



GUIDO BELLIDO UGARTE

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"



**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL
RÉGIMEN DE SANCIONES POR
INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS EN LA EMISIÓN
DE NORMAS REGLAMENTARIAS**

El Grupo Parlamentario PODEMOS PERÚ, a iniciativa del congresista **GUIDO BELLIDO UGARTE**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 22 literal c), 67, 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente ley:

**LEY QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN DE SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO DE
PLAZOS EN LA EMISIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS**

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer un mecanismo de control político para garantizar el cumplimiento de la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes en los plazos legalmente establecidos.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

Esta ley busca asegurar la plena eficacia de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, fortalecer el principio de legalidad, promover la rendición de cuentas en la administración pública y garantizar los derechos de los ciudadanos previstos en las leyes sustantivas.

Artículo 3. Plazo para emitir normas reglamentarias

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de aprobar y publicar las normas reglamentarias de las leyes dentro del plazo previsto expresamente en el texto legal correspondiente. Si este no se señala, el plazo será de noventa (90) días calendario contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Artículo 4. Seguimiento legislativo al cumplimiento reglamentario

Vencido el plazo legal para la reglamentación, sin que se haya emitido la norma correspondiente, el presidente del Consejo de Ministros y el titular del sector competente deberán remitir en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles un informe detallado al Congreso sobre el estado del reglamento. A la presentación del informe, el Congreso puede otorgar el plazo adicional de quince (15) días hábiles a fin de que se reglamente la ley correspondiente.

Artículo 5. Responsabilidad por incumplimiento

De persistir el incumplimiento, el Congreso podrá iniciar el procedimiento de acusación constitucional previsto en el artículo 89° del Reglamento del Congreso de la República, contra los ministros responsables.

Para el caso del funcionario, servidor y directivo público que incumpla o retrase la emisión de reglamentos se genera responsabilidad administrativa disciplinaria, civil y/o penal, el mismo que se tramita por la vía correspondiente.

DISPOSICIÓN FINAL MODIFICATORIA

Única. Modificación del artículo 13° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica de Poder Ejecutivo

Se modifica el artículo 13° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporándose los numerales 4), 5) y 6), en los siguientes términos:

"Artículo 13.- Potestad reglamentaria

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

4. Vencido el plazo legal para la reglamentación, sin que se haya emitido la norma correspondiente, el presidente del Consejo de Ministros y el titular del sector competente deberán remitir en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles un informe detallado al Congreso sobre el estado del reglamento. A la presentación del informe, el Congreso puede otorgar el plazo adicional de quince (15) días hábiles a fin de que se reglamente la ley correspondiente.

5. De persistir con el retraso u omisión en el cumplimiento de los plazos fijados para la aprobación de normas reglamentarias, la misma configura una vulneración al orden constitucional, facultando al Congreso de la República a ejercer su potestad de fiscalización política mediante la presentación de una acusación constitucional contra los ministros responsables, conforme a lo previsto en el artículo 89° del Reglamento del Congreso.

6. Respecto de los funcionarios, servidores y directivos del sector público involucrados, estos responderán, según corresponda, en los ámbitos administrativo, civil o penal, por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, ya sea por actos u omisiones, incluyendo expresamente la postergación injustificada en la emisión o publicación de normas reglamentarias".

Congreso de la República
José Alberto Arriola Tueros
Congresista

GUIDO BELLIDO UGARTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de junio del 2025



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

La emisión oportuna de normas reglamentarias es una condición indispensable para la vigencia efectiva de las leyes en el ordenamiento jurídico peruano.

Pese a que la Constitución Política del Perú, en su artículo 118°, numeral 8), reconoce como atribución del Presidente de la República reglamentar las leyes, en la práctica se observa con frecuencia el incumplimiento de esta obligación en cuanto a los plazos, por parte del Poder Ejecutivo. Diversas normas sustantivas aprobadas por el Congreso de la República carecen de eficacia plena debido a que no se emiten los reglamentos que permitan su aplicación, o estos se dictan con un retraso significativo, afectando los derechos de los ciudadanos y la operatividad del Estado de Derecho.

