

Proyecto de Ley Nº 2091/2017-CR

PROYECTO DE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE
MODIFICA EL ARTICULO 5° DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO.



El Congresista de la República que suscribe, **ROGELIO ROBERT TUCTO CASTILLO**, en el ejercicio del derecho de iniciativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme a lo establecido en el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, por intermedio del Grupo Parlamentario "Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad", que propone el siguiente:

El Congreso de la República

Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL
ARTICULO 5° DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO.**

Artículo 1°.- De la modificación

Modifícase el artículo 5° del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta policita del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, **el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo** y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores."

Lima, Octubre del 2017.

JORGE ANDRES CASTRO BRAVO
Congresista de la República

Ing. ROGELIO R. TUCTO CASTILLO
Congresista de la República

EDILBERTO CUARO LOPEZ
Congresista de la República

WILBERT ROZAS BELTRAN
Congresista de la República

Z. REYMUNDO LAPA INGA
Congresista de la República

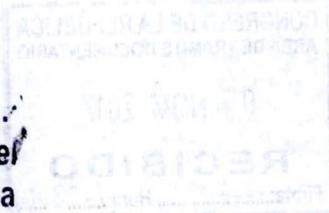
WILBERT ROZAS BELTRAN

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lima, 09 de Noviembre del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 2091 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



RECEBIDO

WILBERT ROSAS BELTRAN
Congresista de la Republica

ROGELIO R. TUCCO CASTILLO
Congresista de la Republica

EDILBERTO CUIRO LOPEZ
Congresista de la Republica

REYMUÑO L. PALANGA
Congresista de la Republica

JORDY ROYER CASTROBANDO
Congresista de la Republica

WILBERT ROSAS BELTRAN
Congresista de la Republica

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Todo proyecto de ley esta intrínsecamente vinculado con el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, para su efectivo cumplimiento.

Muchas veces se presenta el retardo en la reglamentación, la cual puede estar fundamentada en diversas razones como: la complejidad de la materia, retardo en la coordinación intersectorial, y también la resistencia de las entidades del Poder Ejecutivo a emitir el reglamento.

La vigencia de la norma de acuerdo a lo pronunciado por el Tribunal Constitucional: "exige que haya sido producida siguiendo los procedimientos mínimos necesarios previstos en el ordenamiento jurídico, y que haya sido aprobada por el órgano competente"¹. Por lo tanto, se puede concluir que una ley que no haya sido publicada, no es eficaz ni de exigible cumplimiento², pues no tiene vigencia.

"Artículo 51° de la Constitución:

La Constitución 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"

Entonces se puede concluir que cumplido el procedimiento de elaboración y publicidad de ley, esta se debería volver eficaz³ de acuerdo a su vigencia. En ese orden de ideas, el reglamento es la norma subordinada a la Ley, que la desarrolla precisando casos, situaciones y requisitos para que esta tenga real vigencia. Constantemente, la norma no surte efectos plenamente porque puede estar supeditada a la elaboración y publicación del reglamento, lo que hace que la ausencia del mismo afecte su vigencia, lo que conlleva a la afectación de la Constitución.

➤ **Potestad Reglamentaria**

De acuerdo a nuestra Carta Magna, es el Presidente de la República quien ejerce la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones, de acuerdo al artículo 118, inciso 8. Esta facultad del Ejecutivo está vinculada con el "principio de complementariedad" el cual determina que un hecho recogido por la norma necesita ser complementado para su aplicación, por ejemplo: la ley y su reglamento.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 10 de diciembre de 2003 en el expediente 00014-2003-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad.

² RUBIO CORREA, Marcia, "La vigencia y valides de las normas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional", Revista de Derecho Themis, N° 51, Lima, página 9.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 02 de enero de 2007 en el expediente 0017-2005-AI/TC sobre acción de inconstitucionalidad.

Por ello, la potestad del Ejecutivo para reglamentar la ley es un medio necesario para ejecutar su plena vigencia en los términos de su promulgación. Esta competencia está establecida por la Ley N° 29158, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:

- a) Función del Poder Ejecutivo: artículo 6 inciso 1:
"Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento".
- b) Función del Presidente de la República en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo: artículo 8 inciso 2.e
"Ejercer la potestad de reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones".
- c) Facultad Normativa del Presidente de la República: (artículo 11 inciso 3)
- d) Facultad reglamentaria del Presidente de la República (artículo 13)

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.

