



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 28 de julio de 2023

OFICIO N° 247-2023 -PR

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, a fin de someter a consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República a fin de garantizar el estudio y dictamen en el trámite de las Autógrafas de Ley observadas por el Poder Ejecutivo.

Mucho estimaremos que se sirva disponer su trámite con el carácter de URGENTE, según lo establecido por el artículo 105° de la Constitución Política del Perú.

Sin otro particular, hacemos propicia la oportunidad para renovarle los sentimientos de nuestra consideración.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

RESOLUCION LEGISLATIVA N°

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 77 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR EL
ESTUDIO Y DICTAMEN EN EL TRÁMITE DE LAS AUTÓGRAFAS DE LEY
OBSERVADAS POR EL PODER EJECUTIVO**

Artículo 1. Objeto

La presente resolución legislativa tiene por objeto modificar el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República a fin de garantizar el estudio y dictamen en el trámite de las autógrafas de ley observadas por el Poder Ejecutivo.

Artículo 2. Modificación del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifica el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

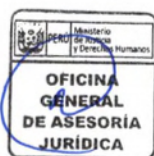
“Artículo 77.

Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes.

En caso de incumplimiento de los requisitos antes señalados la iniciativa es devuelta por la Oficialía Mayor, de conformidad con la Vicepresidencia, para que se subsanen las omisiones. La Junta de Portavoces, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, puede exonerar de algún requisito de presentación de la iniciativa en forma excepcional, en el caso de proposiciones remitidas por el Poder Ejecutivo o que se consideren urgentes.

De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos Comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente competente. En la remisión de las proposiciones a Comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición. La solicitud para que una Comisión adicional asuma la competencia sobre un proyecto de ley se resuelve por el Consejo Directivo, el que puede acceder a la petición en forma excepcional, además de acordar ampliar el plazo para dictaminar desde la fecha en que la nueva Comisión conoce el proyecto y por no más de treinta días útiles.

Las Comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La Comisión



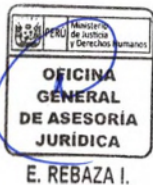
E. REBAZA I.



G. VALDIVIESO P.

competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones asignadas, pueden presentar dictamen conjunto.

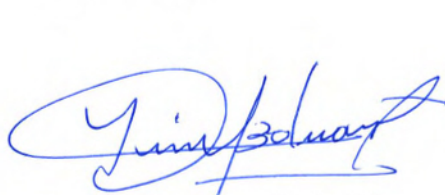
Cuando se trata de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa o reconsideración, o por observación formulada por el Presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles. **En el caso de las autógrafas observadas el debate y votación en la Comisión debe efectuarse a partir del décimo quinto día útil, contado a partir de la fecha en que el Oficial Mayor realiza el reenvío.**

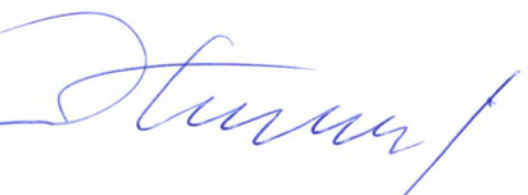


En el caso que la observación formulada por el Presidente de la República verse respecto de la trasgresión de artículos de la Constitución Política del Perú, es indispensable que la Comisión correspondiente realice el debate y votación del dictamen para aprobar la insistencia.

El Consejo Directivo dispone que se incluyan los dictámenes en la agenda, a propuesta del Presidente, debiendo ser distribuidos a los Congresistas por correo electrónico con anticipación no menor a las veinticuatro horas antes de que se considere el proyecto, sin perjuicio de su publicación en el Portal del Congreso. Solo en los casos en que se justifique la distribución se hace en forma física y, en los casos de suma urgencia, a criterio del Presidente se puede disponer la entrega física domiciliaria.”




DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República


LUIS ALBERTO OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Consejo de Ministros

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 77
DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA A FIN DE GARANTIZAR
EL ESTUDIO Y DICTAMEN EN EL TRÁMITE DE LAS AUTÓGRAFAS DE LEY
OBSERVADAS POR EL PODER EJECUTIVO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

El proceso de formación y promulgación de las leyes cuenta con al menos dos etapas marcadas en las que participan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Como bien se ha dicho “la formación de la ley es un acto constitucional complejo en el que concurren dos voluntades orgánicas estatales, una voluntad corporativa y otra individual, las del Congreso y del presidente de la República. Ambas voluntades son necesarias para que la ley se integre y forme parte del orden jurídico de nuestra república.”¹

En efecto, una vez que un proyecto de ley es aprobado por el Congreso de la República se convierte en autógrafa de ley, la cual es enviada al presidente de la República para su promulgación. Según el artículo 108 de la Constitución, una vez que la autógrafa es remitida por el Congreso de la República, el presidente de la República tiene un plazo de quince días para promulgar la ley aprobada por el Congreso u observarla dentro de dicho plazo. Todas las leyes aprobadas por el Congreso de la República pueden ser objeto de observación por parte del presidente de la República, a excepción de las leyes de reforma constitucional que, según el artículo 206 de la Constitución, no pueden ser observadas.

Pues bien, cuando una ley es observada por el presidente de la República, esta es devuelta al Congreso de la República para que la comisión respectiva emita un dictamen de allanamiento, un dictamen de insistencia o un nuevo proyecto de acuerdo con lo establecido en el artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República. Como se puede observar, el ordenamiento jurídico vigente contempla el tratamiento que se le debe dar a las autógrafas de ley que han sido observadas desde el Poder Ejecutivo.

En este punto, es importante resaltar que cuando el artículo 108 de la Constitución habla de “reconsideración”, “obliga necesariamente al Congreso a volver a discutir el proyecto de ley cuando ha sido observado por el presidente de la República. Ello no significa que el Congreso esté en la obligación de modificar la ley en los términos planteados por la observación presidencial”.² Sin embargo, ello tampoco significa que el Congreso, en la alternativa de insistir con la aprobación de la autógrafa de ley, antes que proceder de inmediato a la promulgación que la Constitución faculta al Presidente del Congreso, no deba previamente merituar los argumentos expuestos por el presidente de la República, con el análisis debido y suficiente que pueda corresponder.



¹ Delgado-Guembes, César. “Artículo 108. Autógrafa de ley, promulgación y observación de las leyes”. En: *La constitución comentada. Tomo III*. 4^{ta} Edición. Gaceta Jurídica. Lima, 2022, p. 366.

² Bernal Ballesteros, Enrique. *La constitución de 1993. Análisis comparado*. 5^{ta} Edición. Editora RAO. Lima, p. 503.

Y es que, a partir de la práctica parlamentaria en relación a las autógrafas de ley que son observadas por el Poder Ejecutivo, es pertinente apreciar si es que, una vez que la autógrafa es devuelta al Congreso de la República, el análisis sobre las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo debiera contar con un periodo suficiente para dichos fines (teniendo en cuenta el breve lapso que viene ocurriendo entre la recepción del Oficio que contiene las observaciones a la autógrafa de ley y la aprobación por insistencia de la misma por el pleno del Congreso). La evaluación anotada resulta de importancia en la medida en que la mejora en tiempo en el análisis de las observaciones expuestas por el Poder Ejecutivo (que redundaría en un examen de mayor suficiencia material) ayudaría significativa a la relación interorgánica entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en lo que al proceso de promulgación de leyes y la potestad de observación previsto en el artículo 108 de la Constitución se refiere.

1.2. ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN FÁCTICA QUE SE PRETENDE REGULAR

Tal y como se ha advertido, el Reglamento del Congreso prevé el tratamiento que el parlamento le debe dar a las autógrafas de ley que son observadas por el presidente de la República. La práctica parlamentaria identificada, que se anotará más adelante, advierte de la existencia de periodos cortos en el análisis sobre las observaciones planteadas por el Poder Ejecutivo, lo que podría incidir negativamente en el contenido y calidad del mismo. Recuérdese que, precisamente, el artículo 77 del Reglamento del Congreso establece que cuando se trata de una autógrafa de ley observada por el presidente de la República, la comisión respectiva tiene un plazo máximo de treinta días útiles para dictaminar, lo que se constituye en un plazo razonable que favorece la expedición de un análisis materialmente adecuado a las observaciones que el Poder Ejecutivo plantee.

En otros casos, se observa que se dispone la exoneración del trámite de estudio ante la comisión respectiva y es el pleno del Congreso el que las aprueba directamente por insistencia.

