CONGRESO de la REPÚBLICA

Proyecto de Resolución Legislativa N° 6358/2023-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
09 NOV. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:15

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE PROMUEVE LA OPORTUNA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de resolución legislativa.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la resolución legislativa siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE PROMUEVE LA OPORTUNA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES

Artículo 1. Objeto de la resolución legislativa

La presente ley tiene por objeto modificar el Reglamento del Congreso de la República a fin de establecer una medida efectiva para garantizar la reglamentación oportuna de las leyes en el ordenamiento jurídico nacional.

Artículo 2. Modificación del Reglamento del Congreso

Modifícase el literal g) del artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República, con el siguiente texto:

> "**La Presidencia del Congreso**
> **Artículo 32**. El Presidente del Congreso de la República tiene las siguientes funciones y atribuciones:
>
> g) Exigir u ordenar a los órganos del Gobierno y de la administración en general, para que respondan los pedidos de información remitidos por los congresistas, de conformidad con lo que dispone el artículo 96 de la Constitución Política. De no recibirse respuesta, a los quince días de remitido el pedido, dispone que uno de los vicepresidentes lo reitere, en la forma prevista en el artículo 87 del presente Reglamento.

Exigir a todo ministro de Estado competente emitir oportunamente el reglamento que establece la Ley. Vencido el plazo, sin emitirse el reglamento, el presidente del Congreso puede denunciar por infracción de la Constitución Política del Perú al ministro o ministros que correspondan.

Disponer la expedición del Pasaporte que corresponda a los señores congresistas a que se refiere la Ley 23274, modificada por el Decreto Legislativo 832, e igualmente a quienes han presidido el Congreso de la Republica y no tengan impedimento alguno."

Lima, 8 de noviembre de 2023.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 17:04:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 14:34:05-0500

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2023 10:02:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 08/11/2023 16:33:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 118, numeral 8, de la Constitución Política del Perú establece 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".

Cuando la Constitución Política del Perú señala que la reglamentación no puede transgredir las leyes, no hace un distingo sobre el fondo y la forma de la ley. Lo único cierto es que la alegación de "no transgredir" implica que la ley se debe cumplir en todos sus términos; es decir, que el Poder Ejecutivo, al elaborar y emitir el reglamento correspondiente, lo debe hacer respetando el contenido íntegro de la ley. Y este contenido, como es lógico, también comprende el articulado expreso que establece el máximo del tiempo en que se debe aprobar y poner en vigencia el reglamento respectivo.

Debe tenerse presente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha reconocido que,

> "(...) el presidente de la República está facultado para expedir decretos, reglamentos y resoluciones. En el desarrollo de esta labor, requiere la intervención de sus ministros. Sin embargo, como lo ha reconocido este Tribunal en su jurisprudencia, dicha potestad no es ilimitada, ya que, por ejemplo, los reglamentos no deben transgredir ni desnaturalizar las leyes que pretende reglamentar. De este modo, las leyes terminan por delimitar el marco que no puede ser inobservado en el acto de reglamentación"[1].

Si la ley establece un plazo máximo para que pueda ser reglamentada, cualquier exceso de ese plazo implica un incumplimiento cierto de la legislación; es decir, una omisión que genera responsabilidad en el Poder Ejecutivo. La reglamentación de las leyes no es una liberalidad del Poder Ejecutivo, pues es un mandato constitucional. De ser así, las leyes que requieren reglamentación no establecerían

[1] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 00016-2021-PI/TC, fundamento jurídico 140.

de manera específica un plazo determinado, dejando a la mera discrecionalidad del Ejecutivo hacer lo propio.

El profesor Samuel Abad Yupanqui señala que, "mediante los decretos supremos, el presidente de la República expide normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional"[2]. Claramente, la reglamentación de las leyes no puede ser una discrecionalidad del Ejecutivo, porque hacen posible la vigencia efectiva de normas con carácter general de alcance nacional. Entonces, el interés público que reviste la emisión de la norma en un plazo oportuno y cierto es un asunto de primera importancia.

Más aún, no debe olvidarse que el reglamento es establecido mediante un decreto supremo, es decir, mediante una norma con rango inferior a la ley. En este sentido, el decreto supremo está sometido jerárquicamente a la ley y no al contrario. Así, es un contrasentido intolerable que la vigencia de la ley se encuentre sometida a la emisión de su reglamento de manera incierta en el tiempo. Por ello, la ley ordena la emisión del reglamento en un plazo determinado; precisamente, porque la ley tiene mayor jerarquía que el respectivo decreto supremo, al punto que puede ordenar a este último una medida concreta.

Pese a la claridad de lo anotado hasta aquí, la realidad dista mucho de la efectividad de los fines constitucionales en el ámbito de la exigencia de la reglamentación oportuna de las leyes. Ello se puede apreciar en el hecho de que todos los años se conoce que muchas leyes no son reglamentadas dentro de los plazos que se establecen en las respectivas leyes. Peor aún, en muchos casos, ni siquiera se ha cumplido con emitir el reglamento, pese a que los plazos máximos han excedido tiempos más que irracionales de más de dos o cinco años. El perjuicio de esta situación se refleja en que la legislación aprobada no puede ser cumplida en la práctica, porque no se cuenta con las normas reglamentarias

[2] ABAD YUPANQUI, Samuel (2008). El Poder Ejecutivo en el Perú. En Derecho & Sociedad N°31, Lima, p. 268.

necesarias, que son las que definen las condiciones indispensables, como procedimientos, plazos, requisitos, formatos de solicitud, competencias funcionales específicas, entre otros.

Ciertamente, de acuerdo con el seguimiento a la reglamentación de las leyes por año de publicación, realizada por el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República, hay un incumplimiento constante por parte del Poder Ejecutivo. Esto se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Año	Cantidad de leyes pendientes de reglamentar	Plazo vencido	Dentro del plazo	Sin plazo
2016	1	1	0	0
2017	2	2	0	0
2018	5	5	0	0
2019	6	6	0	0
2020	2	2	0	0
2021	26	24	0	2
2022	13	12	0	1
2023	27	20	7	0
Total	82	72	7	3

Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, diario Oficial El Peruano y Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.
Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República

Como puede apreciarse del cuadro anterior, se arrastra la tarea de reglamentación de leyes que se debió producir hace siete años. Lo más alarmante es que muchas leyes sin reglamentar se refieren a la protección de derechos fundamentales e impulso de políticas públicas indispensables para el desarrollo del país, que deberían tener prioritaria atención por parte del Poder Ejecutivo. Son los casos, por ejemplo, de la Ley 30846 de 2018 (Ley que crea el Plan Nacional de Cuidados Paliativos para Enfermedades Oncológicas y No Oncológicas); la Ley 31129 de

2021 (Ley que reconoce el trabajo de los servidores públicos en el ámbito de la salud, en el marco de la Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida y la salud de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19) y la Ley 31315 de 2021 (Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional). Incluso, la Ley 30994 de 2019, Ley del Deportista de Alto Nivel, hasta ahora no es reglamentada; pese a los logros que vienen obteniendo nuestros deportistas y a que es evidente que se requiere un mayor apoyo por parte del Estado, no solo con dinero, sino también con infraestructura, condiciones y fomento de alianzas con la empresa privada.

Un caso de especial atención es el que corresponde a la Ley 31720, Ley que crea el canon hídrico como medida de compensación a las poblaciones afectadas por trasvase de aguas; cuyo deber de reglamentación ya venció y hasta ahora no hay certeza de la fecha de la respectiva publicación. Esto, pese a ser una medida necesaria, sobre todo, para las poblaciones que legítimamente exigen este derecho, como es el caso de la región Huancavelica.

La jurisprudencia constitucional es enfática en precisar la importancia y los límites de la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo, señalando que, "Los reglamentos, en consecuencia, son una fuente del derecho que se encarga de precisar los preceptos de carácter genérico, y que, en la medida en que tienen una jerarquía infralegal, no pueden regular aspectos que sean contradictorios con lo establecido en la ley (...)"[3]. Es decir, al ser los reglamentos fuentes de derecho de precisión, resultan indispensables para la vigencia real o material de las leyes, claro está, cuando estas últimas prevean su necesidad. Por ello, el deber de la aprobación de los reglamentos en forma oportuna tiene incidencia directa en la eficacia de la ley en sí misma.

Se evidencia, además, una práctica recurrente de no reglamentar las leyes en los plazos preestablecidos, siendo que todos los años se produce la misma situación.

[3] Sentencia del Tribunal Constitucional, Ibidem, fundamento jurídico 141.

Es decir, el incumplimiento del Poder Ejecutivo de honrar un mandato constitucional se ha convertido en una regla; lo que, por supuesto, configura una contradicción directa del Estado de derecho, donde los primeros obligados en cumplir las fuentes normativas son, precisamente, las autoridades públicas.