A continuación detallo las leyes pendientes de ser reglamentadas en los periodos parlamentarios 2011-2016 y 2016 a lo que va del año 2017:

LEYES PENDIENTES DE REGLAMENTAR POR PERIODO PARLAMENTARIO	
Periodo Parlamentario	Leyes pendientes de Reglamentar
2016 – 2021	7
2011 – 2016	21
Total	28

**LEYES PENDIENTES DE SER REGLAMENTADAS
PERIODO PARLAMENTARIO 2016-2021
27 DE JULIO DEL 2016 A 26 DE JULIO DE 2021⁴.**

N	Ley sin Reglamento	Ley Publicado	Vencimiento del Plazo para Reglamentar	Plazo del Poder Ejecutivo para Reglamentar
1	Ley N° 30512, Ley de Instituto de Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus docentes	2/11/2016	26/04/2017	Plazo mayor de ciento veinte (120) días hábiles a partir de la vigencia.
2	Ley N° 30543, Ley que elimina del cobro de afianzamiento de seguridad energética que viene afectando el costo del servicio eléctrico y ordena la devolución de dicho importe a los usuarios del servicio energético.	03/03/2017	31/07/2017	En un plazo no mayor de ciento cincuenta (150) días calendarios.
3	Ley N° 30570, Ley General de la Biblioteca Nacional del Perú.	31/05/2017	29/08/2017	En el plazo de sesenta (60) días siguientes a la vigencia de la ley
4	Ley N° 30603, Ley que garantiza el derecho al juego y la accesibilidad urbana para niños, niñas y adolescentes con discapacidad	05/07/2017	18/08/2017	En el plazo de treinta (30) días hábiles desde su publicación.
5	Ley N° 30630, Ley que autoriza el uso e izamiento de la Bandera Nacional y dispone la conformación del Comité Intersectorial para la difusión de los emblemas nacionales.	03/08/2017	27/10/2017	El Poder Ejecutivo, con el refrendo de la PCM, en un plazo máximo de sesenta (60) días de su vigencia.
6	Ley N° 30636, Ley que crea el Seguro Obligatorio del Pescador Artesanal (SOPA).	15/08/2017	14/10/2017	El Poder Ejecutivo con el refrendo de la PCM en un plazo máximo de sesenta (60) días de su vigencia.
7	Ley N° 30646, Ley que regula el descanso médico del personal de la salud por exposición a radiaciones ionizantes o sustancias radioactivas.	17/08/2017	16/09/2017	En el plazo de treinta (30) días calendario contados a partir de su vigencia.

⁴ Información brindada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República, Oficio N° 050-119968-8-2017-2018-DGP/CR, de fecha 23 de Agosto del 2017.

**LEYES PENDIENTES DE SER REGLAMENTADAS
PERIODO PARLAMENTARIO 2011-2016
27 DE JULIO DEL 2011 A 26 DE JULIO DE 2016⁵.**

N	Ley sin Reglamento	Ley Publicado	Vencimiento del Plazo para Reglamentar	Plazo del Poder Ejecutivo para Reglamentar
1	Ley N° 29788, Ley que modifica la Ley 28258, Ley de Regalía Minera	28/09/2011	Sin plazo	El MEF y el Ministro de Energía y Minas aprobarán las normas complementarias para la aplicación de la ley.
2	Ley N° 29825, Ley que modifica los artículos 19° y 11° de la Ley 28036, modificada por la ley 29544, Ley de Promoción y Desarrollo del Deporte	05/01/2012	06/03/2012	Plazo no mayor de 20 (60) días naturales, contado a partir de la vigencia de la presente Ley
3	Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorgar derechos laborales	06/04/2012	10/07/2012	Dentro de los sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente Ley
4	Ley N° 29931, Ley que modifica el artículo 5 de la Ley 15251, Ley que crea el Colegio Odontológico del Perú, modificado por la Ley 29016	09/11/2012	07/02/2013	En coordinación con el Colegio Odontológico plazo de sesenta (60) días contados a partir de su vigencia
5	Ley N° 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.	09/11/2012	07/02/2013	Plazo de sesenta días (60) en coordinación con el Colegio Odontológico del Perú a partir de su vigencia.
6	Ley N° 29987, Ley que declara de Interés Nacional la Promoción de la Ciencia, La Innovación y la Tecnología a través de las asociaciones público – privadas	18/01/2013	18/04/2013	Plazo de sesenta (60) días y establece las disposiciones legales necesarias para su aplicación.
7	Ley N°30020, Ley que Crea el Plan Nacional para la Enfermedad de Alzheimer y otras demencias.	18/01/2013	18/04/2013	Plazo de noventa (90) días disposiciones legales necesarias para su aplicación.