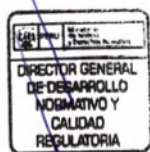


E. REBAZA I.

Para ejemplificar mejor esta problemática es necesario analizar el tiempo promedio que se toman las comisiones del Congreso de la República para aprobar dictámenes sobre las autógrafas de ley que son observadas por el presidente de la República.

Al respecto, se tiene que desde diciembre del año 2022 a julio del presente año 2023, el Poder Ejecutivo ha observado un total de 69 autógrafas de ley, respecto de las cuales se presenta el siguiente estado:

- Pendiente de envío a comisión congresal: 1 autógrafa.
- En comisión congresal: 27 autógrafas.
- Con dictamen de comisión: 6 autógrafas.
- Agendada para la votación de la insistencia en el pleno: 12 autógrafas.
- Con insistencia aprobada: 6 autógrafas.
- Con insistencia publicada en El Peruano: 17 autógrafas.



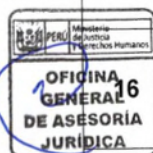
G. VALDIVIESO R.

En estos casos, la aprobación del dictamen de la comisión se dio de la siguiente forma:

N°	Proyectos de ley vinculados	Autógrafo	Fecha de envío a comisión	Fecha de dictamen	Tiempo transcurrido (días calendario)
1	1196/2021-GL	Ley que declara de necesidad pública la expropiación y adquirente de los inmuebles necesarios para la ejecución del proyecto "Ampliación y mejoramiento de los servicios de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales de las localidades de Huancayo, El Tambo, Chilca, Huayucachi, Huancán, Huacrapuquio y Viques, provincia de Huancayo, departamento de Junín"	14/6/2023	21/6/2023	7
2	3405/2022-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la modernización de la infraestructura y del equipamiento del Hospital Nacional Docente Madre Niño San Bartolomé	9/6/2023	22/6/2023	13
3	838/2021-CR 2553/2021-CR	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública el mejoramiento y ampliación de los servicios de salud del hospital San Juan de Kimbiri-Vraem, distrito de Kimbiri, provincia de la Convención, departamento de Cusco	8/6/2023	22/6/2023	14
4	374/2021-CR 1423/2021-CR 4356/2022-CR	Ley que incorpora a los docentes civiles de las instituciones de educación superior del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior en la carrera docente universitaria	7/6/2023	20/6/2023	13
5	52/2021-CR 1080/2021-CR 1151/2021-CR 1707/2021-CR 1779/2021-CR 2485/2021-CR 3685/2022-CR	Ley que modifica la Ley 24686, Ley que crea en cada Instituto de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales el Fondo de Vivienda Militar y Policial, respecto de la gestión de los aportes y de los aportantes del fondo	5/6/2023	14/6/2023	9
6	1527/2021-CR	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas, a fin de establecer un régimen especial para el control de bienes no fiscalizados	5/6/2023	14/6/2023	9
7	3132/2022-CR 3562/2022-CR	Ley que declara feriado nacional el 7 de junio en conmemoración de la Batalla de Arica y del Día de la Bandera	2/6/2023	8/6/2023 (el Congreso acordó la exoneración de dictamen)	6
	1631/2021-CR 1869/2021-CR 1924/2021-CR 2449/2021-CR	Ley de transporte público de personas en vehículos menores y mototaxis	31/5/2023	22/6/2023	22



	2597/2021-CR 3048/2022-CR 3533/2022-CR				
9	1481/2021-CR 1482/2021-CR 2498/2021-CR 2550/2021-CR 2581/2021-CR	Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD)	31/5/2023	14/6/2023	14
10	2379/2021-CR 2430/2021-CR	Ley que modifica la Ley 31336, Ley Nacional del Cáncer	25/5/2023	21/6/2023	27
11	3482/2022-CR	Ley que declara de interés nacional la creación e implementación del parque industrial y la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales en el distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa	22/5/2023	20/6/2023	29
12	785/2021-CR	Ley que reconoce derechos al concebido	19/5/2023	22/6/2023	34
13	633/2021-CR 3580/2022-CR 3633/2022-CR	Ley que modifica la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado	18/5/2023	19/6/2023	32
14	1963/2021-CR	Ley que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a fin de establecer la publicación de las agendas y las actas de las Sesiones del Consejo de Ministros	18/5/2023	8/6/2023	21
15	1450/2021-GR 1636/2021-GR 2466/2021-CR	Ley que modifica la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades para asegurar el financiamiento del Ejercicio de la Función fiscalizadora de los Consejos Regionales y Consejos Municipales	18/5/2023	8/6/2023 20/6/2023	21 33
	831/2021-CR 1460/2021-CR	Ley que modifica la Ley 28890, Ley que Crea la Sierra y Selva Exportadora, con la finalidad de modificar sus competencias, estructura, ámbito de intervención y denominación a Agromercado	8/5/2023	17/5/2023	9
	148/2021-CR 1421/2021-CR 1945/2021-CR 2136/2021-CR 2511/2021-CR 2902/2022-CR 3140/2022-CR 4330/2022-CR	Ley que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, a fin de promover la investigación para la obtención del grado académico de bachiller o del título profesional e impulsar la inserción de los graduados de las universidades públicas o universidades privadas en el mercado laboral	8/5/2023	6/6/2023	29



