

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES,
Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

PERIODO DE SESIONES 2022 – 2023



Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado la siguiente iniciativa legislativa:

Proyecto de Ley 2585/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del señor congresista Luis Ángel Aragón Carreño, que propone establecer la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la tercera sesión extraordinaria, celebrada el viernes 18 de noviembre de 2022, realizada en modalidad semipresencial mediante la Plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 2585/2021-CR**, habiendo registrado el **voto favorable** de los congresistas Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, María del Pilar Cordero Jon Tay, Eduardo Enrique Castillo Rivas, Auristela Ana Obando Morgan, Raúl Huamán Coronado, Alfredo Pariona Sinche, Wilson Rusbel Quispe Mamani, José Alberto Arriola Tueros, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez, Germán Tacuri Valdivia, Carlos Javier Zeballos Madariaga y Diana Carolina Gonzales Delgado.

La Comisión en su tercera sesión extraordinaria, efectuada el viernes 18 de noviembre de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 15 de julio de 2022, el **Proyecto de Ley 2585/2021-CR** fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Estado, para su estudio y dictamen como única comisión dictaminadora.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Proyecto de Ley 2585/2021-CR del Congreso de la República

Mediante el Proyecto de Ley 2585/2021-CR se propone establecer la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

Para ello se plantea la siguiente fórmula normativa:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

**"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.

Incorpórase 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.

(...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

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"

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo 007-2022-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Durante el actual periodo parlamentario (2021-2026) no se han identificado antecedentes legislativos que versen sobre la responsabilidad política ante el incumplimiento del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En el archivo virtual de proyectos de ley se ha identificado que en el periodo parlamentario 2016-2021 se presentaron las siguientes iniciativas legislativas con similitud a la propuesta legal materia de análisis: Proyecto de Ley 128/2016-CR que sanciona la falta de reglamentación oportuna; Proyecto de Ley 2405/2017-CR que precisa los alcances y responsabilidades en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo; y Proyecto de Ley 2092/2017-CR que modifica la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, para incorporar la responsabilidad política del Presidente del Consejo de Ministros cuando omite reglamentar la ley.

V. OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

a) Opiniones Solicitadas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado cursó oficios a fin de conocer las opiniones técnicas de entidades estatales sobre el proyecto de ley en análisis.

A continuación, se muestran los detalles de los pedidos de opinión solicitados:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

Cuadro 1
Opiniones solicitadas

Oficio	Entidad	Titular	Fecha de envío
0082-2022-2023/CDRGLMGE-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	3/09/2022
0083-2022-2023/CDRGLMGE-CR	Defensoría del Pueblo	Elíana Revollar Añaños	3/09/2022
00434-2022-2023/CDRGLMGE-CR (reiterativo)	Presidencia del Consejo de Ministros	Aníbal Torres Vásquez	4/10/2022
00435-2022-2023/CDRGLMGE-CR (reiterativo)	Defensoría del Pueblo	Elíana Revollar Añaños	4/10/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

b) Opiniones Recibidas:

A la fecha de la elaboración del presente dictamen no se ha recibido respuesta a las solicitudes de opinión.

c) Opiniones de la ciudadanía

Con fecha 14 de julio de 2022¹ el señor Gabriel Mata O'brien expresa: *"Estoy a favor de este proyecto de ley. Considero de suma importancia que se modifiquen los artículos mencionados en el proyecto a la ley orgánica del poder ejecutivo para que las leyes que se publican sean reglamentadas a tiempo para que se puedan implementar más rápido y que no dependa solamente de la voluntad o dejadez del poder ejecutivo. Esperemos que este importante proyecto llegue al pleno en un tiempo no tan prolongado."*

VI. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

a) Sobre la reglamentación de leyes y la potestad reglamentaria

El artículo 109 de la Constitución Política del Perú de 1993 establece que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que postergue su vigencia en todo o en parte. En tal sentido, la norma de más alta jerarquía en nuestro país ha otorgado al legislador la facultad de determinar la oportunidad de entrada en vigencia de la ley, pudiendo esta ser, inclusive, condicionada a la reglamentación. No obstante, existen casos en los que la eficacia de una ley requerirá de la aprobación de un reglamento que establezca el "cómo" se ejecutará.

Así, de acuerdo al Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, uno de los requisitos del contenido de una ley es la "completitud", es decir que su contenido regula en su totalidad el objeto de la ley, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación². En la misma línea,

¹ Opiniones de la ciudadanía sobre el Proyecto de Ley 2585-2021-CR <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2585>

² Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, pp 35. <https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf> consultado el 3.11.2022

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

la Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo señala que para la reglamentación se requiere el mandato de una norma de rango legal que habilite la emisión del reglamento de una ley específica³.