⁵ Información brindada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República, Oficio N 050-119968-8-2017-2018-DGP/CR, de fecha 23 de Agosto del 2017.

N	Ley sin Reglamento	Ley Publicado	Vencimiento del Plazo para Reglamentar	Plazo del Poder Ejecutivo para Reglamentar
8	Ley N° 30032, Ley que adiciona el Capítulo VIII a la Ley 28189, Ley General de Donación y Trasplante de Órganos y/o Tejidos Humanos y crea el Registro Nacional de Donación Renal Cruzada.	05/06/2013	04/08/2013	Plazo de noventa (90) días de vigencia de la presente Ley
9	Ley N° 30102, Ley que dispone medidas preventivas contra los Efectos Nocivos para la Salud por la Exposición Prolongada a la Radiación Solar.	06/11/2013	05/01/2014	Plazo de sesenta (60) días calendario de la vigencia.
10	Ley N° 30120, Ley de Apoyo a la Seguridad Ciudadana con Cámaras de Video Vigilancia Públicas y Privadas	05/12/2013	03/02/2014	Plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.
11	Ley N° 30161, Ley que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios públicos del estado.	28/01/2014	04/06/2014	Plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.
12	Ley N° 30190, Ley que modifica el Decreto 1059, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Sanidad Agraria	09/05/2014	05/08/2014	Plazo de sesenta días (60) de la vigencia de la presente Ley
13	Ley N° 30216, Ley de Formalización y Promoción de Empresa de Radiodifusión, Comunitaria, de Radio y Televisión, en Zonas Rurales y lugares de preferente interés social y modificatoria de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión	02/07/2014	30/09/2014	Plazo de noventa (90) días calendario de la vigencia de la ley.
14	Ley N° 30254, Ley de Promoción para el uso seguro y responsable de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones por Niños, Niñas y Adolescentes.	25/10/2014	05/12/2014	Plazo máximo de treinta (30) días contados a partir de la publicación.
15	Ley N° 30253, Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECCI).	29/10/2015	26/01/2016	Plazo máximo de treinta (30) días de la publicación de la ley.
16	Ley N° 30413, Ley que establece la condición militar de los oficiales de reserva de las Fuerzas Armadas	13/02/2016	13/05/2016	Plazo de noventa (90) días calendario a partir de su entrada en vigencia.



N	Ley sin Reglamento	Ley Publicado	Vencimiento del Plazo para Reglamentar	Plazo del Poder Ejecutivo para Reglamentar
17	Ley N° 30421, Ley Marco de Telesalud	02/04/2016	08/08/2016	Plazo de ciento veinte (120) días calendario desde la fecha de su entrada en vigencia.
18	Ley N° 30432, Ley que promueve y garantiza la práctica del deporte y la educación física en los diferentes niveles de la educación básica pública	14/05/2016	10/08/2016	Plazo en sesenta (60) días calendario contados desde la fecha de su entrada en vigencia
19	Ley N° 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del interés superior del niño.	17/06/2016	15/09/2016	Plazo de sesenta (60) días hábiles.
20	Ley N° 30487, Ley de promoción de los puntos de cultura	15/07/2016	24/11/2016	Plazo en noventa (90) días calendario contados desde su entrada en vigencia
21	Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor	21/07/2016	17/01/2017	Plazo de ciento ochenta (180) días contados desde su entrada en vigencia.

➤ **Control Político**

Al amparo de la Constitución Política, son atribuciones del Congreso crear leyes y resoluciones legislativas, así también interpretar, modificar y derogar las normas vigentes; así como velar por la correcta aplicación de la Constitución entre otras que regula el artículo 102° de la referida Carta Magna.

El control político es aquella facultar que tienen los órganos del Estado para velar por el cumplimiento de las limitaciones establecidas en el ejercicio de sus funciones, en el caso del Congreso de la República, está vinculada a ejercer control de los actos del Poder Ejecutivo⁶. En nuestro ordenamiento el control político que ejerce el Congreso, no solo recae en el Ejecutivo sino en otros órganos como el Tribunal Constitucional, Defensoría del Pueblo, Corte Suprema de Justicia, entre otros.

⁶ FERNANDEZ, Lucía, "Mecanismos de Control Político", Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República, Marzo 2003, pág. 2.