E. REBAZA I.



G. VALDIVIESO

	4468/2022-CR				
18	1337/2021-GL 2361/2021-CR 2599/2021-CR	Ley que modifica la Ley 31297, Ley Servicio de Serenazgo Municipal, que autoriza el uso de armas no letales	2/5/2023	25/5/2023	23
19	2834/2022-GL 2870/2022-CR 3003/2022-CR	Ley que declara de interés nacional la creación de la Universidad Nacional Autónoma de Cutervo de la provincia de Cutervo del departamento de Cajamarca	2/5/2023	5/6/2023	34
20	2942/2022-CR 3131/2022-CR 3541/2022-CR	Ley que modifica la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, a fin de ampliar la prohibición de las comunicaciones SPAM	2/5/2023	11/5/2023	9
21	2850/2022-CR 4043/2022-CR	Ley que modifica la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de garantizar la seguridad jurídica en las condiciones del mercado de transporte y tránsito terrestre	2/5/2023	14/6/2023	43
22	2239/2021-CR	Ley que modifica la Ley 27878, Ley del Trabajo del Cirujano Dentista, para ampliar y precisar los Derechos que regula	26/4/2023	24/5/2023 (el Congreso acordó la exoneración de dictamen)	28
23	2174/2021-CR	Ley que establece la asignación económica mensual para el personal del servicio militar acuartelado	30/3/2023	4/5/2023	35
24	3049/2022-CR	Ley que incorpora a los organismos reguladores de los servicios públicos a la plataforma Mejor Atención al Ciudadano (MAC) y declara de interés nacional la creación de la Ventanilla del Consumidor y Usuario	13/3/2023	10/5/2023	58
25	1419/2021-CR	Ley que declara de interés nacional la creación de la Comisión Conmemorativa por el Centenario del Retorno de Tarata y Tacna a la República del Perú	6/3/2023	28/6/2023	114
26	887/2021-CR 3290/2022-CR	Ley que modifica el artículo 190 del Código Penal, promulgado por el Decreto Legislativo 635, para sancionar en materia de seguridad social	14/2/2023	13/3/2023	27
27	1149/2021-CR	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1338 para fortalecer la seguridad ciudadana	14/2/2023	4/4/2023	49
28	1639/2021-CR 2071/2021-CR 3214/2022-CR 3239/2022-CR	Ley que dispone el otorgamiento de becas para la permanencia y culminación de estudios superiores en favor de los estudiantes que continúan afectados económicamente por los efectos de la pandemia del COVID-19	9/2/2023	9/3/2023	28
29	394/2021-CR 2247/2021-CR	Ley que modifica la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas para garantizar el Derecho de Posesión y propiedad comunal en los casos en que las parcelas sirvan para vivienda y sustento del comunero	13/2/2023	24/5/2023	100
	1299/2021-CR 1668/2021-CR	Ley que modifica la Ley 29698, Ley que declara de interés nacional y preferente atención el tratamiento de personas que padecen enfermedades raras o huérfanas	9/2/2023	13/4/2023	63

