



LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

LEY QUE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA POR LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN OPORTUNA

Los Congresistas de la República integrantes del **Grupo Parlamentario de ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ANGEL ARAGÓN CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD POLITICA POR LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN OPORTUNA

Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto establecer la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes, con lo cual impiden la aplicación de la normatividad aprobada por el Poder Legislativo, generando la afectación de derechos de los ciudadanos.

Artículo 2.- Modificación del inciso 1 y 3 al artículo 13 de la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Modifícase los incisos 1 y 3 al artículo 13 de la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el siguiente texto

"Artículo 13.- Potestad reglamentaria

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

1. El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente, la cual se tramita acompañada de:
 - a) Los antecedentes legislativos.
 - b) El interés público y/o los derechos a ser tutelados por la norma reglamentaria.
 - c) La delimitación de los aspectos a reglamentarse que van en concordancia con lo dispuesto en la ley.

- d) Identificación de los objetivos del reglamento.
 - e) Los fundamentos del reglamento, que demuestren que es idóneo para cumplir con lo dispuesto en la ley materia de reglamentación.
 - f) El efecto de la vigencia del reglamento sobre la legislación nacional, precisando de manera específica qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas.
- 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 forma obligatoria** en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía.

Artículo 3.- Incorporación de los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

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

"Artículo 13.- Potestad reglamentaria

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

(...)

- 4. La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento del plazo en la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, ambos actos constituyen infracción constitucional, que debe ser materia de denuncia constitucional.
- 5. El presidente del Consejo de Ministros informa por escrito a la Presidencia del Congreso bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación de las normas reglamentarias, en el plazo de 3 días siguientes de vencido el plazo, dispuesto por la ley a reglamentarse.

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

Artículo 4.- Vigencia

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

I. EXPOSICION DE MOTIVOS

La presente iniciativa legislativa recoge aspectos del Proyecto de Ley 128/2016-CR presentada en el periodo pasado por el Congresista Justiniano Apaza Ordoñez, por la cual se propuso la Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna, incorporando los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo estableciendo que:

4. *La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento en el plazo de la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respetivo, en tanto ambos actos constituyen infracción constitucional.*
5. *El presidente del Consejo de ministros informa por escrito al Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. El informe se remite a la Presidencia del Congreso dentro de los días primeros días de iniciada cada legislatura ordinaria."*

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

En este sentido, es que en la presente Exposición de Motivos transcribiremos parte del contenido de los fundamentos que dieron lugar a la presentación de la iniciativa legislativa antes citada.

En relación al tema a regularse, es necesario citar el artículo 118, inciso 8) de la Carta Constitucional vigente, el cual 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".

Conforme al dispositivo citado, se tiene que el ejecutivo es el responsable de reglamentar las leyes que son aprobadas por el Poder Legislativo, una vez que éstas sean promulgadas y dentro del plazo que se establezca en las mismas.

En concordancia con la norma antes citada, se tiene el inciso 2) del Artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, la cual establece que:

"Artículo 13.- Potestad reglamentaria

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

(...)

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. "

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

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

Como se señala en el artículo publicado por el Congreso de la República "La importancia del seguimiento de las Leyes No Reglamentadas"¹ ***"El tema de las leyes no reglamentadas adquiere creciente interés en razón de la necesidad de asegurar que la producción legislativa se haga operativa y cumpla con su objetivo principal, cual es, la de normar los aspectos de la realidad sobre los que pretende incidir; esto, en virtud a que una norma sin su debida y oportuna reglamentación se vería impedida de lograr su cometido"***.

A efecto de identificar cuantas leyes se encuentran pendiente de reglamentarse, se cita a continuación el Reporte de Seguimiento a la Reglamentación de las Leyes, correspondiente al periodo 2016 – 2022, elaborado por el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República del Perú, del cual se desprende que a la fecha tenemos un total de 73 leyes que no han sido reglamentadas oportunamente. Con lo cual queda demostrado que día a día se van incrementando este número lo cual demuestra que el Poder Ejecutivo viene incumpliendo con sus funciones.

El detalle se encuentra en el cuadro siguiente:

¹ <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/leyes/documentos/presentacion.pdf>



Año	Cantidad de leyes pendientes de reglamentar	Plazo vencido	Dentro del plazo	Sin plazo
2016	4	3	0	1
2017	6	5	0	1
2018	7	6	0	1
2019	7	7	0	0
2020	5	5	0	0
2021	35	32	1	2
2022	8	3	5	0
Total	72	61	6	5

Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, diario Oficial El Peruano y Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.

