



PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN OPORTUNA

El congresista **JUSTINIANO APAZA ORDOÑEZ**, miembro del grupo parlamentario **El Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad**, en ejercicio del derecho conferido por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, de conformidad con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente **PROYECTO DE LEY**:

PROYECTO DE LEY QUE SANCIONA LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN OPORTUNA

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1.- Responsabilidad política por afectar indebidamente la potestad reglamentaria

Incorpórase los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el siguiente texto:

"Artículo 13.- Potestad reglamentaria

La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas:

- 1. El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente. Se tramita acompañado de la exposición de motivos, los informes, estudios y consultas realizados.*
- 2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley.*
- 3. Los proyectos de reglamento se publican en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.*
- 4. La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento en el plazo de la promulgación de la norma*

reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, en tanto ambos actos constituyen infracción constitucional.

5. El presidente del Consejo de Ministros informa por escrito al Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. El informe se remite a la Presidencia del Congreso dentro de los días primeros días de iniciada cada legislatura ordinaria."

El incumplimiento en la emisión del reglamento previsto en el inciso 2, no suspende la entrada en vigencia de la ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria, siendo exigible por la ciudadanía.

Artículo 2.- Vigencia

La presente norma entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, agosto de 2016.



JUSTINIANO RÓMULO APAZA ORDOÑEZ
Congresista de la República

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Directivo Portavoz Grupo Parlamentario
El Frente Amplio por Justicia, Vida y
Libertad

Jorge Castro Bravo

EDGAR OCHOA PEZO

Humberto Morales

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

Ing. ROGELIO R. TUOTO CASTILLO
Congresista de la República

Toma Paciana

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 31 de Agosto del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 128

Para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 118, inciso 8) de la carta constitucional vigente indica que: *"corresponde al Presidente de la República: (...) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones"*. Es decir, establece directamente que la responsabilidad de la reglamentación de las leyes recae en el Poder Ejecutivo.

Para mayor precisión, existen normas de desarrollo constitucional que definen los alcances anotados. Así, según el artículo 13 inciso 2) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, la potestad reglamentaria del presidente de la República comprende lo siguiente: *"Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley"*.

En el mismo sentido, el artículo 11, inciso 3) de la norma aludida precisa que los decretos supremos son normas generales *"que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional (...) Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan."*

En consecuencia, tal cual están redactadas las normas constitucionales y legales sobre la responsabilidad en la emisión de los reglamentos, se pueden advertir dos causas fundamentales que evidencian límites a la potestad reglamentaria: por un lado, la no desnaturalización de las leyes de origen; y, por otro lado, el cumplimiento del plazo en la emisión del reglamento que se encuentra precisado en la ley.

Identificadas las causas que generan el incumplimiento del debido ejercicio de la potestad reglamentaria, es necesario especificar que la ley sobre la materia (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo) señala, como es lógico, que los reglamentos corresponden a legislación que regula actividades de orden sectorial. Esto, implica que los directos responsables por el incumplimiento anotado, son los titulares de las carteras ministeriales a las cuales se remite el deber de reglamentación en el plazo oportuno.

En consecuencia, no existe duda respecto de la responsabilidad inmediata por trasgredir los límites constitucionales y legales de la eficacia de la potestad reglamentaria. Tanto es así, que es un hecho generalizado que los respectivos decretos supremos reglamentarios son dictados por los ministerios directamente vinculados con la materia que es objeto de reglamentación. Asimismo, la propia ley de origen detalla a qué ministerio corresponderá la reglamentación en un plazo cierto.

Ahora bien, aun cuando queda claro que existe el deber de reglamentación, así como sus respectivos límites y los directos responsables de vulnerarlos, lo cierto es que no se encuentra regulado expresamente las sanciones en este ámbito. Tanto es así, que es práctica común en el contexto peruano que la reglamentación de las leyes no se produzca dentro del plazo que impone la norma de rango legal, lo que genera en la totalidad de los casos que finalmente que la legislación retrase indebidamente su vigencia o, lo que es peor, no se alcance la finalidad que da base a una norma determinada. El mayor perjuicio recae en el hecho que no existe el mínimo interés en producir la reglamentación, lo que se refleja en el caso de leyes que no tienen eficacia en la realidad porque nunca fueron reglamentadas, siendo que durante varios años se ha postergado ilegalmente el cumplimiento del plazo.

Es definitivo que la puesta en funcionamiento de una ley, es decir, su validez en la sociedad, se asegura en la precisión de sus alcances normativos, los cuales recaen, en los casos de las normas que requieren reglamentación, en la promulgación del respectivo decreto supremo. Es indispensable que se cumpla el objetivo central de la reglamentación, que es la regulación de los mecanismos y procedimientos específicos para dar efecto real al contenido de la ley. La ausencia de normativa en estos casos produce una negativa incertidumbre respecto de la legitimidad y vigencia de la legislación oportunamente dada.

