Proyecto de Ley N°.....4736/2019-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 SEP 2019
RECIBIDO
Firma 14:45 Hora

MARISOL ESPINOZA CRUZ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1438 EN REFERENCIA A LA CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA.

El **Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso**, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HA DADO LA LEY SIGUIENTE

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1438 EN REFERENCIA A LA CUENTA GENERAL DE LA REPUBLICA.

Artículo 1°. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto mejorar el marco legal vinculado a la auditoria a la Cuenta General de la República, considerando responsabilidad administrativa funcional a la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad pública, los titulares de las unidades ejecutoras, así como los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad, Presupuesto, Patrimonio, Tesorería o quienes hagan sus veces en las entidades en la entrega de toda información requerida para la elaboración de la Cuenta General de la República.

Artículo 2°. De la Responsabilidad Administrativa

Incorpórese al inciso 9.3 del artículo 9 del Decreto Legislativo 1438 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, el siguiente numeral:

"SUBCAPÍTULO II

RÉGIMEN SANCIONADOR

Artículo 9.- Faltas

(...)

410216/ATD

9.3 Son faltas muy graves las siguientes:

(...)

4. No cumplir con lo establecido en el numeral 3 del inciso 8.1 del artículo 8° de la presente norma, por parte de la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad pública, los titulares de las unidades ejecutoras, así como los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad, Presupuesto, Patrimonio, Tesorería o quienes hagan sus veces en las entidades, que, es considerado como una falta grave".

Artículo 3°. Normas Complementarias

Se autoriza a la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas a dictar las normas complementarias para la implementación de la presente Ley.

Artículo 4°. De la derogación

Derogase o deje sin efecto todas las normas que se opongan a la presente Ley.

Lima, agosto del 2019

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Congresista de la República

LUIS CARLOS A. IBERICO NÚÑEZ
Directivo Portavoz Titular
Grupo Parlamentario
Alianza Para el Progreso - APP

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 10 de SETIEMBRE del 2019

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4436 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; FISCALIZACIÓN Y CONTRALORÍA.-

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Propuesta Legislativa:

El análisis y evaluación de los estados financieros para cualquier empresa son de vital importancia para la toma de decisiones, sin embargo, en el Estado peruano estos instrumentos de gestión considerados en la Cuenta General de la Republica vienen presentando observaciones recurrentes por parte de la Contraloría General de la República, esto ha motivado que entre los años 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, no se haya aprobado el Proyecto de Dictamen de la Cuenta General de la Republica en el Pleno del Congreso, por cinco años consecutivos (ver cuadro N° 01).

CUADRO N° 01

Cuenta General de la República, votación en Sesión del Pleno del Congreso de la República (2012 al 2017)

Informe de Auditoria de la Contraloria Genral de la República	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Estados Presupuestarios	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Con Salvedades	Con Salvedades	Con Salvedades	Con Salvedades
Estados Financieros	Con Salvedades	Con Salvedades	Abstención de opinión	Con Salvedades	Con Salvedades	Con Salvedades
Estado de Tesorería	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades
Estado de la Deuda Pública	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades	Sin Salvedades
Votación en el Pleno	**Aprueba**	**Desaprueba**	**Desaprueba**	**Desaprueba**	**Desaprueba**	**Desaprueba**

Fuente: Portal web Congreso de la República.
Elaboración: Despacho Congresista Marisol Espinoza Cruz.

La situación de la Cuenta General de la República, en referencia a la Auditoría que realiza la Contraloría General de la República a los Estados Presupuestarios y Financieros ha venido siendo observada, debido a que no se cuenta con información consistente que sustente la ejecución de estos gastos.

Como se muestra a partir del año 2013 hasta el año 2017, el pleno ha venido desaprobando la Cuenta general de la Republica, principalmente porque el Informe de Auditoria de los Estados Presupuestarios y Financieros son observados con salvedades en los documentos emitidos por la Contraloría General de la República a partir del año 2012 para el caso de los Estados Financieros y a partir del año 2014 para los Estados Presupuestarios.

De manera reiterada, cada año, se plantean las observaciones en los dictámenes que elabora la Comisión de Presupuesto, estos son referidos a:

- En la Cuenta General no existe mayor información sobre el tema de depreciación en propiedades planta y equipo, esto significa que el Estado no conoce de manera real que bienes tiene, cuál es su estado actual y que debe reponer o dar de baja, es decir estamos a ciegas, con muy poca información sobre los bienes, equipos y maquinarias de propiedad del Estado.

- Las Transferencias de recursos de la Reserva de contingencia no tendrían relación directa con la finalidad de la misma, contemplado en los artículos 53° y 54° de Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, debido a que algunos de estos financiamientos serían para gastos recurrentes o frecuentes y no eventuales o accidentales, como señala El Decreto Legislativo 1440, es decir estos gastos pudieron ser previstos y/o planificados con la antelación suficiente en los presupuestos de los pliegos para los respectivos años fiscales y no ser financiados con recursos de la Reserva de Contingencia.

