Artículo 27.- Presentación

La Cuenta General de la República acompañada del Informe de Auditoría de la Contraloría General de la República es remitida por el Presidente de la República al Congreso de la República en un plazo que vence el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 28.- Examen y Dictamen

La Cuenta General de la República es examinada y dictaminada por la Comisión Revisora del Congreso de la República hasta el 15 de octubre, de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Constitución Política del Perú.

Artículo 29.- Aprobación de la Cuenta General de la República

[...].

Artículo 30.- Difusión de la Cuenta General de la República

La Dirección General de Contabilidad Pública publica la Cuenta General de la República, el dictamen de auditoría, la relación de omisos, los estados financieros, presupuestarios e información complementaria de las entidades del Sector Público, en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

## **IV. ANÁLISIS DE LA CONSULTA**

### **1. Importancia de la ley anual de presupuesto y de la cuenta general de la república**

El presupuesto nacional es un instrumento de gestión por el cual se materializa la política de administración económica y financiera de un país<sup>5</sup>. A través de este se fija la política financiera que va a regir en el Estado por el lapso de un año, es decir, se establece la asignación de los recursos públicos que han de utilizarse para la realización de determinadas actividades consideradas como prioritarias para cumplir con los objetivos trazados por el Estado. Además, se programa el gasto público que implica el cumplimiento de tales metas y los recursos con los que se afrontarán tales gastos.

---

<sup>5</sup> Artículo 77 de la Constitución Política.

Su importancia radica en su impacto en el funcionamiento de todo el aparato estatal, y en las graves consecuencias que traería consigo su incumplimiento, y por ello las reglas generales para la elaboración y aprobación del presupuesto, que son desarrolladas por el Reglamento del Congreso, se encuentran reguladas en la Constitución Política.

Por tal motivo es que, en su elaboración, a diferencia de otros instrumentos de gestión, participan todas las entidades públicas y, para su validez y aplicación, se requiere de ley expresa del Congreso, toda vez que este, como señala el Tribunal Constitucional<sup>6</sup>, es quien en representación del pueblo, tiene la última decisión sobre la aprobación del presupuesto, pues le corresponde determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que son los recursos del pueblo.

Como lo señala Ana María Melado Lirola, en su obra “Los instrumentos de control parlamentario en la ley de presupuestos generales del Estado”,

*La cuestión es tan importante para el Derecho Constitucional que, seguramente, no es ninguna exageración afirmar que la actividad del Parlamento en la aprobación del Presupuesto, posteriormente ligada al control parlamentario sobre su ejecución, acaso haya sido históricamente la más determinante para el desarrollo de la democracia<sup>7</sup>*

Con relación a la cuenta general de la república, este es un instrumento que contiene el análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera y presupuestaria, en la actuación de las entidades del Sector Público, durante un ejercicio fiscal<sup>8</sup>. Sirve como instrumento de rendición de cuentas que sirve al Congreso para ejercer su función de control de cumplimiento de la ley de presupuesto.

## **2. Procedimiento para la aprobación de la ley anual de presupuesto**

La Constitución Política reconoce al presidente de la República la competencia exclusiva para la presentación del proyecto de ley de presupuesto nacional, ello en atención a que le corresponde dirigir la política general del gobierno.

Existen dos tipos de procedimientos para la aprobación de la ley de presupuesto: ordinario y extraordinario.

### **2.1 Procedimiento ordinario**

En este tipo de procedimiento se pueden evidenciar tres etapas que conducen a la aprobación de la ley de presupuesto: prelegislativa, legislativa y postlegislativa.

<sup>6</sup> En su sentencia recaída en el expediente 004-2004-CC. Fundamento 27. Ver la sentencia en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.pdf>

<sup>7</sup> Página 162. <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/6752/6450>

<sup>8</sup> Definición establecida en el artículo 20 del Decreto Legislativo 1438, del Sistema Nacional de Contabilidad.

a) Etapa prelegislativa

La elaboración del proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo implica su previa programación y formulación<sup>9</sup>. En la primera, las entidades, sobre la base de sus objetivos y prioridades, programan su propuesta de presupuesto institucional y el Ministerio de Economía y Finanzas elabora un anteproyecto de presupuesto a través de la Dirección Nacional de Presupuesto<sup>10</sup>.

En la segunda (formulación) se determina la estructura funcional programática de cada pliego y las metas en función de las escalas de prioridades<sup>11</sup>.

Tanto el anteproyecto de la ley de presupuesto como la ley de equilibrio financiero sometidos por el Ministerio de Economía y Finanzas a la aprobación del Consejo de Ministros y, una vez aprobados, al igual que el proyecto de endeudamiento público, son remitidos como proyectos de Ley por el Presidente de la República al Poder Legislativo, de acuerdo al procedimiento y plazos correspondientes establecidos por la Constitución Política del Perú.

b) Etapa legislativa

Esta etapa inicia con la presentación del proyecto de ley de presupuesto, que debe ser remitida al Congreso, como lo señala la Constitución Política, en un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. Cabe señalar que en esa misma fecha deben presentarse también los proyectos de ley de endeudamiento público y el de equilibrio financiero<sup>12</sup>.