Entre las iniciativas que se encuentran pendientes de publicarse en el año 2022², conforme a la información publicada por el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, se tiene las siguientes:

- Ley 31410 publicada el 10/02/2022, Ley que crea el Servicio Civil de Graduandos para el Sector Agrario (Secigra Agrario), para impulsar la participación de los estudiantes y egresados en la actividad agraria.
- Ley 31419 publicada el 15/02/2022 Ley que establece disposiciones para garantizar la idoneidad en el acceso y ejercicio de la función pública de funcionarios y directivos de libre designación y remoción
- Ley 31431 publicada el 05/03/2022 Ley que incorpora al profesional odontólogo en la comunidad educativa
- Ley 31455 publicada el 21/04/2022 Ley que modifica el artículo 31 de la Ley 30220, Ley universitaria, incorporando las secciones de facultad o escuelas profesionales en el régimen académico de las universidades públicas licenciada.
- Ley 31458 publicada el 27/04/2022 Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarios, promoviendo su emprendimiento.

² <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/GestionInformacionEstadistica/files/0-reglament/b06-05-2022.pdf>

- Ley 31463 publicada el 04/05/2022 Ley que establece un proceso excepcional para el saneamiento de límites a nivel nacional.

Conforme se señala en el artículo publicado por el Congreso de la República antes referido³, *“la reglamentación de las leyes alcanza ribetes de singular importancia, al extremo que algunas veces la vigencia de la ley se supedita a la expedición del reglamento, aunque en la mayoría se limita a disponer que se la reglamente en un plazo determinado, no afectándose su entrada en vigor”*.

Como se señala en el artículo Incumplimiento del Estado: Reglamentos fuera del plazo establecido, de Raúl Gutiérrez Canales: *“Debe tenerse presente que la necesidad de emitir los reglamentos cuando así lo determina la ley no es una mera formalidad que puede ser postergada a lo largo del tiempo. Por ello es que las normas antes citadas como, la Constitución y las normas ordinarias, buscan asegurar que la producción legislativa tenga operatividad y, de esta forma, se cumpla la finalidad de la ley bajo el principio de oportunidad. Ciertamente, la “formalidad” recaída en un plazo determinado tiene incidencia directa no solo en la propia vigencia de la ley, sino también, en la garantía de los derechos fundamentales como deber del Estado”*.⁴

Asimismo, es importante citar que: *la obligación de reglamentar las leyes ha sido materia de revisión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con ocasión del proceso de cumplimiento: “es materia del proceso de cumplimiento el pronunciamiento expreso respecto a la obligación de emitir reglamentos cuya exigencia se encuentre establecida en una ley; deber este último que (...) no se circunscribe a la mera obligación de pronunciamiento, sino que comprende la obligación directa de emitir aquél reglamento cuya exigencia se deriva de la ley que le sirve de fuente obligacional” (STC 5427-2006-PC/TC, caso de la Ley de la Consulta Previa, donde se hizo referencia a la inconstitucionalidad por omisión). El órgano constitucional ha descrito que la exigencia de reglamentación tiene relación directa con el artículo 45 de la Constitución, que establece: “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. De esto, concluye que: “Es sobre la base de esta última dimensión [de efectividad del ordenamiento jurídico] que, conforme a los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la*

³ <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/leyes/documentos/presentacion.pdf>

⁴ <https://ius360.com/incumplimiento-del-estado-reglamentos-fuera-del-plazo-establecido/#:~:text=Asimismo%2C%20la%20falta%20de%20reglamentaci%C3%B3n,desmedro%20de%20los%20derechos%20de>

configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos" (STC 0168-2005-PC/TC).⁵

Por tanto, a través de la presente iniciativa se busca generar una responsabilidad ante el incumplimiento de la obligación del Poder Ejecutivo de no reglamentar las leyes lo cual afecta la paz y tranquilidad pública, pues algunas leyes impulsan medidas reivindicatorias a demandas sociales, las que no serán atendidas por la inacción del Estado, con el consecuente riesgo de presencia de conflictos, protestas y violencia en desmedro de los derechos de terceros.

A tal efecto la presente iniciativa propone, modificar el numeral 1 del Artículo 13 de la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a efecto de establecer en forma clara el contenido del proyecto de la norma reglamentaria que es elaborada por el Ejecutivo, estableciendo que:

El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente, la cual se tramita acompañada de:

- a) Los antecedentes legislativos.*
- b) El interés público y/o los derechos a ser tutelados por la norma reglamentaria.*
- c) La delimitación de los aspectos a reglamentarse que van en concordancia con lo dispuesto en la ley.*
- d) Identificación de los objetivos del reglamento.*
- e) Los fundamentos del reglamento, que demuestren que es idóneo para cumplir con lo dispuesto en la ley materia de reglamentación.*
- f) El efecto de la vigencia del reglamento sobre la legislación nacional, precisando de manera específica qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas.*

Con lo cual, se busca que la reglamentación de la ley no exceda el contenido establecido en la misma ley a reglamentarse, es decir que se cumpla con el objetivo por el cual fue promulgada.