En efecto, de acuerdo con el mismo artículo 118, numeral 1), de la Constitución, corresponde al presidente de la República "cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales". El hecho de que los ministerios no cumplan oportunamente con emitir los reglamentos de las leyes, implica un menoscabo directo al mandato constitucional mencionado, pues el presidente de la República tiene la titularidad del Poder Ejecutivo y está en plena capacidad de exigir a los ministros de Estado cumplir con la Constitución y la ley. No debe perderse de vista que la obligación de reglamentar las leyes es un deber que está previsto en la Constitución y no en una ley ordinaria; por tanto, es un deber de la más alta prioridad.

En ese sentido, al tratarse de un incumplimiento indiscutible de la Constitución por parte de un alto funcionario público, se configura una infracción constitucional. Es decir, se configura una violación directa de la Constitución, en el extremo de incumplir el mandato constitucional de emitir los reglamentos sin transgredir la ley. Bajo este supuesto, corresponde aplicar la prerrogativa funcional prevista en el artículo 99 de la carta política, tal como se prevé en la presente iniciativa legislativa.

Por ello, se propone modificar el literal g) del artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República, incorporando dentro de las funciones y atribuciones del presidente de la República la exigencia al ministro o ministros de Estado competentes de emitir oportunamente el reglamento que establece la Ley. Para estos efectos, se especifica que, vencido el plazo sin emitirse el reglamento, el presidente del Congreso puede denunciar por infracción de la Constitución Política al ministro o ministros que correspondan.

Entones, se prevé una situación coherente con la Constitución, pues esta norma es la que define la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes. Es claro que, en razón de la competencia sectorial nacional, los ministros son responsables directos de la emisión de los reglamentos; son estos los que deben asumir las consecuencias políticas por incumplir el mandato constitucional que recae en el presidente de la República (Art. 118.8 de la Constitución). Debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 28 de la Constitución, "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 en que incurra el presidente de la República (...)".

En este conjunto de ideas, la presente iniciativa legislativa impone una obligación al presidente del Congreso, no solo por su condición de tal, sino porque la falta de reglamentación de las leyes no es un asunto de interés de un congresista de manera aislada, sino que es una preocupación que debe alcanzar a la institución parlamentaria en su conjunto, donde el presidente del Congreso tiene la máxima representación.

No reglamentar una ley de manera oportuna implica un desconocimiento por parte del Poder Ejecutivo de la autoridad y autonomía del Congreso en el ámbito de la función parlamentaria. Esto, indudablemente, tiene un efecto negativo en el escenario del equilibrio de poderes, pues, en los hechos, el Ejecutivo estaría desconociendo la soberanía del legislador y relativizando la fuerza vinculante del trabajo parlamentario fundamental, que es la producción legislativa.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley no contraviene ninguna norma vigente y se encuentra conforme a la Constitución Política del Perú, sobre todo con su parte orgánica, en tanto se cumple con el artículo 118.8 de la Constitución Política del Perú que establece 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". Asimismo, la propuesta guarda coherencia con el artículo 188.1 que precisa que el presidente de la República debe "cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales".

Así las cosas, el presente proyecto de ley modifica el literal g) del artículo 32 del Reglamento del Congreso de la República, estableciendo que el presidente del Congreso tiene, entre sus funciones y atribuciones: "Exigir a todo ministro de Estado competente emitir oportunamente el reglamento que establece la Ley. Vencido el plazo, sin emitirse el reglamento, el presidente del Congreso puede denunciar por infracción de la Constitución Política al ministro o ministros que correspondan".

ANALISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa, al reforzar la efectividad de un principio constitucional plenamente reconocido por la Constitución Política del Perú, como es la división de poderes, no implica un costo negativo para la sociedad ni para el Estado. Por el contrario, refuerza la legitimidad de este último, quien se verá beneficiado con el hecho de que la población identificará su eficiencia para hacer cumplir las leyes vigentes, en especial, aquellas que priorizan la garantía de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad y las políticas públicas nacionales con efecto positivo para el desarrollo del país.

RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, Política de Estado 1: "Democracia y Estado de Derecho", en el punto 1, referido al "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho", cuyo objetivo es defender el imperio de la Constitución y velar por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, teniendo en cuenta que la persona y la sociedad son el fin supremo del Estado.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa guarda relación con la Resolución Legislativa del Congreso 002-2023-2024-CR, que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual 2023-2024. En este sentido, se toma en cuenta el objetivo I sobre Democracia y Estado de derecho, política de Estado 1, sobre Fortalecimiento del régimen democrático y Estado de derecho, que considera los temas siguientes: "Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado", así como el "3. Reformas en el Reglamento del Congreso".