Una vez ingresados los proyectos de ley, a diferencia del procedimiento legislativo de una ley ordinaria, en el que son derivados a la comisión competente para su estudio y dictamen respectivo; corresponde, en este caso, convocar a una sesión extraordinaria dentro de las 48 horas siguientes a la presentación de los proyectos, a efectos de la sustentación de tales propuestas de ley por parte del presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

El artículo 81, inciso c) del Reglamento del Congreso establece las pautas para la sustentación de estas iniciativas. Indica, por ejemplo, que la sustentación, que debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento, no debe superar los 60 minutos. Le sigue un debate en el Pleno del Congreso. Este es el primer acto de empleo del control parlamentario que se ejerce en el procedimiento de aprobación de estas iniciativas.

<sup>9</sup> Estas han sido tomadas de la Guía “El Sistema Nacional de Presupuesto”, del Ministerio de Economía y Finanzas, páginas 9 al 12. Ver la guía en [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/capacita/guia\\_sistema\\_nacional\\_presupuesto.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf)

<sup>10</sup> Artículo 5 del Decreto Legislativo 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto.

<sup>11</sup> Cabe resaltar que de acuerdo al Decreto legislativo 1440, son 5 las fases del proceso presupuestario: Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación. Sin embargo, este estudio aborda el procedimiento legislativo de aprobación de la ley de presupuesto.

<sup>12</sup> En el año 2019, el Poder Ejecutivo presentó estos 3 proyectos el día 29 de agosto de 2019, siendo estos los proyectos de ley 4712, 4713 y 4714/2019-PE, respectivamente, cuyo procedimiento legislativo es materia de la presente opinión consultiva.

Seguidamente los proyectos son publicados en el diario El Peruano y enviados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para su estudio y dictamen correspondiente. Aquí se puede evidenciar un segundo acto de control del Parlamento que comparte con sus representados; pues difunde públicamente el contenido de los proyectos de ley en mención para el escrutinio de la ciudadanía en general, a efectos de transparentar la propuesta que plantea el Poder Ejecutivo en la asignación de recursos públicos y los costos que implica la política económica planteada.

Ya en la comisión, empieza los debates sobre sus contenidos. Estos se desarrollan en sesiones públicas. A través de estos debates en comisión y luego en el Pleno, se ponen en evidencia las preferencias o prioridades de la política económica que se aplicará en el siguiente año.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República durante los meses de setiembre, octubre y parte de noviembre, estudia, debate y dictamina los 3 proyectos de ley, debiendo entregar los dictámenes correspondientes antes del 15 de noviembre, fecha en que, como señala el Reglamento del Congreso, inicia el debate en el Pleno del Congreso. Cabe mencionar que durante esta etapa, se ejerce también el control parlamentario sobre estas propuestas.

El Congreso tiene, desde el 15 de noviembre hasta el 30 del mismo mes para votar los proyectos de ley de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero. Durante ese lapso, se presentan todos los ministros, así como el presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo el presidente del Jurado Nacional de Elecciones, quienes sustentan sus presupuestos.

El Reglamento señala el orden en que sustentan sus respectivos presupuestos:

- El Presidente dará la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien manifestará sus puntos de vista respecto del dictamen de la Comisión de Presupuesto;
- Intervendrá luego el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos; y
- Harán uso de la palabra cada uno de los Ministros para que sustenten los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año en curso. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo sustentan los pliegos correspondientes a cada institución. Las intervenciones no excederán de treinta minutos por orador.

Concluida la sustentación, intervienen los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo. Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto. Luego de dicha intervención, se procede al voto. Para su aprobación se necesita de la mitad más uno del número de los congresistas presentes. No requiere de segunda votación.

La Constitución Política establece que la facultad de aprobar la ley de presupuesto es sólo del Congreso, quien no puede delegar esta función ni en la Comisión Permanente ni en el Poder Ejecutivo (a través de una ley autoritativa).

Sin embargo, en caso de no cumplir con este mandato expreso dentro del plazo establecido (30 de noviembre), la consecuencia-sanción es que entra en vigor el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, el que es promulgado por decreto legislativo.

Aquí cabe recordar las dos vertientes que entraron en debate en la constituyente del año 1993 con relación al segundo párrafo del artículo 80 de la Constitución Política.

En la propuesta inicial para el debate se señalaba que si el presupuesto no era aprobado hasta el 01 de enero, el Poder Ejecutivo podía, vía decreto de urgencia, prorrogar por dozavos, el presupuesto vigente al 31 de diciembre del año anterior<sup>13</sup>. La otra opción era repetir lo que señala la Constitución Política de 1979, es decir que si hasta el 15 de diciembre no se aprobaba el presupuesto, entraba en vigencia la propuesta del Poder Ejecutivo.

El presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento defendió la posición presentada como primera alternativa, y aunque tuvo apoyo en varios de los miembros de dicha comisión, el presidente de la Comisión de Presupuesto de aquel entonces, señor Carlos Blanco Oropeza terminó convenciendo a los constituyentes sobre las inconveniencias de esta alternativa por su impracticable aplicabilidad<sup>14</sup> y recomendó mantener el texto establecido en la Constitución de 1979<sup>15</sup>.

#### c) Etapa postlegislativa

Una vez en vigencia la ley de presupuesto corresponde al Congreso ejercer su función de control del cumplimiento de esta ley. En esta etapa el parlamento puede revisar el grado de ejecución de presupuesto cuando lo estime necesario o a través de la revisión de la cuenta general de la república.

Para el ejercicio del control parlamentario, el Congreso cuenta con una serie de herramientas (pedidos de información, invitación a informar, etc.) a través de las cuales puede obtener información de las dependencias del Estado, a partir de la cual podrá decidir si existe responsabilidad política o no.

Como lo señala Ana Isabel Melado Lirola, la ejecución y liquidación del presupuesto es una competencia del Poder Ejecutivo, pero la aprobación y por ende, el control, mediato o inmediato, corresponde al Congreso.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Formula presentada por la Subcomisión de Redacción. Mayor detalle de los debates, revisar el tomo V del diario de los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento, en <http://www4.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/TomoV.pdf>

<sup>14</sup> Decía Carlos Blanco Opereza: *“¿Por qué no dividir un presupuesto en el ejercicio siguiente por dozavos? Hace 30 años los presupuestos eran prácticamente iguales para cada uno de los meses; ahora no es así. Como ejemplo puedo citar el presupuesto del presente año, del cual se ha ejecutado, hasta la mitad del año, sólo el 35% en términos monetarios. Eso significa que en el gasto mensual no hay igualdad.* Diario de los Debates de la Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo V. página 3064

<sup>15</sup> Artículo 198. Si el proyecto de Presupuesto no es votado antes del quince de Diciembre entra en vigencia el Proyecto del Poder Ejecutivo, el cual lo promulga mediante decreto legislativo.

<sup>16</sup> Ob Cot. Página 186.



## 2.2 Procedimiento extraordinario para la aprobación de la ley anual de presupuesto

a) Cuando el Congreso no remite la autógrafa de ley en el plazo previsto

Como se dijo en el punto anterior, como regla general, el parlamento es que tiene competencia exclusiva en la aprobación de la ley de presupuesto, y solo en caso de que este decida por su no aprobación o no resolución hasta el 30 de noviembre, y únicamente con la finalidad de evitar una crisis en la política económica y financiera del Estado, es que entra en vigor la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo, a través de un decreto legislativo, sin necesidad de ley autoritativa<sup>17</sup>.

Este procedimiento extraordinario se justifica, como lo señala el Tribunal Constitucional<sup>18</sup> en la necesidad de *aprobar anualmente un presupuesto público que regule, de forma ordenada y transparente, el gasto estatal durante el ejercicio subsiguiente*.

Este principio de anualidad que rige al presupuesto de la República está reflejado en el artículo 77 de la Constitución Política, que señala:

Artículo 77.- La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. (...)

Existe otro principio presupuestal que sustenta este procedimiento extraordinario: el principio de anticipación, el que, como señala Juan Carlos Morón Urbina<sup>19</sup> está referido a

*La necesidad de tener un marco presupuestario aprobado y vigente con anterioridad al inicio efectivo del año fiscal respectivo, con el propósito que todos los gastos e ingreso que sean realizados por la Administración cuenten con una autorización parlamentaria previa, con cobertura legal que la valide y, por ende, que se encuentren dentro de un orden presupuestario, evitando regularizaciones a posteriori.*

Para poder comprender mejor los fundamentos que sustentan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo apruebe el presupuesto de la República, pese a que esta competencia es elemental del Congreso; resulta pertinente resaltar algunos de los debates de la Constituyente de 1993, sobre los fundamentos de esta previsión normativa del artículo 80 que asegura que de forma oportuna se cuente con un presupuesto aprobado antes del inicio del año fiscal.

El constituyente Carlos Blanco Oropeza, designado para fundamentar ante el Pleno del Congreso el capítulo al régimen tributario y presupuestal, sustentó la necesidad de tener un presupuesto aprobado. En su discurso recordó lo que ya advertía Lozada Stanbury en el debate de la Constitución de 1979:

“las Cámaras se demoran demasiado, no se disciplinan lo suficiente y siempre hay problemas de orden presupuestal, porque no se aprueba oportunamente el Presupuesto. (...) Si es que no se cambia, vamos a tener Presupuesto a partir del 30

<sup>17</sup> Esta forma extraordinaria para la aprobación de la ley de presupuesto se encuentra regulada en la Constitución Política. Y aunque en el debate de la constituyente de 1993 la propuesta primigenia era que el presupuesto sea aprobado vía decreto de urgencia, al final se decantaron por repetir lo que ya estaba establecido en la Constitución de 1979.

<sup>18</sup> Fundamento 15 de su sentencia recaída en el expediente 0003-2003-PI/TC y otros. Ver la resolución completa en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>

<sup>19</sup> En su obra “Los fundamentos constitucionales de la administración financiero peruana” Publicado en la Revista Themis 39. Páginas 165 y siguientes.

de enero o se prorroga el Presupuesto anterior por treinta o sesenta días y todo entra en desorden".