Los mecanismos de control político reconocidos en nuestro ordenamiento son:

- Investidura al Consejo de Ministros (artículo 130° de la Constitución y 82° del Reglamento del Congreso)
- Interpelación (artículo 131° de la Constitución y 83° del Reglamento del Congreso)
- Voto de Censura (artículo 132° de la Constitución y 86° del Reglamento del Congreso)
- Acusación Constitucional o Antejucio Político (artículo 99° y 100° de la Constitución y 89° del Reglamento del Congreso)
- Comisiones y Subcomisiones de Investigación (artículo 97° de la Constitución y 88° del Reglamento del Congreso)
- Comisión de Fiscalización (artículo 97° de la Constitución y 88° del Reglamento del Congreso)
- Revisión de actos legislativos del Ejecutivo (artículo 90°, 91°, 137° de la Constitución y 92° del Reglamento del Congreso)
- Control de Presupuesto (artículo 78° de la Constitución y 80° del Reglamento del Congreso)
- Pedidos de Informes (artículo 96° de la Constitución y 87° del Reglamento del Congreso)
- Invitación a Informar (artículo 84° del Reglamento del Congreso)
- Estación de Preguntas (artículo 85° del Reglamento del Congreso)



Podemos reconocer que en nuestra legislación no se encuentra regulado un procedimiento específico para ejercer el control político sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria, el cual está vinculado a la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones, de acuerdo al artículo 118, inciso 8.

A través de la presente iniciativa legislativa se propone modificar el Reglamento del Congreso, ampliando las atribuciones de los Congresistas para el ejercicio de la función de Control Político, recogida en el artículo 5° del Reglamento Interno del Congreso, para asegurar el cumplimiento de los deberes del Poder Ejecutivo para reglamentar las leyes.

Este mandato constitucional del cual Presidente de la República es titular, no puede ser ejercido de manera personal, ya que en la Constitución existen otras disposiciones que requieren el refrendo de sus ministros, como es el ejemplo del artículo 120 de la Constitución.

En ese orden de ideas, la actual Constitución de 1993 tiene como sistema de gobierno al Presidencialismo, en el cual el presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno a la vez. En el cumplimiento de sus funciones, el presidente tiene funcionarios políticos, que a modo de secretarios, ejecutan las políticas públicas en sus respectivos sectores: Los ministros de estado. Los Ministros cumplen un rol preponderante en las

tareas gubernamentales. Más todavía con la recomposición del Estado liberal, que procura dotar a la comunidad de bienestar general. Articulan la voluntad política del Presidente de la República, sirven como ejecutores directos pero además forman un cuerpo protector de la figura presidencial, a la que lo terminan cubriendo de cualquier eventualidad política y jurídica de tal modo que el presidente termina siendo irresponsable por sus actos⁷.

Por ello la emisión de reglamentos no la puede ejercer solo el Presidente, necesita del refrendo de uno o más ministros, el cual constituye un requisito de validez. El Presidente no puede actuar de manera unilateral, y es necesaria la responsabilidad administrativa y política que ejerce un Ministro.

Una ley sin reglamentar origina situaciones de inseguridad jurídica, generando la percepción de que las normas no se cumplen ni se respetan; ya que las propias normas establecen plazos para su reglamentación, mandato que no es cumplido por el Poder Ejecutivo, por lo que es necesario ejercer un control político desde el Parlamento a fin de evitar inseguridad e incertidumbre, lo cual puede desencadenar en conflictos sociales, los que pueden evitarse de realizarse una oportuna y debida reglamentación.

II. EFECTO DE VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Este proyecto de ley tiene como objetivo la modificación del artículo 5° del Reglamento del Congreso de la República el cual recoge el control político sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República.

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

Este proyecto de ley no genera gasto en el erario nacional ya que su aplicación está vinculada al cumplimiento de lo normado a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158. Es de suma urgencia ejercer un control político sobre la potestad reglamentaria ya que se debe de vigilar que la producción legislativa se haga operativa y cumpla con su objetivo principal, la de normar los aspectos de la realidad sobre los que pretende incidir, ya que una norma sin su debida y oportuna reglamentación se vería impedida de lograr su finalidad.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa está vinculada a la Primera Política del Acuerdo Nacional sobre "*Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho*" la cual a través del control político de la potestad reglamentaria por parte del

⁷ GUTIERREZ TICSE, Gustavo, "Breve estudio sobre la responsabilidad constitucional de los Ministros en el Perú", Gaceta Constitucional, N° 47, Lima, 2012.

Ejecutivo se preserva el correcto funcionamiento del Estado constitucional a través de la constitucionalidad y legalidad de las normas.