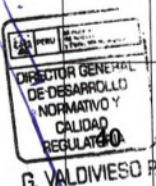


E. REBAZAR



G. VALDIVIESO

	2589/2021-CR 3112/2022-CR				
31	2742/2022-CR	Ley que modifica el Decreto Legislativo 1107, Decreto Legislativo que establece medidas de control y fiscalización de maquinarias y equipos que puedan ser utilizados en la minería ilegal así como del producto minero obtenido en dicha actividad, a fin de autorizar la comercialización de productos mineros a los proveedores que se encuentran inscritos en el registro integral de formalización minera (REINFO) u otros registros	9/2/2023	8/3/2023	27
32	1339/2021-CR 3308/2022-CR	Ley que modifica los artículos 3 y 4 de la Ley 26271, Ley que norma el derecho a pasajes libres y pasajes diferenciados cobrados por empresas de transporte urbano e interurbano de pasajeros	6/2/2023	14/6/2023	128
33	2002/2021-CR	Ley que modifica la Ley 28970, Ley que crea el registro de deudos alimentarios morosos, a fin de disponer la inscripción del deudor alimentario moroso a solicitud de parte	27/1/2023	13/3/2023 31/5/2023	45 124
34	1395/2021-CR 3432/2022-CR 3705/2022-CR	Ley que modifica los artículos 2, 4 y 5 de la Ley 30024, Ley que Crea el Registro Nacional de Historias Clínicas electrónicas	2/2/2023	6/3/2023	32
35	1260/2021-CR 1802/2021-CR 1913/2021-CR 1958/2021-CR 2133/2021-CR	Ley que actualiza el bono de reconocimiento a los aportantes y exaportantes de la ONP	31/1/2023	23/3/2023	51
36	2334/2021-CR	Ley que otorga a los concursos públicos un puntaje adicional en la entrevista personal al personal asistencial que brindo atención directa a pacientes confirmados o sospechosos con la COVID-19 y amplía el tiempo de servicio brindado en estas condiciones.	27/1/2023	28/6/2023	152
37	1072/2021-CR 3085/2022-PE	Ley que modifica la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado.	27/1/2023	31/3/2023	63
38	3127/2022-CR	Ley que modifica los artículos 16 y 17 del Decreto Supremo 074-90-TR, Texto Único Ordenado de la ley General de Cooperativas, a fin de ampliar el ámbito de participación y fortalecer el proceso de permanente integración	17/1/2023	16/2/2023	30
39	648/2021-CR 1125/2021-CR 1264/2021-CR 2266/2021-CR 2307/2021-CR 2509/2021-CR 2536/2021-CR	Ley que fortalece el sistema nacional para la integración de la persona con discapacidad (SINAPEDIS) creado por la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad Ley que incorpora al régimen laboral del Decreto Legislativo 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, a los trabajadores del Seguro Social de Salud (ESSALUD) que se encuentran bajo el régimen del contrato	19/1/2023 18/1/2023	9/5/2023 8/6/2023 3/2/2023 16/2/2023 17/2/2023	110 140 16 29 30



	2684/2021-CR 2720/2021-CR 2749/2021-CR 2756/2022-CR 2875/2022-CR 3352/2022-CR 3771/2022-CR	administrativo de servicios (CAS) con contrato a plazo indeterminado			
41	2631/2021-CR	Ley que modifica la Ley 16126, que declara Héroe Nacional al Capitán FAP José Abelardo Quiñones Gonzales	3/1/2023	25/1/2023	22

En ese sentido, se puede visualizar que, durante este período, **en diez (10) ocasiones** el Congreso emitió el dictamen favorable para insistir en la aprobación de las autógrafas observadas por el Poder Ejecutivo, pese a que habían transcurrido menos de 15 días calendario desde su remisión a la comisión correspondiente para su evaluación.

Ahora bien, teniendo en cuenta las razones materiales que sustentan las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo en el marco de las funciones y competencias que le ha reconocido el poder constituyente en cada uno de los casos descritos, es pertinente que el plazo para un adecuado análisis y valoración de los fundamentos del Ejecutivo pueda ser uno que otorgue un escenario idóneo que propicie una reflexión interna que favorezca el estudio de los argumentos expuestos por la presidencia de la República y posibilite un debate y deliberación suficientes por parte de los parlamentarios a fin de asegurar que la aprobación de las leyes sea el resultado de un proceso deliberativo en el que se valoren y ponderen las distintas posturas que pueden existir sobre la cuestión que aborda cada proposición de ley.