Y por ello, mencionando lo que decía el constituyente de 1979, Cornejo Chávez, reafirmó que:

"Es necesario un Presupuesto el 1 de enero. Por todo eso creo que está bien que se ponga: que *entre en vigencia automáticamente*. El Parlamento tiene en sus manos evitar que eso ocurra aprobando y haciéndolo aquí, sino pierde facultad. Pero si no lo aprueba, el país está por encima del Parlamento"<sup>20</sup>.

Los constituyentes de 1993 decidieron finalmente por repetir la regulación establecida en el artículo 197 de la Constitución de 1979, sancionando al Congreso con la pérdida de la facultad de aprobar la ley de presupuesto si es que no lo hace en el plazo establecido, y trasladando esa facultad al Poder Ejecutivo, con la finalidad de asegurar la aprobación de esta ley antes del inicio del siguiente año fiscal.

Finalmente cabe resaltar que bajo este procedimiento extraordinario se han aprobado algunas leyes de presupuesto. El doctor César Delgado Guembes, en su obra Manual del Parlamento<sup>21</sup>, narra que, en dos ocasiones, durante la vigencia de la Constitución de 1979, se aprobó el presupuesto vía decreto legislativo; y en una oportunidad, desde la vigencia de la Constitución de 1993 (el 1 de diciembre del año 2000, durante el período de transición democrática bajo la presidencia de Valentín Paniagua Corazao, a través del Decreto Legislativo 909).

#### b) Cuando el Congreso no está en funcionamiento

Existe, además, otra forma extraordinaria de aprobación de la ley de presupuesto, que es cuando el Congreso ha sido disuelto. Aunque la Constitución Política no establece con esa precisión respecto a cómo se aprueba el presupuesto, queda claro que, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legisla por medio decretos de urgencia, tal y como lo señala el artículo 135, debiendo dar cuando de ello a la Comisión Permanente, a efecto que examine las normas emitidas y las eleve al Congreso, cuando este se instale.

Sobre este tipo de aprobación de presupuesto, la referencia más cercana que se puede mencionar es la aprobada por el entonces presidente de la República, señor Alberto Fujimori Fujimori, quien, al haber disuelto el Congreso en el mes de abril de 1995, legisló durante un tiempo vía decretos leyes. La ley de presupuesto del año 1993, por ejemplo, fue aprobada con el Decreto Ley 25986<sup>22</sup>.

Siguiendo con el estudio de la materia consultada, como se observa, la Constitución Política ha abordado el supuesto de disolución del Congreso, y señala que en una situación extraordinaria como esa, el Poder Ejecutivo asume funciones legislativas para atender las medidas necesarias para el país a través de la emisión de decretos de urgencia; las que quedan sujetas al control parlamentario por parte de la Comisión Permanente (quien examina los decretos de urgencia que se emitan durante este periodo de interregno) y

<sup>20</sup> Subrayado nuestro.

<sup>21</sup> Página 582. Ver el Manual del Parlamento en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/\\$FILE/Manual\\_Parlamento.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6AE70277D8CDE83405257E430061B29E/$FILE/Manual_Parlamento.pdf)

<sup>22</sup> Ver el decreto ley en <https://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/25986-dec-28-1992.pdf>. Visto el día domingo 27 de setiembre, a las 19.52 horas.

del nuevo Congreso que se instale (quien decide finalmente la ratificación o no de las normas emitidas durante dicho lapso).

En el presente caso se evidencia que los proyectos de ley de presupuesto, de equilibrio financiero y de endeudamiento público fueron presentados en el plazo establecido en la Constitución Política, y que la sustentación a la que hace mención el Reglamento del Congreso también fue desarrollada conforme a las reglas establecidas. Sin embargo, este procedimiento regular fue interrumpido debido a la disolución del parlamento por parte del poder Ejecutivo<sup>23</sup>.

En el siguiente cuadro se resumen todos los actos procedimentales que se siguieron en la aprobación de la ley de presupuesto del año 2020 y sus leyes conexas.

**Cuadro 1**  
**Cronología de los actos procedimentales que se siguieron en la aprobación de la ley de presupuesto del año 2020 y sus leyes conexas**