Casos de leyes sin reglamentación o con demoras superiores a un año demuestran una falla estructural que ha sido señalada en informes de la Defensoría del Pueblo como la descrita en la Nota de Prensa N° 341/OCII/DP/2022, mediante la cual la Defensoría del Pueblo refiere que el Ministerio de Salud no ha reglamentado al menos 11 leyes y decretos legislativos pese al vencimiento de plazos. Esta situación debilita la legitimidad del sistema jurídico, afecta la gobernanza, incrementa la desconfianza ciudadana y genera vacíos normativos que impiden la correcta aplicación de políticas públicas.

Frente a ello, la presente iniciativa legislativa busca establecer un régimen disciplinario en caso de incumplimiento de plazo en la reglamentación de leyes.

En la presente legislatura 2021-2026, la presente iniciativa tiene los siguientes antecedentes:

NRO. DE PROYECTO	DENOMINACIÓN
08873/2024-CR	LEY QUE SANCIONA A LOS FUNCIONARIOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS ESTABLECIDOS PARA LA EMISIÓN DE NORMAS REGLAMENTARIAS.

1.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En el sistema jurídico peruano, la emisión de reglamentos constituye una herramienta esencial para asegurar la correcta aplicación de las leyes. Esta necesidad está respaldada tanto por normas constitucionales como por principios generales del derecho, como se detallará a continuación:

De acuerdo al artículo 118° de la Constitución Política del Perú, refiere que:

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.

(...)

Esto significa que la reglamentación de las leyes es una competencia constitucional del Poder Ejecutivo, necesaria para su aplicación efectiva, en la medida en que muchas disposiciones legales requieren desarrollo técnico, procedimental o administrativo.

Al respecto, de acuerdo a fundamento 19 de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 1907-2003-AA/TC, respecto de la definición de reglamento, señala que:

"(...) El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la Administración brinda a la comunidad. Los primeros son los llamados reglamentos secundum legem, de ejecución o reglamentos ejecutivos de las leyes, los cuales están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben (...). Los segundos son los denominados reglamentos extra legem, independientes, organizativos o normativos, los que se encuentran destinados a reafirmar, mediante la autodisposición, la autonomía e independencia que la ley ó la propia Constitución asignan a determinados entes de la Administración ó, incluso, a normar dentro los alcances que el ordenamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley. [STC 0001-2003-AI/0003-2003-AI –acumuladas– fundamento 15]".

En ese entender, desarrollando los principios que sustentan el cumplimiento de la reglamentación se tiene el principio de legalidad reconocido en el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, mediante el cual se exige que toda actuación de la administración pública se base en la ley y se ejecute conforme a ella. Por tanto, en caso de que dicha ley no tenga reglamento, puede quedar inoperativa o generar incertidumbre sobre su alcance, vulnerando directamente dicho principio. Además, que el reglamento ofrece seguridad jurídica, al precisar procedimientos, plazos, autoridades competentes, definiciones técnicas y condiciones para la aplicación práctica de la ley y por tanto su ausencia puede convertir a la ley en letra muerta, al no ser operativa ni exigible en la práctica.

Por otro lado, la jurisprudencia, en el fundamento 9) de la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0168-2005-PC/TC refiere que:



*"9. Es sobre la base de esta última dimensión 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.** Por tanto, cuando una autoridad o funcionario es renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo que incide en los derechos de las personas o, incluso, cuando se trate de los casos a que se refiere el artículo 65.° del Código Procesal Constitucional (relativos a la defensa de los derechos con intereses difusos o colectivos en el proceso de cumplimiento), surge el derecho de defender la eficacia de las normas legales y actos administrativos a través del proceso constitucional de cumplimiento".*

En el caso del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 110° de la Carta Política es el Jefe de Estado, tiene la obligación de reglamentar las leyes no pudiendo prolongar su cumplimiento, indefinidamente, en el tiempo. La fiscalización de que ello sea así es de competencia del Poder Legislativo: la propia Carta Política le otorga a dicho Poder Legislativo una atribución particular, la cual es disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores de la Constitución y las leyes.