De lo señalado se colige que, cuando el legislador establece la reglamentación para otorgar vigencia a la ley, busca garantizar que la misma tenga operatividad, generalmente debido a que la materia sobre la cual se legisla necesita disposiciones que desarrollen procedimientos sin los cuales la ley no podría aplicarse.

Sin perjuicio de lo expuesto y frente a los riesgos que implica aprobar una ley que no podrá ser eficaz debido a la posibilidad de que el reglamento no se apruebe a tiempo, se han utilizado fórmulas suspensivas con las que se logra que la ley entre en vigencia cuando ya se encuentre debidamente reglamentada. Así también, existen las fórmulas permisivas que admiten que la ley empiece a regir en forma parcial, lo cual podría dificultar su aplicación y ocasionar inseguridad jurídica⁴.

En relación a la emisión de reglamentos, el numeral 8 del artículo 118 de nuestra Carta Magna ha establecido 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.

Respecto de la titularidad de la potestad reglamentaria correspondiente a los reglamentos ejecutivos, es decir a aquellos que desarrollan o complementan una ley, el Tribunal Constitucional ha señalado que esta ha sido constitucionalmente conferida al Presidente de la República de manera exclusiva:

"El inciso 8) del artículo 118° de la Constitución alude expresamente a la facultad de "reglamentar las leyes"; sin embargo, no reserva toda la potestad reglamentaria administrativa al primer mandatario, sino tan sólo aquella vinculada a los reglamentos secundum legem o de ejecución. De otro lado, la garantía contenida en aquella disposición constitucional reserva al Presidente de la República la aprobación y consecuente expedición del reglamento, mas no necesariamente la creación de su contenido, pues, según puede desprenderse de lo ya establecido, el reglamento es elaborado por grupos técnicos sobre la materia de la que se trate"⁵.
(STC, exps. acums. Nros 0001/0003-2003-AI/TC)

En esta línea, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ha establecido en su artículo 6 numeral 1 que el Poder Ejecutivo tiene la función de "Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento". Asimismo, en el artículo 13 regula la potestad reglamentaria del Presidente de la República, en los siguientes términos:

³ Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo, pp 17
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/315089/Guia_tecnica_legislativa_mayo_2019.pdf?v=1558468141
consultado el 3.11.2022

⁴ Congreso de la República, artículo "La importancia del seguimiento de las Leyes No Reglamentadas"
<https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/leyes/documentos/presentacion.pdf> consultado el 3.11.2022

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional, Exps. Acums. Nros 0001/0003-2003-AI/TC
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00001-2003-AI%2000003-2003-AI.html> consultado el 11.11.2022

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

"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."*

Complementariamente, el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo 007-2022-JUS⁶, establece que la potestad reglamentaria es el poder jurídico dentro de la competencia de una entidad determinada para emitir normas reglamentarias, el cual se otorga únicamente a través de una norma con rango de ley. El artículo 12 del reglamento en mención, señala disposiciones específicas en materia de normas reglamentarias:

"Artículo 12.- Disposiciones específicas en materia de normas reglamentarias"

Los proyectos de reglamento cumplen con los siguientes principios:

- 12.1 Competencia: Los reglamentos son emitidos por la autoridad que tenga la aptitud legal para ello.*
- 12.2 Transparencia: El procedimiento de elaboración de los reglamentos es de público conocimiento, constituyendo información pública.*
- 12.3 Jerarquía: Los reglamentos no pueden vulnerar lo establecido por las disposiciones constitucionales o legales." (Énfasis agregado)*

En tal sentido del análisis de la normativa citada se verifica que la potestad reglamentaria no implica el ejercicio de un poder ilimitado, sino el cumplimiento de una atribución que ineludiblemente se encuentra sujeta a principios, normas y condiciones.

b) Sobre los proyectos de normas reglamentarias

La Constitución Política del Perú establece en su artículo 45 que el poder del Estado emana del pueblo y quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. En este marco, reviste especial atención el cumplimiento estricto de reglas, procedimientos y buenas prácticas que regulan el adecuado ejercicio del poder estatal mediante el correcto desempeño de las funciones públicas.