Fecha	Acto procedimental	Observaciones
29 de agosto de 2019	• Presentación de los proyectos de ley 04712, 4713 y 4714/2019-PE	Aplicación del procedimiento regular. Dentro del plazo de ley
5 de setiembre de 2019	• Sustentación ante el Pleno de los proyectos presentados	Aplicación del procedimiento regular. Dentro del plazo de ley
7 de setiembre de 2019	• Publicación de los proyectos de ley	Aplicación del procedimiento regular. Dentro del plazo de ley
30 de setiembre de 2019	• Disolución del parlamento	Quedó en funcionamiento la Comisión Permanente.
22 de noviembre de 2019	• Publicación de los decretos de urgencia 014, 015 y 016-2019	Aplicación del procedimiento extraordinario.
25 de noviembre de 2019	• Remisión de los decretos de urgencia al Congreso	Se remite el decreto de urgencia fuera del plazo de ley (24 horas luego de su emisión)
26 de noviembre de 2019	• Remisión de los decretos de urgencia a la comisión permanente	La Comisión Permanente inicia el estudio de los decretos de urgencia.
27 de noviembre de 2019	• Se asignó al congresista Olaechea Álvarez Calderón la elaboración del informe de los decretos de urgencia	
25 de febrero de 2020	• Presentación de informe de evaluación del decreto de urgencia 014-2019 • Votación y aprobación del informe presentado.	En el informe de mayoría que fue aprobado, se establecen 14 recomendaciones dadas para el nuevo Congreso.
9 de junio de 2020	• Acuerdo del Consejo Directivo para que los decretos sean enviados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, y a la Comisión de Constitución y Reglamento	Con Oficios 001-2020-2021-ADP-CD/CR del 15 de junio y 012-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, se remitieron los decretos a las comisiones mencionadas, para el estudio correspondiente. Actualmente se encuentran en estas dos comisiones.

Fuente: portal del Congreso

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Sobre la base de este cuadro es posible afirmar que tanto la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2020, así como la Ley de Endeudamiento Público y la de Equilibrio Financiero para el año 2020, fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo a través de los

<sup>23</sup> Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso.

decretos de urgencia 014, 015 y 016-2019, conforme a los parámetros extraordinarios establecidos en la Constitución Política en caso de disolución del Congreso y, en consecuencia, ha operado la sustracción de materia, por lo que la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe proceder a dictaminar los proyectos de ley 04712, 04713 y 04714/2019-PE de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento, es decir, recomendando su archivamiento, toda vez que al haberse aprobado estos proyectos de ley vía los decretos de urgencia han desaparecido los supuestos indispensables para continuar con su estudio y debate.

Sin embargo, se sugiere recomendar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República priorizar el control de los decretos de urgencia 014, 015 y 016-2019, a efectos de cumplir con el deber primordial que el Congreso tiene como órgano representativo de la nación: el control del uso correcto de los recursos del pueblo en favor de este.

Recordemos la afirmación del tratadista Rubio Llorente<sup>24</sup>, quien señala que las instituciones de control parlamentario constituyen “sin exageración alguna, la médula misma de la idea de Constitución, el núcleo esencial del Estado constitucional, puesto que la Constitución no es otra cosa que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos”.

### **3. Procedimiento de aprobación de la Cuenta General de la República**

La Constitución Política, el Reglamento del Congreso y el Decreto Legislativo 1438 (del Sistema Nacional de Contabilidad) regulan el procedimiento de aprobación de la cuenta general. Al igual que para la aprobación de la ley de presupuesto, en el caso de la Cuenta General de la República, existen dos tipos de procedimientos para su aprobación.

#### **3.1 Procedimiento ordinario**

##### **a) Etapa prelegislativa**

Cada titular de entidad del sector público debe rendir cuentas de la gestión y resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y el cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera de un ejercicio fiscal, ante la Dirección General de Contabilidad Pública; esta información permite a dicha dirección elaborar la Cuenta General de la República y las estadísticas de las finanzas públicas, procesando las rendiciones de cuenta remitidas por las entidades del Sector Público, de acuerdo a estándares internacionales vigentes<sup>25</sup>.

La Dirección General de Contabilidad Pública luego de consolidar la Cuenta General de la República la remite a la Contraloría General de la República para la auditoría correspondiente.

La Contraloría General de la República elabora la auditoría y remite su informe al Ministerio de Economía y Finanzas. La cuenta general y el informe de auditoría son presentados por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República en un plazo que vence el 15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto.

<sup>24</sup> Citado por Ana María Melado Lirola en su obra antes citada. Página 162.

<sup>25</sup> Artículo 5 numeral 4 del Decreto Legislativo 1438.

b) Etapa legislativa

Presentada la cuenta general, esta es derivada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República para su examen y dictamen correspondiente.

El Pleno del Congreso debe pronunciarse en un plazo que vence el 30 de octubre. En caso el Pleno decida aprobarla lo hace a través de una resolución legislativa y si se decanta por su no aprobación, simplemente lo envía al archivo, informando de dicha decisión al Poder Ejecutivo, a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Fiscalización del Congreso.

c) Etapa postlegislativa

En esta etapa el Congreso tiene la competencia para ejercer el control parlamentario sobre los resultados de un ejercicio presupuestal, estableciendo responsabilidades políticas por incumplimiento de la ley; sin embargo, al archivar la cuenta general cuando decide no aprobarla, evidencia su intención de trasladar el control a otro órgano (Contraloría General).

Un aspecto que sobre el control parlamentario resalta Delgado Guembes cuando el Congreso opta por la no aprobación de la cuenta general, es que este pareciera *irrelevante porque el control no es efectivo, ni se conocen medidas visibles de exigencia de responsabilidad por los errores o irregularidades en la gestión presupuestal.*

El vacío más importante en esta dirección es concebir en qué consiste este tipo de actividad parlamentaria y por qué su ausencia implica pérdida de calidad en la gestión del Estado por la que es definitivamente responsable quien tiene mandato de representación del mismo pueblo cuyos recursos deben ser consciente y eficientemente administrados por el Estado y por los diversos órganos que lo integran. No basta que se reforme el Reglamento ni que se infle el caudal de normas socialmente poco útiles. Lo que hace falta es tomar la decisión de intervenir eficazmente en el seguimiento presupuestal durante el período de ejecución, y no sólo una vez que ha concluido. La intervención durante el período de ejecución permite realizar correcciones y redirigir la acción pública para asegurar el rendimiento socialmente efectivo de los recursos antes que las ineficiencias se consumen<sup>26</sup>

### 3.2 Procedimiento extraordinario

a) Cuando el Congreso de la República no ha tomado una decisión en el plazo establecido

Los constituyentes de 1993 también establecieron una fecha límite para que el Congreso tome una decisión sobre la cuenta general de la república. En caso de inercia o desidia, la sanción, al igual que lo que sucede con la ley de presupuesto, es la pérdida de la facultad de legislar, trasladándose esta al Poder Ejecutivo para que promulgue el dictamen de la comisión, vía decreto legislativo.

<sup>26</sup> Página 584.

A diferencia de lo que sucede con la ley de presupuesto, en que el Poder Ejecutivo puede aprobar el proyecto que presentó o hacer suyo el dictamen que emitió la comisión, en el caso de la cuenta general, lo que aprueba no es la cuenta general que presenta sino el dictamen de la comisión revisora.

b) Cuando el Congreso de la República no está en funcionamiento

Durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo está autorizado por la Constitución Política para legislar por medio decretos de urgencia, tal y como lo señala el artículo 135, debiendo dar cuando de ello a la Comisión Permanente, a efecto que examine las normas emitidas y las eleve al Congreso, cuando este se instale; en consecuencia, el Poder Ejecutivo pudo haber aprobado la Cuenta General de la República del año 2018, siempre que hubiera habido un dictamen de la comisión revisora.

En el presente caso, debido a la disolución del Congreso el 30 de setiembre de 2019, el Proyecto de Ley 04684/2019-PE, que contiene la Cuenta General de la República del año 2018, no pudo ser debatido ni votado por el Congreso ni promulgado el dictamen por Poder Ejecutivo, debido a que al 30 de setiembre de 2019, no había aun dictamen de la comisión revisora.

Se revisaron los debates del Congreso Constituyente Democrático del año 1993, con la finalidad de obtener información sobre los fundamentos de los artículos que regulan el procedimiento de aprobación de la Cuenta General de la República, específicamente sobre los motivos por los cuales, a diferencia de lo que señala para la ley de presupuesto, que permite que el Poder Ejecutivo pueda aprobar su proyecto inicial, para el caso de la Cuenta General de la República impone que se apruebe el dictamen de la comisión y no así la cuenta original que presentada por el Ejecutivo.

De las búsquedas realizadas en todos los debates de la Comisión de Constitución y Reglamento, así como del Pleno del Congreso Constituyente Democrático, se pudo identificar que los constituyentes eran conscientes de la importancia de que se revise la cuenta general y de la desidia que había mostrado, por algunos años, el Parlamento, para su revisión.

Carlos Blanco Oropeza, en la sustentación del texto sobre el capítulo del régimen tributario y presupuestal señaló:

(...) Todos sabemos que, desde el año 1982 a la fecha, la Cuenta General de la República no ha sido presentada oportunamente al Congreso; inclusive, tengo entendido que la misma nunca fue dictaminada (...)<sup>27</sup>.

Por su parte, el constituyente Gilberto Siura Céspedes, quien había ostentado el cargo de presidente de la Comisión Bicameral Revisora de la Cuenta General de la República, dijo:

<sup>27</sup> Página 32 del tomo 2 del debate del Pleno.

En este Congreso, con Cámara de Diputados y de Senadores, había una Comisión Bicameral, como la de Presupuesto, Revisora de la Cuenta General de la República. Se encargaba de revisar todo lo que presentaba la Contraloría, para luego preparar su dictamen. Por doce años, desde la creación de la Constitución, se presentaron los informes para que sean debatidos en el Pleno. Pero yo quiero decir, y quiero decirle a todo el país, la vergüenza, el baldón que tiene el Congreso, porque los Congresos desde el año 1980 hasta 1990, e inclusive hasta el de 1991 no debatieron los dictámenes de las Comisiones Revisoras presentados aquí junto con sus observaciones.

(...)

Y pregunto: ¿por qué este Congreso repito, con excepción del año 1981 nunca debatió aquí, no se permitió que las observaciones que tenía la Comisión Revisora de la Cuenta General de la República fueran debatidas y se señalara a los responsables? Gran pregunta. ¿Dónde estaban los frentes moralizadores, dónde estaban los moralizadores de ese tiempo? Yo puedo decir que ningún partido y ningún parlamentario se pronunció, nadie reclamó, porque todos estaban abocados a la nueva Ley de Presupuesto. ¿Qué pasó?, ¿no les gustaba el control?, ¿qué querían?, señor Presidente. Y entonces la Constitución de 1979 se convirtió sólo en una formalidad, rechazada frente a una realidad aceptada (...)