Esta decisión tiene justificación legal puesto que, cuando los dispositivos legales deben ser aplicados por la administración pública, la inexistencia del respectivo reglamento genera una situación de vacío legal que perjudica a la ciudadanía. Asimismo, esta situación puede ser aprovechada para impedir la aplicación de normas aprobadas por el Congreso de la República que no sean convenientes a el Poder Ejecutivo. Más aún, tal situación también debe ser considerada como el incumplimiento de la potestad reglamentaria que la Constitución le confiere al Presidente de la República y, en consecuencia, estaría transgrediendo otra de sus atribuciones, como es la de cumplir la Constitución.

En la práctica, existe una omisión reiterada en el cumplimiento de los plazos legales para la emisión de reglamentos por parte del Poder Ejecutivo. De acuerdo al portal jurídico de IUS ET VERITAS-IUS360¹, en su Informe *Incumplimiento del Estado: Reglamentos fuera del plazo establecido*, se ha realizado un reporte a la reglamentación de leyes del 01 de enero del 2005 al 06 de abril del 2015, advirtiendo la siguiente data:

¹Recuperado de: [https://ius360.com/incumplimiento-del-estado-reglamentos-fuera-del-plazo-establecido/#:~:text=En%20consecuencia%2C%20la%20falta%20de,118.1%20de%20la%20Constituci%C3%B3n\).](https://ius360.com/incumplimiento-del-estado-reglamentos-fuera-del-plazo-establecido/#:~:text=En%20consecuencia%2C%20la%20falta%20de,118.1%20de%20la%20Constituci%C3%B3n).)

REPORTE DE SEGUIMIENTO A LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES

(Del 1 de enero del 2005 al 6 de abril de 2015)

AÑOS	TOTAL DE LEYES PUBLICADAS	TOTAL DE LEYES QUE NO EXIGEN SER REGLAMENTADAS	TOTAL DE LEYES QUE EXIGEN SER REGLAMENTADAS	LEYES REGLAMENTADAS
2005	208	175	33	29
2006	285	250	35	34
2007	227	190	37	33
2008	136	120	16	11
2009	101	162	19	17
2010	153	132	21	17
2011	178	155	23	17
2012	152	135	17	11
2013	169	137	32	16
2014	152	141	11	1
2015	17	15	2	0
TOTAL	1858	1612	246	188

Debido a que no se cuenta con mecanismos efectivos de sanción o control político específicos, persiste una mala praxis del Poder Ejecutivo al no cumplir con los plazos para reglamentar las leyes que se aprueban en el Congreso.

Por tanto, en el entendido de que la emisión de reglamentos es indispensable para dotar de contenido operativo, eficacia y aplicabilidad a las leyes, garantizando su correcta ejecución en el marco del principio de legalidad, la jerarquía normativa y el respeto al orden constitucional y su omisión puede generar ineficiencia, vacíos normativos e incluso vulneraciones a derechos fundamentales por falta de claridad en su implementación, la presente iniciativa legislativa pretende establecer un régimen disciplinario para los ministros responsables de dicho incumplimiento y demás funcionarios, servidores públicos involucrados.