⁶ Aplicable en todas las entidades de la Administración Pública para la elaboración de proyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia, y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

En concordancia con lo señalado, los actos que realice el Presidente de la República en el ejercicio de la potestad reglamentaria deben ceñirse a la materia, ámbito, condiciones y plazos que establezca la ley que habilita su reglamentación; así como a las normas a las que está sujeta dicha potestad, las mismas que se encuentran señaladas en el artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La norma vinculada con el sustento de los reglamentos, se encuentra contenida en el numeral 1 del artículo 13 de la Ley 29158, la cual establece que el proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente y se tramita acompañado de la exposición de motivos, los informes, estudios y consultas realizados.

En este punto es pertinente hacer notar que la ley en mención fue publicada el 20 de diciembre del 2007 y desde esa fecha el artículo 13 que regula la potestad reglamentaria no ha tenido modificación o actualización; sin embargo, en los últimos años en el ámbito internacional y nacional, la regulación ha venido transitando y validando una reforma que apunta a la mejora de la calidad de la regulación como un "instrumento de gobernanza"⁷ para fomentar la inversión y promover el crecimiento económico; así como, la buena gobernanza y el Estado de Derecho en general.

Debe considerarse que la regulación es uno de los instrumentos más usados en los estados democráticos, puesto que, es una de las formas como el Estado desempeña sus funciones y ejerce el poder, por lo que es importante velar por la calidad de la misma⁸ a fin de garantizar que funcionen eficazmente y cumpla con el interés público. Para ello debe preverse que las regulaciones y los marcos reglamentarios estén justificados, sean proporcionales y adecuados a los fines que se persiguen⁹.

En el Perú, el ordenamiento jurídico tiene como base el principio de coherencia normativa y el principio de jerarquía piramidal de las normas (existe un orden o subordinación),¹⁰ sustentados en el artículo 51 de nuestra Carta Magna la cual establece que "*La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente (...)*"; asimismo, ha iniciado el camino hacia la mejora de la calidad regulatoria¹¹.

Por lo que, en línea de lo señalado, corresponde que el marco normativo que regula la potestad reglamentaria, garantice que los reglamentos se circunscriban a la ley que dispuso se elaboración y aprobación, lo cual a su vez evitará el riesgo de interpretaciones discrecionales que generen inseguridad jurídica, falta de predictibilidad o afectación de derechos y/o cumplimiento de obligaciones.

En este orden de ideas, de la revisión y análisis del numeral 1 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se verifica que el proyecto de norma reglamentaria debe

⁷ World Bank Group "Regulatory Governance in Developing Countries"
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27881?locale-attribute=es>
Consultado 08 de noviembre de 2022.

⁸ Exposición de motivos del Decreto Legislativo 063-2021-PCM "Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante"

⁹ Ídem

¹⁰ Ídem

¹¹ Con la modificación de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado mediante el Decreto Legislativo 1446 se establece como una de las principales acciones y, por ende, compromiso del Estado "Promover y mejorar la calidad en las regulaciones", y la aprobación del Decreto Legislativo 1448, que se sentó las bases para el inicio del proceso de mejora de calidad regulatoria y su implementación progresiva.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

ser tramitado y acompañado, entre otros documentos, de la exposición de motivos; por lo que, siendo que este es el instrumento que describe el contenido y fundamenta la propuesta normativa¹², es pertinente que en el mismo se sustente cómo es que el proyecto de norma reglamentaria se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula; es decir que su contenido no vulnera, trasgrede, desnaturaliza o extralimita lo dispuesto en la ley.

c) Sobre la responsabilidad política y la infracción constitucional

El artículo 128 de la Constitución Política establece que los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

En concordancia con ello, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los decretos supremos son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el Presidente de la República y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Por ello, si un ministro refrenda un decreto supremo que apruebe el reglamento de una ley, y este es violatorio de la constitución o la misma ley, incurre en responsabilidad.

En lo que respecta a la responsabilidad política, el artículo 132 de la Constitución señala que el Congreso de la República hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza.

En este punto, es necesario indicar que la Carta Magna no ha establecido causales restrictivas para su aplicación. Por su parte el Reglamento del Congreso de la República señala en su artículo 86 las reglas que deben observarse para hacer efectiva la responsabilidad política, las mismas que están referidas al procedimiento, más no a causales o supuestos en los que opera; no obstante, en el artículo 90 establece que en el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros.

En tal sentido, la censura y rechazo a la cuestión de confianza son los instrumentos del control político mediante los cuales el Congreso de la República aplica la responsabilidad política del Poder Ejecutivo. Esta responsabilidad podría derivar de cuestionamientos a los lineamientos de gestión de un ministro, acciones u omisiones en el ejercicio de sus atribuciones, decisiones o eventos ocurridos dentro de su sector, así como el desarrollo de las políticas públicas que le competen.