De la información obtenida de la lectura de los debates parlamentarios, es posible inferir que los constituyentes advirtieron que el Congreso no priorizaba el debate y votación del informe que presentaba la comisión dictaminadora de la Cuenta General; ello podría haberse debido, además, al hecho de que la Constitución Política de aquel entonces no establecía un plazo preclusivo en caso de inercia y en consecuencia, no existía pérdida de facultad para debatir y votar la cuenta general<sup>28</sup>.

Para los constituyentes el problema no radicaba en la desidia de la comisión revisora, sino en la del Pleno del Congreso, que priorizaba su atención en el estudio de la nueva ley de presupuesto. Para salvar tal situación, plantearon como solución que en caso no haya decisión del Pleno del Congreso, el Poder Ejecutivo aprobase el dictamen de la comisión revisora.

Ahora bien, las reglas establecidas en el artículo 81 de la Constitución Política actual permiten salvar una situación de inercia del Congreso de la República -al señalar que en caso este no tome una decisión en el plazo establecido, el Poder Ejecutivo aprueba el dictamen de la comisión-; estas no permiten salvar una situación como la que es materia de consulta, la imposibilidad funcional del Congreso para tomar una decisión sobre la cuenta general, y la del Poder Ejecutivo, por no haber un dictamen previo.

La pérdida de facultad del Parlamento para legislar sobre la Cuenta General, bajo los mismos fundamentos establecidos para la desaprobación de la ley de presupuesto, se sustenta en un hecho atribuible al Congreso: su inacción voluntaria.

En el presente caso, al haberse presentado una situación de fuerza mayor no imputable al Congreso, podría afirmarse que no le es aplicable el plazo preclusivo

<sup>28</sup> Constitución Política de 1979. Artículo 200. .La cuenta General, acompañada del informe de la Contraloría General, es remitida al Congreso por el Presidente de la República, durante la segunda legislatura ordinaria del año siguiente al de ejecución del presupuesto.

La Cuenta General es examinada y aprobada o desaprobada en la misma legislatura ordinaria en que se presenta o en la siguiente, según el trámite señalado por el presupuesto.

con pérdida de facultad para legislar en esta materia y como consecuencia, puede tomar una decisión sobre la Cuenta General de la República del año 2018, sin embargo, no sería posible establecer qué plazo tendría el actual Congreso para accionar.

También se podría señalar que la Constitución Política definió un plazo preclusivo para el Congreso, pero no así para que la comisión revisora; y por tanto la comisión debe emitir el dictamen y enviarlo al Poder Ejecutivo para que este lo promulgue por decreto legislativo. Esta posición también genera ciertas dudas debido a dos aspectos: 1) ¿cómo podría tener coherencia lógica el hecho de que un órgano de inferior jerarquía como una comisión ordinaria no pierda competencia y su superior jerárquico sí? y 2) ¿Cuál sería el plazo que tendría el órgano inferior para dictaminar la cuenta general?

Luego de haberse evaluado todas las opciones posibles para resolver el asunto en cuestión bajo las reglas establecidas en el artículo 81 de la Constitución Política del Perú, esta comisión concluye que en el presente caso, el Congreso de la República, en cumplimiento de su función natural y elemental de controlar el correcto uso de los recursos públicos, y considerando que la cuenta general es un instrumento que permite identificar la existencia o no de irregularidades en la gestión de los recursos públicos asignados en el año 2018, y siendo que el vencimiento del plazo para la toma de una decisión por parte del Congreso no anula la irregularidad que pudieran existir y, en consecuencia, la responsabilidad funcional y política subsiste en tanto no existan plazos de prescripción o caducidad de la acción; en atención a lo señalado en el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución Política, debe revisar la Cuenta General de la República del año 2018.

Esta revisión que debe hacer el Congreso de la República no se realiza en función del artículo 81 de la Constitución Política, sino en ejercicio de su función de fiscalización de la correcta aplicación de la ley de presupuesto, establecida en el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución Política; y en consecuencia, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe proceder a revisar la cuenta y presentar su informe a la brevedad posible, el que debe ser elevado al Pleno del Congreso, para su debate y votación y, de evidenciarse irregularidades en su ejecución, hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Finalmente, a modo de ilustración se presenta un resumen de las características de la ley de presupuesto y de la cuenta general de la república:

**Cuadro 3**  
**Características a la ley de presupuesto y de la cuenta general de la república**

Características	Similitudes		Diferencias	
	Ley de Presupuesto	Cuenta General	Ley de Presupuesto	Cuenta General
Fecha límite para su presentación	SI	SI	30 de agosto	15 de agosto del año siguiente a la ejecución del presupuesto
Fecha límite para su aprobación	SI	SI	30 de noviembre	30 de octubre del año siguiente a la ejecución del presupuesto



Procedimiento regular para su aprobación (decisión del Poder Legislativo)	SI	SI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sólo puede aprobarla.</li> <li>Se aprueba por ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede aprobarla o desaproparla</li> <li>Si aprueba emite resolución legislativa</li> </ul>
Sanción por ausencia de decisión del Congreso	SI, pérdida de facultad	SI, pérdida de facultad	-----	-----
Procedimiento extraordinario (aprobación por el Poder Ejecutivo)	SI Aprueba el Poder Ejecutivo vía decreto legislativo	SI Aprueba el Poder Ejecutivo vía decreto legislativo	Puede aprobar su proyecto inicial o hacer suyo el de la comisión.	Sólo puede aprobar el dictamen de la comisión revisora.