Es lamentable que por muchos años se siga presentando casos en los cuales el propio Poder Ejecutivo incumpla la ley a través de la falta de dación de reglamentos en el plazo legal. Si bien es sabido que existe un proceso constitucional, como el proceso de cumplimiento, que habilita a realizar el respectivo reclamo por la vía judicial, lo cierto es que este mecanismo procesal no es generalizado en la conciencia ciudadana y tampoco define la responsabilidad de los funcionarios a través de la imposición de sanciones determinadas. Este entorno permite que ya no exista institucionalidad en el deber de cumplimiento de la elaboración y dación de las normas reglamentarias.

Así por ejemplo, según el Reporte de Seguimiento a la Reglamentación de las Leyes, correspondiente al periodo 2005 – 2016 (actualizado al 25 de julio de 2016), elaborado por el Grupo Funcional de Sistematización de Informes y Opiniones del Congreso de la República del Perú, a la fecha existen 42 leyes que no han sido reglamentadas oportunamente. Es decir, el Poder Ejecutivo viene incumpliendo la ley de origen que, en todos los casos, exige la promulgación del respectivo reglamento en un plazo determinado que ya expiró. El detalle se encuentra en el cuadro siguiente:

AÑOS	TOTAL DE LEYES PUBLICADAS (A+B)	TOTAL DE LEYES QUE NO EXIGEN SER REGLAMENTADAS (A)	TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS (B) (B=1+2)	LEYES REGLAMENTADAS (1)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN (2) (2=a+b+c)	LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTACIÓN		
						SIN PLAZO (a)	CON PLAZO VENCIDO (b)	DENTRO DEL PLAZO (c)
2005	208	175	33	29	4	0	4	0
2006	285	250	35	34	1	0	1	0
2007	227	190	37	34	3	0	3	0
2008	136	120	16	12	4	0	4	0
2009	181	162	19	18	1	0	1	0
2010	153	132	21	17	4	0	4	0
2011	178	155	23	18	6	1	5	0
2012	152	135	17	12	5	0	5	0
2013	169	137	32	23	9	0	9	0
2014	152	140	12	8	4	0	4	0
2015	109	102	7	5	2	0	4	0
2016	86	75	11	1	10	0	0	10
TOTAL	2036	1773	263	211	53	1	42	10

No puede dejarse de mencionar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la exigencia de reglamentación se vincula con los alcances del artículo 45 de la Constitución, que establece: *"El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen"*. Seguidamente refiere que: *"Es sobre la base de esta última dimensión [de efectividad del ordenamiento jurídico] que, conforme a los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos"*¹.

Bajo las ideas expuestas, el presente proyecto de ley incorpora los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo que la desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento en el plazo de la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, en tanto ambos actos constituyen infracción constitucional. Recuérdese que el artículo 118 inciso 8) de la Constitución Política del Perú² que, en principio, es aplicable al presidente de la República, debe ser complementada con el artículo 128 de la Constitución que establece expresamente que *"Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes"*

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional 0168-2005-PC/TC.

² Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República: (...) 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones

en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente".

Asimismo, para efectos de generar una cultura de reglamentación oportuna se ha dispuesto que el presidente del Consejo de Ministros informe por escrito al Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. Este informe se remitirá a la Presidencia del Congreso dentro de los días primeros días de iniciada cada legislatura ordinaria.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El proyecto de ley tiene como finalidad garantizar los deberes constitucionales del Poder Ejecutivo. Para tales efectos se incorpora los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo que la desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento en el plazo de la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo.

Asimismo, se ha dispuesto que el presidente del Consejo de Ministros informe por escrito al Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. Este informe se remitirá a la Presidencia del Congreso dentro de los días primeros días de iniciada cada legislatura ordinaria.

La presente iniciativa legislativa no requiere desarrollo reglamentario posterior, por lo que su vigencia, en el caso de su aprobación, se produce al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

ANALISIS COSTO BENEFICIO

La vigencia y aplicación de la presente ley no irrogará gasto alguno al erario nacional, por el contrario al garantizar la eficacia de normas de rango constitucional que hoy se incumplen, generará un efecto positivo en el control del ejercicio del poder, la correcta Administración Pública y, en general, en el Estado de Derecho y el régimen democrático.

Lima, agosto de 2016.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa guarda relación con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, especialmente con el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho. Ello por cuanto se plantea modificaciones de orden legal tendentes a asegurar una adecuada normativa que guarde conformidad con el principio de primacía constitucional.

Lima, agosto de 2016