Por otro lado, en lo que respecta a la infracción constitucional, la Constitución Política ha previsto en sus artículos 99 y 100 dos tipos de procedimiento por medio de los cuales

¹² Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo 007-2022-JUS.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

se puede acusar a los altos funcionarios del Estado ante una posible infracción a la constitución o por la comisión de un hecho delictivo:

"Acusación por infracción de la Constitución"

Artículo 99.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.

Ante-Juicio Constitucional

Artículo 100.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad.

El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso.

En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso."

Sobre esta figura, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado señalando lo siguiente:

"47. (...) la función congresal sancionadora, prevista en el primer párrafo del artículo 100º de la Constitución, no se limita a aquellos casos en los que exista una sentencia condenatoria emanada del Poder Judicial, por los delitos funcionales en que incurran los funcionarios previstos en su artículo 99º, sino que se extiende a los casos en que, a juicio del Pleno del Congreso, se configuren responsabilidades eminentemente políticas, aun cuando no exista la comisión de un delito de por medio. Y es que si bien la función punitiva jurisdiccional es privativa del Poder Judicial (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón jurídica"), la función político-punitiva (aquella que puede sancionar sobre la base de la "razón política") no lo es. Y no podría serlo, pues justamente el principio de separación de poderes es el que garantiza la ausencia de toda valoración política en las decisiones del Poder Judicial.

48. Así, en la Carta Fundamental se encuentra constituido el juicio político por el que se permite iniciar un procedimiento a los funcionarios enumerados en su artículo 99º, en razón de las infracciones constitucionales de carácter político cometidas en el ejercicio de sus funciones, y de encontrarse responsabilidad se autoriza al propio Congreso de la República a sancionarlo e incluso inhabilitarlos para el ejercicio de la función pública. En otras palabras, en el juicio político el funcionario es acusado, procesado y, de ser el caso, sancionado por el propio Congreso, por faltas a la Constitución única y estrictamente políticas. Claro está la sanción y, en su caso, la inhabilitación, deberá estar enmarcada dentro de los

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

cánones constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad.¹³ (STC EXP. 00013-2009-PI/TC)
(Énfasis agregado)

En tal sentido la infracción constitucional es una figura autónoma, de carácter fundamentalmente político, que forma parte de los mecanismos de control político que ejerce el Congreso de la República frente a los demás poderes del Estado. Siendo así, esta podría generar sanciones políticas como la suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargo público. Por la naturaleza de estas sanciones se colige que buscan proteger al Estado de los malos funcionarios y preservar la confianza pública depositada en ellos, por lo que cumple una función político punitiva sobre la base de la razón política.¹⁴

El artículo 89 del Reglamento del Congreso de la República establece el procedimiento de acusación constitucional, el mismo que señala como uno de los criterios de calificación sobre la admisibilidad y/o procedencia de las denuncias, la referencia a "(...) hechos que constituyan infracción de la Constitución y/o delitos de función previstos en la legislación penal." (Énfasis agregado)

En este punto es necesario hacer notar que ni la Constitución Política ni el Reglamento del Congreso de la República señalan en concreto las conductas susceptibles de ser reputadas como infracción a la Constitución, por lo que podría entenderse que es toda acción u omisión que la contravenga, aunque siempre respetando los principios constitucionales que resultaran aplicables¹⁵.

d) Sobre la oportunidad de la reglamentación y la desnaturalización de la ley

Conforme se ha señalado en literal a) del presente análisis, cuando el legislador en ejercicio de sus prerrogativas establece la reglamentación como una condición para la entrada en vigencia o la eficacia de la ley, busca garantizar que la misma tenga operatividad, entendiéndose que sin el reglamento la ley no podría desplegar efectos en su totalidad. Siendo ello así, reviste especial interés el seguimiento de las leyes que se emiten bajo esta condición, puesto que sin la debida y oportuna reglamentación se vería impedida de lograr su cometido.

Es innegable que la reglamentación oportuna incide en la garantía de los derechos fundamentales y su inobservancia recae en muchas ocasiones en la afectación de la economía, debido a que la existencia de dispositivos sin reglamentos supone costos económicos e incertidumbre para las inversiones, pues ocasiona inseguridad y dudas en la toma de decisiones económicas de los sectores productivos. Estos, al desconocer los términos operativos bajo los cuales determinada ley se materializará, se inhibirán o

¹³ Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del Perú recaída en el EXP. 00013-2009-PI/TC, Proceso de inconstitucionalidad contra la Resolución Legislativa N.º 008-2007-CR en la parte que modifica el segundo párrafo del artículo 25º del Reglamento del Congreso.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/276F7CE42530DF0B052586F40066389F/\\$FILE/EXP-00013-2009-PI.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/276F7CE42530DF0B052586F40066389F/$FILE/EXP-00013-2009-PI.pdf) Consultado El 9 De Noviembre De 2022.

¹⁴ Santistevan de Noriega Jorge "Acusación constitucional y juicio constitucional político" Gaceta Constitucional N° 52 [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/82E8E78DAC0FC73C05257D430072C38F/\\$FILE/GC_52_Jorge_SANTISTEVAN_DE_NORIEGA.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/82E8E78DAC0FC73C05257D430072C38F/$FILE/GC_52_Jorge_SANTISTEVAN_DE_NORIEGA.pdf) consultado el 9 de noviembre de 2022.

¹⁵ Como son el debido proceso, razonabilidad y proporcionalidad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

pospondrán sus decisiones de inversión, lo que constituye un alto costo de oportunidad para el crecimiento económico¹⁶.

En la misma línea, existe el riesgo de que aquellas leyes que responden a determinadas reivindicaciones y demandas sociales, regionales y sectoriales, al verse entrampadas por la ausencia de reglamento, pudieran impedir el oportuno acceso a derechos o beneficios en las actividades, poblaciones o sectores a los que se dirige.

Asimismo, es importante considerar la cantidad de leyes que dispusieron su reglamentación y que a la fecha se encuentra pendiente de aprobar la norma reglamentaria:

Cuadro 1
Leyes pendientes de reglamentar¹⁷

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	4	4	0	0
2021	30	28	0	2
2022	20	14	6	0
Total	78	67	6	5

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

Como puede apreciarse de las 78 leyes sin reglamentar, 67 se encuentran con el plazo vencido, lo que implica que son 67 regulaciones sobre algún aspecto de las relaciones sociales, económicas, territoriales, o ambientales que por la falta de reglamentación no serán atendidas, lo cual puede afectar la paz y tranquilidad pública, con el consecuente riesgo de presencia de conflictos, protestas y violencia en desmedro de los derechos de la población.

Otro aspecto asociado a la reglamentación oportuna es la difusión del proyecto de norma reglamentaria a fin de que la ciudadanía en general, y en especial los actores sobre los cuales incidirá la norma, tomen conocimiento con anticipación a la entrada en vigencia o su eficacia, lo que les da la posibilidad de alcanzar sus aportes, comentarios, u observaciones; así como de adoptar las decisiones o previsiones necesarias que les permitan cumplir la normativa cuando esta despliegue sus efectos jurídicos.

Al respecto, el numeral 3 del artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que los proyectos de reglamento se publican en el portal

¹⁶ Artículo "La importancia del seguimiento de las Leyes No Reglamentadas" disponible en <https://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/leyes/documentos/presentacion.pdf> consultado el 9 de noviembre del 2022.

¹⁷ Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/DIDP/seguimiento-reglamentacion-leyes/> consultado el 14.11.2022.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.

Sobre la difusión de los proyectos de reglamentos, el Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por el Decreto Supremo 007-2022-JUS, ha establecido que todo proyecto de reglamento debe ser publicado para recibir opiniones de la ciudadanía en el portal institucional del Sector respectivo¹⁸.

Asimismo, el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general, aprobado por Decreto Supremo 001-2009-JUS, señala en su artículo 14 que las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general¹⁹ que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

Por lo expuesto, corresponde modificar la condicionalidad de publicación de los proyectos normativos, a fin de otorgarle carácter mandatorio, para que estos sean publicados en el Portal Electrónico respectivo para recibir aportes de la ciudadanía.

Sobre la desnaturalización de las leyes a través del reglamento, es pertinente indicar que este supuesto involucra un inconstitucional veto, puesto que bloquea y/o desvirtúa la voluntad del Poder Legislativo; así como se relativiza el deber del Presidente de la República de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

El numeral 1 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los proyectos de normas reglamentarias son elaborados por la entidad competente, por lo que esta responsabilidad recae en organismos directamente vinculados y/o especialistas en la materia que se regula, en tal sentido, no cabe posibilidad alguna que la transgresión o desnaturalización se produzca involuntariamente o por desconocimiento de los temas que se reglamentan.

Siendo así, el ejercicio de la potestad reglamentaria condicionada a la no transgresión o desnaturalización de la ley es un deber ineludible de obligatorio cumplimiento sobre el cual no se admite la aplicación de criterios discrecionales. Contravenir este precepto genera inseguridad jurídica y falta de predictibilidad, puesto que cuando se aprueba y publica una ley, se establecen las reglas, derechos o prohibiciones a los que estarán sujetos la población, empresas, y actividades económicas, y es en base a estas disposiciones que la sociedad peruana se forja expectativas y adopta decisiones. Si posteriormente estas reglas son cambiadas, recortadas o ampliadas mediante un reglamento, se produce una afectación en la ciudadanía.

Ante la situación descrita corresponde que desde el Poder Legislativo se tomen previsiones que le permitan controlar y hacer cumplir las normas que aprueba; de lo contrario, el Poder Ejecutivo puede impedir la cabal aplicación de disposiciones legales

¹⁸ Artículo 14 numeral 14.7; y artículo 15 numeral 15.2

¹⁹ Entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica (artículo 4 del reglamento aprobado con Decreto Supremo 001-2009-JUS).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

evidenciando una contradicción entre los fines que impone la Constitución Política con respecto a la separación de poderes del Estado.

e) Sobre la propuesta legislativa

El Proyecto de Ley 2585/2021-CR propone establecer la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes, específicamente ante la desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento de plazos en la promulgación de las normas reglamentarias, considerando que ambos casos constituyen infracción constitucional materia de denuncia constitucional.

Asimismo, propone establecer:

- Precisiones a la información que acompaña la tramitación del proyecto de norma reglamentaria.
- La obligatoriedad de publicar los proyectos de reglamento en el portal electrónico respectivo por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía.
- Que el incumplimiento de emisión del reglamento no suspenda la vigencia de la ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria.
- Que el Presidente del Consejo de Ministros informe 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.

Para tal efecto plantea la modificación de los numerales 1 y 3; así como la incorporación de los numerales 4 y 5 del artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

De la revisión y análisis del proyecto de ley 2585/2021-CR, así como del ordenamiento jurídico, la Comisión considera que:

- La entrada en vigencia de la ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria aun cuando su reglamento no haya sido emitido, podría implicar el riesgo que la aplicación de la ley sea ineficiente o ineficaz para los fines bajo los cuales fue concebida, ocasionando inseguridad jurídica. Debe considerarse que por mandato constitucional la ley entra en vigencia y es exigible desde el día siguiente de su publicación, **salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte**²⁰, o bien puede retrasar su eficacia si no se cuenta con una norma reglamentaria cuando corresponda. De ello se colige que si el legislador decidió hacer uso de esta salvedad condicionando la vigencia o eficacia de la ley a la aprobación de un reglamento es porque la ley, tal como es aprobada y publicada no es posible de aplicar o hacerse exigible, ya sea por su

²⁰ Constitución Política del Perú de 1993

Vigencia y obligatoriedad de la Ley

Artículo 109.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

operatividad, necesidad de procedimientos adicionales, adecuaciones normativas, u otros que garanticen su cabal cumplimiento.

- La desnaturalización de la ley a través del reglamento, resulta pasible de generar responsabilidad política del ministro que refrende un reglamento que desnaturalice o transgreda la ley, puesto que, tal como se ha señalado en el presente análisis, este supuesto bloquea y/o desvirtúa la voluntad del Poder Legislativo. Asimismo, ello relativiza el deber del Presidente de la República de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, afectando a su vez el principio de competencia²¹ y separación de poderes²², sumado a la generación de inseguridad jurídica y falta de predictibilidad, que afectarían los derechos y obligaciones contemplados en la ley.
- Reviste especial atención e importancia que se establezcan medidas para prever y garantizar la reglamentación oportuna; no obstante, en consideración a que existen aspectos que podrían influir, condicionar o retrasar la elaboración y aprobación de normas reglamentarias²³, no corresponde establecer que ante todo incumplimiento del plazo para reglamentar se produzca la responsabilidad política del titular del sector, siendo que cada caso deberá ser meritado tomando en consideración los aspectos que generaron el retraso o incumplimiento.

Una medida razonable y proporcional que permita evaluar estos supuestos y decidir con mayor objetividad si corresponde hacer efectiva la responsabilidad política, es que, ante el incumplimiento de la aprobación de los reglamentos en el plazo establecido en la ley, el ministro de la entidad responsable de su elaboración informe y comparezca presencialmente ante la Comisión del Congreso de la República que corresponda según su especialidad; sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera acarrear.

- En aras de la transparencia, generación de predictibilidad y participación de la población en el ciclo de producción normativa, corresponde establecer el mandato de publicación de los proyectos de reglamentos en el portal electrónico respectivo por no menos de cinco (5) días calendario para recibir aportes de la ciudadanía, más aún cuando el actual texto de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo condiciona la publicación al requerimiento de la ley.

Adicionalmente, se generará coherencia y aplicación jerárquica de las normas, toda vez que en el ordenamiento jurídico existen normas de menor jerarquía de la ley, que establecen la publicación de los proyectos de reglamentos.

²¹ Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

Artículo VI.- Principio de competencia

1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno

(...)

²² Constitución Política del Perú de 1993

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

²³ i) Diversidad y especialización de las materias que se regulan lo cual no hace posible determinar un plazo estándar para su reglamentación; ii) dependencia (en algunos casos) de acciones previas como consultas técnicas, consulta ciudadana, establecimiento de procedimientos administrativos y operativos, intervención de más de una entidad o nivel de gobierno en su elaboración, entre otros.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

- Sobre la información que acompaña la tramitación del proyecto de norma reglamentaria planteada en el Proyecto de Ley 2585-2021-CR, es necesario indicar que esta es similar a la señalada en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República respecto a los requisitos y presentación de las proposiciones. Asimismo, los aspectos generales del procedimiento normativo, el sustento y fundamentación, los contenidos específicos de los proyectos normativos, la estructura de la fórmula normativa, así como las reglas de redacción y contenido del expediente de los proyectos normativos, incluidos los proyectos de reglamento se encuentran regulados en el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el cual fue aprobado en el marco de la mejora de la calidad normativa.

No obstante, la Comisión considera que la exposición de motivos al ser el documento en el cual se fundamenta y justifica el proyecto de reglamento, también debe sustentar, cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula, ello en coherencia con el mandato constitucional de reglamentar leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

Por lo expuesto, la Comisión coincide con la pretensión de la iniciativa legislativa y su sustento, en el extremo que existe necesidad de generar una cultura de reglamentación oportuna; por lo que, deben establecerse disposiciones ante el inadecuado ejercicio de la potestad reglamentaria, así como medidas que contribuyan a la generación de la predictibilidad y participación de la población en el proceso de producción normativa. En tal sentido, se considera que es pertinente modificar el artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en los siguientes términos:

"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 del proyecto normativo, la exposición de motivos, informes, estudios, consultas realizadas. . **La exposición de motivos incluye el sustento de cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula.***

*2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. **El ministro es responsable políticamente por refrendar un reglamento que desnaturalice la ley.***

Los reglamentos se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley. El ministro de la entidad competente de elaborar el reglamento informa y comparece presencialmente ante la comisión del Congreso de la República que corresponda según su especialidad, cuando se incumple con el plazo establecido para su aprobación; sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda acarrear.

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."

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

Asimismo, se prevé mediante una Disposición Complementaria Transitoria que la Presidencia del Consejo de Ministros en el plazo de 30 días hábiles informe al Congreso de la República la relación y estado actual de los reglamentos pendientes de aprobación a la fecha de la publicación de la ley.

VII. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta alternativa plantea la modificación del artículo 13 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el fin de incorporar en el numeral 1 que la exposición de motivos sustente cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula.

En el numeral 2 del artículo 13 se establecen los efectos que se generan ante el inadecuado ejercicio de la potestad reglamentaria, es decir, la responsabilidad política del ministro refrende un reglamento que desnaturalice la ley y la comparecencia ante la Comisión del Congreso de la República que corresponda según su especialidad, del ministro de la entidad responsable de la emisión del reglamento que incumple con el plazo señalado en la ley, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera acarrear.

Asimismo, en el numeral 3 se cambia el texto para que la publicación de los proyectos de reglamentos que actualmente está condicionada al requerimiento de la ley, pase a ser obligatoria en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía.

Las modificaciones propuestas se pueden comparar con el texto vigente, en el siguiente cuadro:

Texto vigente	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.	1. <i>El proyecto de norma reglamentaria es elaborado por la entidad competente. Se tramita acompañado del proyecto normativo, la exposición de motivos, informes, estudios, consultas realizadas. La exposición de motivos incluye el sustento de cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula.</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.	2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. El ministro es responsable políticamente por refrendar un reglamento que desnaturalice la ley.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

	<i>Los reglamentos se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley. El ministro de la entidad competente de elaborar el reglamento informa y comparece presencialmente ante la comisión del Congreso de la República que corresponda según su especialidad, cuando se incumple con el plazo establecido para su aprobación; sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda acarrear.</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>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.</i>

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta alternativa que se plantea no irroga gastos al erario nacional, por el contrario, contribuye a la generación de una cultura de reglamentación oportuna en los casos en los que la ley dispuso la aprobación de normas reglamentarias, lo cual incide en la seguridad jurídica y predictibilidad que facilita el ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones contempladas en la ley.

Sin perjuicio de ello, en los siguientes cuadros se muestran los beneficios que originaría la presente iniciativa legislativa frente a los costos que podría demandar:

Beneficios:

Actores beneficiados	Efectos positivos
Población	- Participación en el proceso regulatorio y toma de decisiones públicas que pueden afectarlos o beneficiarlos. - Tomarán conocimiento de la futura regulación, lo que les permitirá realizar las previsiones necesarias para asumir o cumplir la normativa cuando entre en vigencia. - Serán sujetos de derechos u obligaciones en base a una regulación coherente entre el reglamento y la ley, lo cual contribuye a generar seguridad jurídica e influye en la toma de decisiones.
Entidades públicas	- Legitima la regulación que se plantea en los proyectos de reglamento, al hacer partícipe a la población en el proceso regulatorio. - Fortalecimiento de la transparencia en la toma de decisiones. - Obtención de data e información especializada de los grupos interesados en la regulación. - Aprobación de reglamentos circunscritos al ámbito y límites que la ley habilitante regula, lo cual favorece la predictibilidad y cumplimiento de la norma. - Fortalecimiento del control político que ejerce el Congreso de la República, al establecer los efectos que se producen ante el inadecuado ejercicio de la potestad reglamentaria.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

Costos:

Actores que asumen	Efectos
Ministros de las entidades del Poder Ejecutivo.	- Asumir la responsabilidad política en caso de refrendar un reglamento que desnaturalice la ley que habilitó su aprobación. - Acudir presencialmente ante la Comisión del Congreso que corresponda e informar cuando se incumple con el plazo establecido para la aprobación de reglamentos; sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera acarrear.
Entidades del Poder Ejecutivo	- Incluir en la exposición de motivos el sustento de cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula, es decir que no la vulnera, trasgrede, desnaturaliza o extralimita. - Publicar por lo menos cinco días calendario en el portal electrónico todos los proyectos de reglamento que deriven de una ley, recibir aportes de la ciudadanía, revisarlos, analizarlos y de corresponder considerarlos en el proceso de elaboración del texto del reglamento.

IX. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La propuesta guarda relación con las siguientes Políticas de Estado que forman parte del Acuerdo Nacional:

PRIMER OBJETIVO: DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho

Con este objetivo el Estado:

(a) defenderá el imperio de la Constitución asegurando su funcionamiento como Estado constitucional unitario y descentralizado, y bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran.

(...)

(c) fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes; y

(d) establecerá normas que sancionen a quienes violen o colaboren en la violación de la constitucionalidad, los derechos fundamentales y la legalidad.

CUARTO OBJETIVO: ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

(...) construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos.

(...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa

(a) promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto.

(...)

X. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN del Proyecto de Ley 2585/2021-CR** con el siguiente texto sustitutorio:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

Artículo único. - Modificación del artículo 13 de la Ley 29158

Se modifica el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo en los siguientes términos:

"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 del proyecto normativo, la exposición de motivos, informes, estudios, consultas realizadas. **La exposición de motivos incluye el sustento de cómo la propuesta de reglamento se circunscribe al ámbito y límites que la ley habilitante regula.***
- 2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. **El ministro es responsable políticamente por refrendar un reglamento que desnaturalice la ley.***

Los reglamentos se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley. El ministro de la entidad competente de elaborar el reglamento informa y comparece presencialmente ante la comisión del Congreso de la República que corresponda según su especialidad, cuando se incumple con el plazo establecido para su aprobación; sin perjuicio de la responsabilidad que le pueda acarrear.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.

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."*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única. - La Presidencia del Consejo de Ministros en el plazo de 30 días hábiles informará al Congreso de la República la relación y estado actual de los reglamentos pendientes de aprobación a la fecha de la publicación de la presente ley.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 18 de noviembre de 2022



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/11/2022 17:46:11-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 08:16:28-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 09:11:13-0500



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 08:53:54-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 08:16:47-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 09:51:49-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 23/11/2022 09:34:43-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 2 de MAYO de 2023

Al orden del día

.....
HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, que establece la responsabilidad política de los funcionarios del Poder Ejecutivo frente al incumplimiento de ejercer la potestad reglamentaria de las leyes.



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 12:44:26-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 16:01:48-0500



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 15:40:47-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 17:18:29-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 23/11/2022 17:38:38-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/11/2022 09:36:38-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/11/2022 11:08:55-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2022 12:09:54-0500