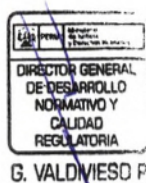
1.3. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DEL PROYECTO NORMATIVO

Necesidad:

La propuesta normativa resulta necesaria en la medida que, como se ha explicado anteriormente y frente a la práctica parlamentaria descrita, el tratamiento que se le debiera dar a una autógrafa de ley que es observada por el presidente de la República podría bien implicar una mejora en el flujo procedimental que contribuya a un ejercicio efectivo de las competencias establecidas en el inciso 2 del artículo 102 de la Constitución (que establece como atribución del Congreso, velar por el respeto de la Constitución y de las leyes) y el artículo 108 de la misma Norma Fundamental (que reconoce la competencia del presidente de la República para formular observaciones sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso). En ese sentido, se busca asegurar que el resultado normativo sea el más idóneo y oportuno para el interés común y de esta manera evitar que el proceso deliberativo a nivel del Congreso de la República se vea desnaturalizado, ya que ello terminaría por perjudicar la legitimidad de las leyes que surgen de un proceso articulado entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

Viabilidad:

La propuesta normativa, consistente en modificar el Reglamento del Congreso, es viable en la medida que precisamente es dicho Reglamento el cuerpo normativo que se



encarga de regular el procedimiento legislativo para la aprobación de las leyes. En efecto, el artículo 1 del Reglamento del Congreso establece que a través de dicha norma se regulan los procedimientos parlamentarios, siendo uno de ellos el procedimiento legislativo, tal y como establece el literal a) del artículo 64 del mismo Reglamento.

Oportunidad:

La presente propuesta normativa es oportuna en la medida que, como se ha explicado anteriormente, existen escenarios recurrentes que pueden ser optimizados para propiciar un entorno de mayor debate y deliberación sobre las autógrafas de ley observadas contando con aquel debido espacio y tiempo que un procedimiento de esa naturaleza podría válidamente tener. Por lo tanto, lo que se plantea en la propuesta normativa es oportuno.

Asimismo, la propuesta normativa supone una forma de materializar el principio de lealtad constitucional, el cual, "además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política."³ En efecto, la propuesta normativa contribuye a lograr el bien común que consiste en la aprobación de leyes que sean el resultado de un amplio debate en el que se presenten la mayor cantidad de puntos de vista posibles.

1.4. PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA

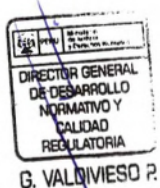
La presente propuesta normativa, a través de la modificación del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, generará dos cambios importantes en lo que al trámite de las autógrafas de ley observadas se refiere:

- a) En primer lugar, se busca que el Congreso de la República, en el marco de su autonomía normativa⁴, establezca que el debate y votación del dictamen de la comisión a la que se ha reenviado la autógrafa de ley observada se realice, como mínimo, a partir del décimo quinto día útil contados a partir de dicho reenvío, es decir, en la mitad del plazo total que otorga el reglamento vigente. Ello con la finalidad de propiciar un espacio de reflexión y estudio respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo en el marco de la competencia establecida en el artículo 108 de la Constitución, antes de la decisión que se adopte en la comisión respectiva.
- b) En segundo lugar, la propuesta busca generar que las autógrafas de ley cuyas observaciones versen sobre transgresiones a artículos de la Constitución sean necesariamente debatidas y sometidas a votación en la comisión respectiva, no pudiendo en este caso considerarse la exoneración de dicho trámite. De esa forma, se garantiza el principio de supremacía constitucional (previsto en el artículo 51 de la Constitución) en el procedimiento legislativo, el cual vincula a todo ámbito de ejercicio del poder público y/o privado.



1.5. DESARROLLO DEL OBJETIVO RELACIONADO CON EL PROBLEMA IDENTIFICADO

Teniendo en cuenta la problemática advertida sobre el tratamiento que se les brinda a las autógrafas de ley observadas por el presidente de la República, el objetivo de la



³ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 02393-2019-PA/TC, de fecha 6 de julio de 2021, f. j. 13.

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en los Expedientes N° 00019-2021-PI/TC, 00021-2021-PI/TC y 00022-2021-PI/TC (Acumulados), de fecha 11 de noviembre de 2021, f. j. 13.

presente propuesta normativa es asegurar, a través de las modificaciones detalladas en el acápite inmediatamente anterior, que el proceso de deliberación en el Congreso de la República se vea fortalecido.

En esa medida, el fortalecimiento del proceso de deliberación tendrá un impacto en la legitimidad del producto normativo que en este caso es la ley. Al tener leyes con un mayor margen de legitimidad se propiciará un mayor grado de cumplimiento de las mismas por parte de los sujetos destinatarios de las leyes que apruebe el Congreso de la República.

II. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

Desde el punto de vista cuantitativo, la presente propuesta normativa no supone la generación de nuevo gasto público en la medida que sólo busca optimizar el procedimiento legislativo en lo que respecta al tratamiento que el Reglamento del Congreso da a las autógrafas de ley observadas por el presidente de la República, para lo cual se plantea la modificación del artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República.

En lo que respecta al ámbito cualitativo, la propuesta normativa fortalece el procedimiento legislativo, pues busca asegurar que el resultado de dicho procedimiento (la ley) sea la consecuencia de un adecuado proceso deliberativo en donde se hayan tenido en cuenta todas las posiciones existentes sobre un proyecto normativo. En ese sentido, constituye un beneficio para la ciudadanía en general ya que se tendrán leyes que provengan de un debate más amplio y nutrido. Asimismo, la propuesta normativa supone una forma de materializar el principio de lealtad constitucional, el cual, como ha enunciado el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia “además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.”⁵

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

3.1. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA



E. REBÁZA I.

El artículo 108 de la Constitución faculta al presidente de la República para poder observar las leyes que apruebe el Congreso de la República. En ese sentido, la presente propuesta normativa busca garantizar el efecto útil de dicha competencia evitando que el trámite de estudio de las autógrafas observadas se convierta, en la práctica, en una mera formalidad.

En este punto es necesario recalcar que la presente propuesta normativa no busca recortar las competencias que tiene el Poder Legislativo para decidir si acoge o no las observaciones planteadas desde el Poder Ejecutivo. Antes que eso, lo que pretende esta propuesta es asegurar que cuando existan cuestiones relevantes que hayan sido advertidas por el Poder Ejecutivo al observar una autógrafa de ley aquellas puedan ser objeto de consideración y evaluación por las respectivas comisiones a las que se reenvía la autógrafa observada.



G. VALDIVESO P.

En ese sentido, la propuesta normativa fortalece la posición del Poder Legislativo puesto que asegura que las leyes aprobadas sean el resultado de un proceso deliberativo,

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 02393-2019-PA/TC, de fecha 6 de julio de 2021, f. j. 13.

legitimando en última instancia el producto normativo gracias a ese ámbito de deliberación y discusión que necesariamente debe existir. Al respecto, es necesario tener en cuenta “la adopción de decisiones (particularmente aquellas que emanan del Congreso, que es el órgano deliberante por antonomasia) debe fundamentarse en un constante y nutrido intercambio de argumentos, lo cual requiere que todos los que intervengan en ella cuenten con los datos necesarios que les permitan emitir una opinión informada que se oriente al bien público”.⁶ Partiendo de esa premisa, el Tribunal Constitucional ha referido lo siguiente con relación a la importancia de la deliberación en el proceso de aprobación de una ley:

“20. (...) este proceso deliberativo requiere, en su conjunto, un adecuado conocimiento respecto de la problemática abordada, y demanda un previo análisis de los hechos, valores y deberes que se encuentran en juego. **Es importante recordar que, en estos espacios, suelen confluír distintas concepciones respecto de lo que debe ser considerado como bien público, lo cual, irremediabilmente, conduce al camino de la deliberación como principal conducta para la toma de decisiones políticas.**

21. La democracia, bien entendida, implica que los que participan en el proceso deliberativo sean parte de un compromiso según el cual no deben existir preferencias inmutables fijadas de antemano, sino que, en el desarrollo del debate público, ellos puedan ratificar o modificar sus respectivos planteamientos iniciales. Sin embargo, también es cierto que la deliberación debe realizarse en el marco de ciertas condiciones que favorezcan el intercambio, siendo un elemento primordial el plazo de debate, sobre todo cuando este se realiza en el seno del Congreso.”⁷ (Negritas añadidas)

Por lo tanto, la propuesta normativa busca que el Congreso de la República, en ejercicio de su autonomía normativa, establezca en su Reglamento que el debate y votación del dictamen de la comisión a la que se ha reenviado la autógrafa de ley observada se realice, como mínimo, a partir del décimo quinto día útil contados a partir de dicho reenvío, es decir, en la mitad del plazo total que otorga el reglamento vigente. Ello con la finalidad de propiciar un espacio de reflexión y estudio respecto de las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo en el marco de la competencia establecida en el artículo 108 de la Constitución.



Asimismo, la propuesta normativa tiene como finalidad generar que las autógrafas de ley cuyas observaciones versen sobre transgresiones a artículos de la Constitución sean necesariamente debatidas y sometidas a votación en la comisión respectiva, no pudiendo en este caso considerarse la exoneración de dicho trámite. De esa forma, se garantiza el principio de supremacía constitucional (previsto en el artículo 51 de la Constitución) en el procedimiento legislativo, el cual vincula a todo ámbito de ejercicio del poder público y/o privado. Sobre este extremo, es importante mencionar que la exoneración, en tanto parte del procedimiento legislativo, no es una atribución irrestricta. Así las cosas, si bien es cierto que la exoneración es una facultad discrecional,⁸ el Tribunal Constitucional ha enfatizado que “este mecanismo no debería ser empleado, en línea de principio, en los casos en los que se advierta la necesidad de un importante nivel de especialización y/o tecnicidad de los temas a debatir, así como en aquellos que revistan elevada complejidad, ya que ello demanda, por su naturaleza, un mayor grado de deliberación”.⁹



⁶ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2019-PI/TC, de fecha 27 de noviembre de 2020, F. J. 36.

⁷ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00012-2018-PI/TC, de fecha 11 de octubre de 2018, F. J. 20 y 21.

⁸ Cfr. Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00012-2018-PI/TC, de fecha 11 de octubre de 2018, F. J. 31.

⁹ Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el Expediente N° 00012-2018-PI/TC, de fecha 11 de octubre de 2018, F. J. 35.

Bajo ese criterio, es evidente que las observaciones que versen sobre transgresiones a los artículos de la Constitución revisten una importancia particular que amerita su necesario estudio y debate en la comisión respectiva. No se puede olvidar que, por virtud del principio de supremacía constitucional, ninguna norma con rango de ley puede vulnerar el sentido de la Constitución. Por ello, resulta justificado que cuando la observación planteada por el presidente de la República verse sobre transgresiones a la Constitución respecto de una autógrafa de ley, el Congreso de la República lleve a cabo el proceso deliberativo de la manera más amplia posible. En ese sentido, este extremo de la propuesta normativa resulta constitucional en la medida que busca garantizar el principio de supremacía constitucional que emana del artículo 51 de la Constitución.

3.2. EFECTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa tiene un impacto en el Reglamento del Congreso en la medida que busca modificar su artículo 77. Con su aprobación, no será necesario modificar alguna otra norma del ordenamiento jurídico puesto que el procedimiento legislativo para la aprobación de las leyes se encuentra regulado específicamente en el Reglamento del Congreso de la República.

IV. SOBRE LA EXCEPCIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR EX ANTE) EN EL PRESENTE CASO

Si bien la presente es una propuesta de norma de carácter general (en la medida que modifica el Reglamento del Congreso de la República a partir de una iniciativa promovida por el Poder Ejecutivo), la misma se encuentra exceptuada de la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR Ex Ante) por aplicación de lo dispuesto en el numeral 5 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante (Decreto Supremo N° 063-2021-PCM).

Dicho numeral establece que no se encuentran comprendidas en el AIR Ex Ante “[l]as **disposiciones normativas de organización**, reorganización, fusión de entidades o mecanismos de reforma **del Estado (como proyectos de normas con rango de ley o reglamentos de organización y funciones, fusiones de entidades públicas, creación de programas o proyectos, entre otros)**, manuales de operaciones de programas y proyectos, **y demás normas de organización**, las cuales se regulan por las normas de la materia.”



E. REBAZA I.

En ese sentido, se debe considerar que la presente norma modifica el Reglamento del Congreso de la República, el cual, según su artículo 1, es una norma que “[p]recisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios.” Por lo tanto, se encuentra dentro del ámbito de exclusión que prevé el citado numeral 5 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante.



G. VALDIVIESO R.

Bajo ese contexto, corresponde precisar que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), mediante acuerdo que consta en Acta de Sesión Virtual N° 229, determinó que para los casos de proyectos normativos que califican dentro de los supuestos fuera del alcance del AIR Ex Ante contenidos en los numerales del 1 al 17 del inciso 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante, no se requiere que se remita el Anexo 7 y, por ende, no se exige contar con pronunciamiento expreso por parte de la CMCR declarando su improcedencia del AIR Ex Ante para continuar con su trámite de aprobación.