1.3 PROPUESTA DE SOLUCIÓN

El presente Proyecto de Ley plantea establecer un régimen de control político y de responsabilidad funcional para garantizar el cumplimiento de los plazos en la emisión de normas reglamentarias. Para ello, propone:

1. Determinar un plazo supletorio de noventa (90) días calendario para la reglamentación de leyes que no señalen un plazo específico.
2. Establecer la obligación del Presidente del Consejo de Ministros y del titular del sector competente de remitir un informe al Congreso en caso de incumplimiento del plazo legal, y prever un plazo adicional de quince (15) días para la subsanación.
3. Incorporar el control político sobre esta omisión como parte del ejercicio regular de fiscalización del Congreso de la República y tipificar el incumplimiento de la reglamentación como infracción constitucional para los ministros responsables, habilitando el inicio de una denuncia constitucional según el artículo 89° del Reglamento del Congreso.
4. Establecer la responsabilidad administrativa, civil y penal para los funcionarios, servidores y directivos públicos que incurran en retrasos o inacción injustificada en la elaboración y publicación de normas reglamentarias.

Puntos que son integrados en la modificatoria del artículo 13° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, incorporándose los numerales 4), 5) y 6).

1.4 MARCO NORMATIVO

- a) Constitución Política del Perú.
- b) Reglamento del Congreso
- c) Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- d) Reglamento del Congreso de la República.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no contraviene norma alguna, con rango constitucional, ni legal, no pretende derogar cuerpo legal alguno, pero sí modificar el Reglamento del Congreso de la República, en cuanto a la inserción del régimen disciplinario para los ministros responsables del incumplimiento de plazo en la emisión de reglamentos de las leyes aprobadas.

Las modificaciones hechas en la presente iniciativa legislativa son las siguientes:

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	Modificación
Artículo 13.- Potestad reglamentaria La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas:	"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.	<i>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.</i> <i>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.</i> <i>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.</i> <i>4. Vencido el plazo legal para la reglamentación, sin que se haya emitido la norma correspondiente, el presidente del Consejo de Ministros y el titular del sector competente deberán remitir en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles un informe detallado al Congreso sobre el estado del reglamento. A la presentación del informe, el Congreso puede otorgar el plazo adicional de quince (15) días hábiles a fin de que se reglamente la ley correspondiente.</i> <i>5. De persistir con el retraso u omisión en el cumplimiento de los plazos fijados para la aprobación de normas reglamentarias, la misma configura una vulneración al orden constitucional, facultando al Congreso de la República a ejercer su potestad de fiscalización política mediante la presentación de una</i>
---	--

	acusación constitucional contra los ministros responsables, conforme a lo previsto en el artículo 89° del Reglamento del Congreso. 6. Respecto de los funcionarios, servidores y directivos del sector público involucrados, estos responderán, según corresponda, en los ámbitos administrativo, civil o penal, por el incumplimiento de sus obligaciones funcionales, ya sea por actos u omisiones, incluyendo expresamente la postergación injustificada en la emisión o publicación de normas reglamentarias".
--	--

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa no generará gasto alguno al erario nacional por ser una iniciativa legislativa de carácter declarativo.

ACTORES INVOLUCRADOS	ANÁLISIS	
	BENEFICIO	COSTO
ESTADO	- Fortalecerá la institucionalidad y el principio de legalidad - Mejorará la eficiencia normativa	Ninguno
CONGRESO	- Revalorizará la función legislativa y de control político, asegurando que las leyes aprobadas se ejecuten conforme al mandato constitucional. - Promoverá la efectivización de sus leyes.	Ninguno
CIUDADANÍA	Garantizará la vigencia efectiva de los derechos y beneficios contenidos en las leyes sustantivas, promoviendo el acceso a servicios y políticas públicas sin dilaciones indebidas.	Ninguno

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las políticas de Estado en función a la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025,

contenida en RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO N° 006-2024-2025-CR, según se detalla:

Objetivo: I. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

Política de Estado: 1. FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y ESTADO DE DERECHO, respecto al siguiente tema:

1. FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS DEL ESTADO.

Objetivo: IV. ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

Política de Estado: 24. AFIRMACIÓN DE UN ESTADO EFICIENTE Y TRANSPARENTE, respecto al siguiente tema:

92. MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

93. TRANSPARENCIA EN EL ESTADO.