Fuente: Constitución Política y Diario de Debates de la Constituyente de 1993

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

#### 4. Conclusiones

- La Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2020, así como la Ley de Equilibrio Financiero para el año 2020, y la Ley de Endeudamiento Público fueron aprobadas por el Poder Ejecutivo a través de los decretos de urgencia 014, 015 y 016-2019, conforme a los parámetros extraordinarios establecidos en la Constitución Política en caso de disolución del Congreso y, en consecuencia, ha operado la sustracción de materia; por lo que la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe proceder a dictaminar los proyectos de ley 04712, 04713 y 04714/2019-PE de conformidad con el inciso c) del artículo 70 del Reglamento, es decir, recomendando su archivamiento, toda vez que al haberse aprobado estos proyectos de ley vía los decretos de urgencia han desaparecido los supuestos de hecho que sustentan su aprobación.
- La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe priorizar el control de los decretos de urgencia 014-2019, 015-2019 y 016-2019, a efectos de cumplir con el deber que tiene el Congreso de la República con relación a la revisión de la constitucionalidad de los decretos de urgencia.
- La Constitución Política establece plazos preclusivos con pérdida de facultad para legislar al Congreso, cuando este pudiendo aprobar la ley de presupuesto o decidir sobre la cuenta general de la república, no lo hace; conforme lo señalan, respectivamente, el segundo párrafo del artículo 80 y el segundo párrafo del artículo 81 de la Constitución Política.
- La Cuenta General de la República del año 2018 no pudo ser dictaminada ni votada por el Congreso al haber sido disuelto en setiembre de 2019. Tampoco pudo ser promulgada por el Poder Ejecutivo debido a que no había dictamen aprobado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. Ambos quedaron imposibilitados de aprobarla —o desaproparla, en el caso del Legislativo—, debido a la interrupción del funcionamiento normal del Parlamento.
- El Congreso de la República, en cumplimiento de su función elemental de fiscalizar el correcto uso de los recursos públicos, considerando que la cuenta general es un instrumento que permite identificar la existencia de irregularidades en la gestión de los recursos públicos, y siendo que el vencimiento del plazo para la toma de una decisión por parte del Congreso no anula la irregularidad que pudieran existir y, en consecuencia,



Firmado digitalmente por:  
VALDEZ FARIAS Luis  
Alberto FAU 20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/10/2020 09:09:35-0500



Firmado digitalmente por:  
YUPANQUI MIÑANO MARIANO  
ANDRES FIR 41551757 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/10/2020 15:14:57-0500



Firmado digitalmente por:  
GONZALEZ CRUZ Moises FAU  
20161749126 soft  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 12/10/2020 14:14:19-0500

Comisión de Constitución y Reglamento  
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año de la universalización de la Salud"

la responsabilidad funcional y política subsiste en tanto no existan plazos de prescripción o caducidad de la acción; debe revisar la Cuenta General de la República del año 2018, no en aplicación del artículo 81 de la Constitución Política, sino en ejercicio de su función de fiscalización de la correcta aplicación de la ley de presupuesto, establecida en el numeral 2 del artículo 102 de la Constitución. En ese sentido, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República debe presentar un informe de revisión de la cuenta general a la brevedad posible, a fin de que el Pleno proceda a su debate y votación y, de evidenciarse irregularidades en su ejecución, hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

Sala Virtual de Sesiones  
Lima, 06 de octubre de 2020.



Firmado digitalmente por:  
RAMOS ZAPANA RUBEN FIR  
25729105 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 09/10/2020 13:37:19-0500



Firmado digitalmente por:  
CHEHADE MOYA OMAR KARIM  
FIR 09337557 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 12:30:44-0500



Firmado digitalmente por:  
ROEL ALVA LUIS ANDRES FIR  
42725375 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 12:49:04-0500



Firmado digitalmente por:  
PINEDA SANTOS Isaias FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 15:43:29-0500



Firmado digitalmente por:  
MESIA RAMIREZ Carlos  
Fernando FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 13:13:37-0500



Firmado digitalmente por:  
VASQUEZ CHUQUILIN MIRTHA  
ESTHER FIR 26705695 hard  
Motivo: En señal de  
conformidad  
Fecha: 09/10/2020 17:31:50-0500



Firmado digitalmente por:  
RETAMOZO LEZAMA MARIA  
CRISTINA FIR 41854380 hard  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 18:44:34-0500



Firmado digitalmente por:  
RAYME MARIN Acides FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 09/10/2020 19:16:39-0500



Firmado digitalmente por:  
OMONTE DURAND Maria Del  
Carmen FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 10/10/2020 10:11:12-0500