Lo más preocupante es que existen recursos públicos si sustento en la ejecución, como lo señala el **Informe N° 761-2018-CG/ECO-AF, Auditoria Financiera a la Cuenta General de la República**, como es el caso del Seguro Integral de Salud (SIS), que tiene S/188,0 millones, que no han sido conciliados ni sustentados, el Ministerio de Agricultura tiene S/ 113,4 millones de gastos relacionados con gastos de inversión pública no sustentados o documentados.

El Gobierno Regional de Amazonas presenta S/ 837, 7 millones sin evidencia suficiente, y sin conciliación.

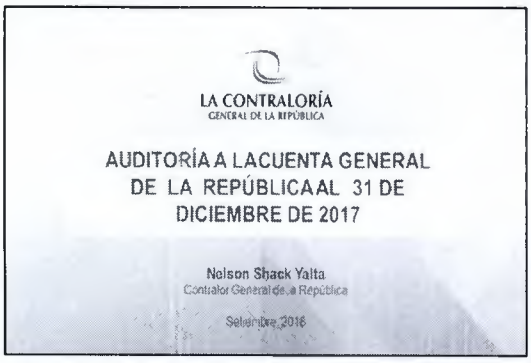
El Ministerio de Salud Bienes y suministros, tiene sin sustento documentario un total de S/ 689,3 millones, los cuales no están conciliados con los inventarios físicos valorizados y el sistema de farmacia, no pudiéndose determinar su existencia y su estado de conservación.

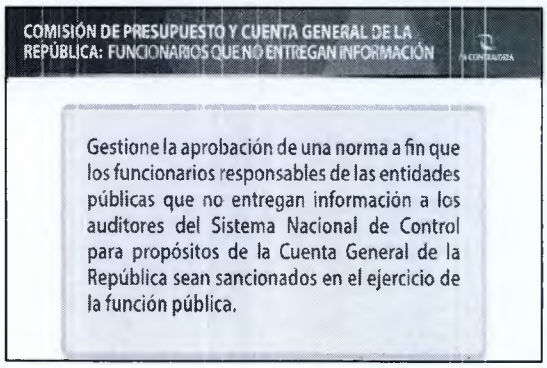
Equipos, mobiliarios y otros por S/ 107,9 millones sin documentación soporte, y los sistemas de control informatizado están desactualizados no permitiendo su verificación física y estado situacional.

Gastos de personal por S/ 320,0 millones no fueron sustentados por la Oficina General de Gestión de recursos humanos, de los profesionales de la salud del programa SERUM.

En la presentación del Contralor General de la República, el mes de setiembre del año 2018, ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la Republica, menciono la necesidad de mejorar la información y la responsabilidad en referencia a la presentación de la información sustentatoria de la ejecución del presupuesto en las entidades públicas que se presenta para la elaboración de la Cuenta General de la República.

En este sentido el Contralor General de la República planteo:





En este sentido recomendó la elaboración de una norma que permita sancionar a los funcionarios que no entreguen información a los auditores de la Contraloría General de la República que permita mejorar los informes de calificación que emite la Contraloría al realizar el informe de auditoría a la Cuenta general de la República al que tiene obligación de realizar en cumplimiento de lo establecido en el artículo 26 del Decreto legislativo 1438, Decreto Legislativo 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.
26.2 La Contraloría General de la República remite a la Dirección General de Contabilidad Pública los dictámenes de auditoría correspondientes a las entidades del Sector Público, para el monitoreo y seguimiento de las recomendaciones en ellos contenidas".

El Contralor General de la República en su exposición planteo la modificación, en ese momento, de la Ley 28708, Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, (hoy Decreto Legislativo N°1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad) y proponía el siguiente texto sustitutorio:

"INCORPORACIONES A LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD – LEY 28708

*"**Artículo 36-A.-** Obligaciones para la auditoría a la Cuenta General de la República*
El titular del pliego presupuestario o la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad pública, los titulares de las unidades ejecutoras, así como los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad, Presupuesto, Patrimonio, Tesorería o quienes hagan sus veces en las entidades, según corresponda, están obligados a:

a) Suscribir y entregar, de manera oportuna, toda información requerida por los auditores del Sistema Nacional de Control, en el marco de la auditoría a la Cuenta General de la República".
b) Realizar las transferencias financieras a la Contraloría General de la República para la ejecución de las auditorías financieras gubernamentales.

*"**Artículo 38-A.-** Responsabilidad administrativa funcional*
El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 36-A de la presente ley constituye infracción por

responsabilidad administrativa funcional, grave o muy grave, según corresponda, y es sancionada por la Contraloría General de la República conforme a lo previsto en el artículo 45° y siguientes de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República"".

Propuesta que ha sido recogida en el presente Proyecto de Ley y que tiene como objetivo:

"***Artículo 1°. Objeto de la Ley***

La presente Ley tiene por objeto mejorar el marco legal vinculado a la auditoria a la Cuenta General de la República, considerando responsabilidad administrativa funcional a la máxima autoridad individual o colegiada de la entidad pública, los titulares de las unidades ejecutoras, así como los Directores Generales de Administración, los Directores de Contabilidad, Presupuesto, Patrimonio, Tesorería o quienes hagan sus veces en las entidades en la entrega de toda información requerida para la elaboración de la Cuenta General de la República".

En este sentido, se considera falta muy grave de los responsables de las entidades la omisión de la remisión de información necesaria para la elaboración de la Cuenta General de la República.

2. Cuenta General de la República:

En la Resolución de Contraloría N° 445-2014-CG, se define a la Cuenta General de la República de la siguiente manera:

"(...) es el instrumento de gestión pública que contiene 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 durante un ejercicio fiscal".

En consecuencia, como se indica en la Resolución de Contraloría, la Cuenta General de la República es un instrumento de gestión pública fundamental para conocer cómo se encuentran las finanzas y los bienes del sector público y si esto contribuye al logro de los objetivos del Estado, en un símil con la empresa privada, la Cuenta General de la República sería el instrumento para la toma de decisiones que tiene el Estado, como el Balance General y el Estado de Pérdidas y Ganancias es para la empresa privada.

La Constitución Política del Perú, define en el artículo 81°, el procedimeinto de presentación de la Cuenta General de la República y señala:

> "***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 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".*

Siendo de una importancia fundamental como instrumento de gestión pública, se recoge en la Constitución Política del Perú, el procedimiento de presentación, siendo por esta naturaleza constitucional un documento que debe concitar la atención del parlamento nacional.

La Constitución señala que es la Contraloría Nacional de la República quien audita la Cuenta General y emite opinión sobre los estados financieros y presupuestarios de la cuenta, los resultados en los últimos cinco años han

sido de opiniones con salvedades, lo que implica que el auditor ha encontrado errores materiales, pero no generalizados, en cuanto a la aplicación de los recursos fuera del marco normativo vigente, es decir que no se puede corroborar toda la información que sustenta la ejecución del presupuesto, esto ha motivado que el Pleno del Congreso de la República desapruebe por cinco años consecutivos la Cuenta General de la República.

La auditoría a la Cuenta General de la República del año 2017 presentada por la Contraloría General de la República presenta opinión con salvedades para los estados presupuestarios, indica que han sido evaluados 289 pliegos[1] del Estado, lo que significa una muestra del 11.7% del total de entidades integradas, que es una muestra pequeña en referencia a la cantidad de entidades con que cuenta el Estado peruano, la auditoria incluyo 104 entidades del Gobierno Nacional que representan el 39.1% del total, 22 entidades del Gobierno Regional que representan el 81.5% de este total; 85 entidades del Gobierno Local que representa el 4.2% del total, 74 Empresas del Estado que representa el 46.3% del total; y 4 de Otras Entidades del Estado que corresponde al 66.7% del total de estas entidades.

En el caso de los estados financieros el resultado es también con opinión con salvedad, la muestra para esta auditoria fue de 311 entidades públicas que representa el 12.4% del total de entidades del Estado peruano, la muestra más baja corresponde a los gobiernos locales que sólo se pudo auditar el 4.6% de estas entidades, es decir de las 2,046 entidades solo se audito 94, en el caso del Gobierno Nacional de 266 entidades se auditaron 106, que representa el 40.6%, 22 Gobiernos regionales, de un total de 26, lo que representa el 81.5% del total, 81 empresas del Estado, de un total de 160, lo que representa un 50.6% y 6 de otras entidades del Estado que represento el 100% de estas entidades.

Entre los años 2001 al 2017, el promedio de entidades auditadas es de 212 por año de un total de 2,505 entidades, lo que representa en promedio el 9.1% del total de entidades, para el año 2017, el número se incrementó a 311 entidades, lo que significa un 12.4% del total.

[1] Presentación del Contralor Nelson Shack Yalta en la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República el 4 de setiembre de 2018.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Análisis económico:

La presente norma busca contribuir en mejorar la presentación de la Cuenta General de la República en cuanto a la ejecución presupuestal que para el año 2018 significo un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de S/. 157,158,747,651 millones de soles y un Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de S/. 187,500,617,461 millones de soles.

Análisis social:

Esta norma busca beneficiar con una mejor fiscalización del presupuesto de la república que beneficie directamente a los más de 32 millones de peruanos.

III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El Presente Proyecto de Ley, modifica Decreto Legislativo 1438 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado: N° 24° Afirmación de un Estado eficiente y transparente y № 26° Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con los siguientes temas: Tema N° 22. Leyes de organización y funciones de los ministerios para un Estado eficiente y transparente y N° 24. Leyes orientadas a luchar contra la corrupción.