Asimismo, se propone modificar el numeral 3, a efecto de establecer la obligación de la publicación de los proyectos de reglamento en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, esto con el fin de poder recibir aportes de la ciudadanía y así sociabilizar la norma con la población y que esta cumpla con el objetivo para el cual fue promulgada.

⁵<https://ius360.com/incumplimiento-del-estado-reglamentos-fuera-del-plazo-establecido/#:~:text=Asimismo%2C%20la%20falta%20de%20reglamentaci%C3%B3n,desmedro%20de%20los%20derechos%20de>

Otro de los aspectos importantes que recoge esta iniciativa, es el referente a establecer responsabilidad frente al incumplimiento de la obligación de reglamentar las leyes por parte del Ejecutivo, así se incorpora los numerales 4 y 5 en el Art. Artículo 13 de la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, a efecto de establecer que ello genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, lo cual constituye infracción constitucional, la que debe ser materia de denuncia constitucional.

"4. La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento del plazo en la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, ambos actos constituyen infracción constitucional, que debe ser materia de denuncia constitucional.

5. El presidente del Consejo de Ministros informa por escrito a la Presidencia del Congreso bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación de las normas reglamentarias, en el plazo de 3 días siguientes de vencido el plazo, dispuesto por la ley a reglamentarse."

Asimismo. para efectos de generar una cultura de reglamentación oportuna se ha dispuesto que el presidente del Consejo de Ministros informe por escrito a la Presidencia del Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. Este informe se remitirá a la Presidencia del Congreso dentro de los 3 días *siguientes de vencido el plazo, dispuesto por la ley a reglamentarse.*

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El proyecto de Ley tiene como finalidad garantizar y asegurar el cumplimiento de los deberes constitucionales del Poder Ejecutivo.

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

A continuación, se consigna un cuadro comparativo de las modificaciones propuestas a la Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
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.	1. El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente, la cual se tramita acompañada de: a) Los antecedentes legislativos. b) El interés público y/o los derechos a ser tutelados por la norma reglamentaria. c) La delimitación de los aspectos a reglamentarse que van en concordancia con lo dispuesto en la ley. d) Identificación de los objetivos del reglamento. e) Los fundamentos del reglamento, que demuestren que es idóneo para cumplir con lo dispuesto en la ley materia de reglamentación. f) El efecto de la vigencia del reglamento sobre la legislación nacional, precisando de manera específica qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas. 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, en forma obligatoria. 4. La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el
---	--

	incumplimiento del plazo en la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, ambos actos constituyen infracción constitucional, que debe ser materia de denuncia constitucional. 5. El presidente del Consejo de Ministros informa por escrito a la Presidencia del Congreso bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación de las normas reglamentarias, en el plazo de 3 días siguientes de vencido el plazo, dispuesto por la ley a reglamentarse. El incumplimiento en la emisión del reglamento previsto en el inciso 2, no suspende la entrada en vigencia de la Ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria, siendo exigible por la ciudadanía
--	---

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La vigencia y aplicación de la presente Ley no irrogará gasto alguno al erario nacional, por el contrario, tiene por objeto establecer la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes, con lo cual impiden la aplicación de la normatividad aprobada por el Poder Legislativo, generando la afectación de derechos de los ciudadanos.

Esta iniciativa permitirá que el incumpliendo de esta función como es la de no reglamentación sea sancionada, generando responsabilidades políticas en el titular del sector a cargo.

El establecer la obligación de la publicación de los proyectos de reglamento en el portal electrónico respectivo, permitirá sociabilizar dicha norma con la población, lo que contribuirá que luego de publicada pueda ser aplicada por la ciudadanía.

El establecer la sanción de responsabilidad política, permitirá que el número de leyes sin reglamentar se reduzca.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Esta iniciativa recoge parte de la fórmula legal del proyecto 1278/2016-CR Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna presentada en el periodo pasado por el Congresista Justiniano Apaza Ordoñez del Grupo Parlamentario El Frente Amplio pro Justicia, Vida y Libertad, del cual se ha extraído información que se consigna en la parte expositiva, del presente proyecto.

V. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Política de Estado del Acuerdo Nacional:

I. Democracia y Estado de Derecho:

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.

IV. Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado:

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

El presente Proyecto de Ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR, en lo correspondiente a las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, como son:

1.FORTALECIMIENTO DEL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y DEL ESTADO DE DERECHO

1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes.
Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad