CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
30 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 3:54 p.m.

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 E INCORPORA EL ARTÍCULO 91-A EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES EN EL PLAZO ESTABLECIDO**

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Resolución Legislativa:

---

## FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

## RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 E INCORPORA EL ARTÍCULO 91-A EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES EN EL PLAZO ESTABLECIDO

**Artículo 1.- Objeto de la Resolución Legislativa**
La presente Resolución Legislativa tiene por objeto establecer el procedimiento de control político respecto al cumplimiento de la reglamentación de las leyes, para tal efecto se modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República.

**Artículo 2.- Finalidad**
La presente Resolución Legislativa tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, prevista en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, referida a la reglamentación de las leyes en el plazo previsto legalmente, para garantizar la vigencia efectiva de la ley.

**Artículo 3.- Modificación del artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República**
Se modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República, de acuerdo con el siguiente texto:

> "**Artículo 5.-** La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de

facultades legislativas, **el cumplimiento de la reglamentación de las leyes,** el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores".

**Artículo 4.- Incorporación del artículo 91-A en el Reglamento del Congreso de la República**

Se incorpora el artículo 91-A en el Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

**"Artículo 91-A.- Control sobre el cumplimiento de la reglamentación de las leyes**

El Congreso de la República realiza el control sobre el cumplimiento de la reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, en el plazo previsto legalmente para ello o, cuando dicho plazo no hubiera sido previsto, dentro del periodo legislativo siguiente de aquel en el cual se emitió la norma pendiente de reglamentación. Para dicho fin, se sigue el siguiente procedimiento:

a) Al día siguiente del vencimiento del plazo previsto legalmente para la reglamentación de la ley o, cumplido el periodo legislativo siguiente, según sea el caso; el presidente del Consejo de Ministros, así como el titular de la entidad pública responsable de la elaboración del reglamento, informan a la Mesa Directiva del Congreso de la República acerca del cumplimiento de su obligación de reglamentación.

b) Si al vencimiento de dichos plazos, no se hubiera cumplido con la reglamentación de la norma, el Congreso de la República cita al titular de la entidad responsable de la elaboración del reglamento, para que informe acerca de las razones del incumplimiento, el estado actualizado de la elaboración del reglamento y las acciones previstas para subsanar dicha omisión.

c) En atención a las razones expresadas, el Congreso de la República puede otorgar un plazo de quince (15) días para que el Poder Ejecutivo cumpla con reglamentar la ley, materia de consulta.

d) Si vencido dicho plazo o cuando las razones expresadas por el titular de la entidad no hubieran justificado el otorgamiento del plazo de subsanación; el Congreso de la República inicia el procedimiento de acusación

constitucional contra el titular del sector o de los sectores que incumplieron con la emisión del reglamento, por infringir el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política."

Dese cuenta.

Lima, enero de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/01/2023 12:14:14-0500

**HECTOR ACUÑA PERALTA**
**Congresista de la República**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 16:09:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES PIQUE Susel Ana Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/01/2023 17:31:48-0500



FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TRIGOZO REÁTEGUI Cheryl FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/01/2023 13:31:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: RUIZ RODRIGUEZ Magaly Rosmery FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/01/2023 09:49:56-0500

**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5 E INCORPORA EL ARTÍCULO 91-A EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA GARANTIZAR LA REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES EN EL PLAZO ESTABLECIDO**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

### I.1 La falta de reglamentación oportuna de las leyes y la necesidad de establecer mecanismos para su solución

El inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú establece que corresponde al presidente de la República "Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas". En esa misma línea, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en el literal e) del inciso 2 de su artículo 8, establece que corresponde al presidente, en su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo, el ejercicio de la potestad de reglamentar leyes.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que, en tanto el artículo 120 de la Constitución Política prescribe que los actos del presidente de la República requieren para su validez de refrendo ministerial, la competencia para producir reglamentos corresponde al Poder Ejecutivo en su conjunto. Asimismo, ha destacado que la Constitución establece límites para dicha potestad "consistentes en que la fuente normativa denominada reglamento no debe transgredir ni desnaturalizar las leyes que pretende reglamentar"[1].

En ese sentido, tenemos que la Constitución asigna al Poder Ejecutivo la competencia y responsabilidad de reglamentar las leyes, a través de Decretos Supremos; estableciendo también que el ejercicio de dicha competencia debe encontrarse enmarcada en la ley materia de reglamentación.

Bajo esa misma perspectiva, el Tribunal Constitucional ha resaltado que la potestad reglamentaria del numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política "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[2].

Por su parte, el artículo 13 de la LOPE contempla el procedimiento para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, destacando que "Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. **Se aprueban dentro**

---

1 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00047-2004-AI/TC, fundamento jurídico 31.

2 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes N° 00001-2003-AI/TC y 00003-2003-AI/TC, fundamento jurídico 16.

**del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley**" (Negritas agregadas).

Con relación al tema de la potestad reglamentaria, la doctrina no ha sido ajena a su estudio; así tenemos al profesor Rubio Correa, quien destaca que esta facultad supone que el Poder Ejecutivo debe dictar, a través de los reglamentos, disposiciones que precisen y desarrollen el alcance de las leyes para hacer posible su implementación, con dicho motivo, emite reglamentos[3].

Por su parte el jurista argentino Pedro Sagüés señala que la omisión por parte del Poder Ejecutivo para reglamentar las normas cuando la Constitución le ha encomendado dicha tarea supone una "omisión inconstitucional"[4], generada por su desidia para cumplir con el mandato que la Constitución le asigna[5].

En ese contexto, debe tenerse presente que los plazos para el cumplimiento de la reglamentación de las leyes son establecidos también por normas con rango de ley. De ordinario, es la propia ley materia de reglamentación, la que dispone dicho plazo. Por lo que cumplir con la reglamentación de las leyes dentro del plazo previsto es una obligación del Poder Ejecutivo, y del presidente de la República, en particular, de cumplir y hacer cumplir las leyes; tal como contemplan el artículo 38 y el inciso 1 del artículo 118 de la Constitución Política.

En ese sentido, la reglamentación de las leyes no solo constituye una facultad del Poder Ejecutivo sino una obligación, en cumplimiento del marco legal. Por ello, la omisión de cumplir con dicha obligación constituye un desacato a la ley que afecta la eficacia de las normas y, por lo tanto, lesiona el Estado de Derecho.

Cabe señalar que la falta de reglamentación también puede comprometer el ejercicio de derechos fundamentales por parte de la población, toda vez que si la vigencia de una ley está sujeta a su reglamentación, entonces los derechos, facultades o beneficios que reconoce a la ciudadanía quedarán en suspenso hasta la emisión del reglamento respectivo.

La ausencia de una norma que garantice el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, de reglamentar las leyes en el plazo establecido, genera que las leyes no surtan efectos y se tornen ineficaces. Un caso que ejemplifica esta situación es la Ley N° 30477, que regula la ejecución de obras de servicios públicos

---

3 Marcial Rubio Correa (1999) Estudio de la Constitución Política de 1993. t. IV. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú pp. 331 y 332.

4 Néstor Pedro Sagüés (1992) Inconstitucionalidad por omisión de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Su control judicial. En: Ius et Veritas, N° 5, p. 40

5 Ibid., p. 46.

autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público, norma publicada el 2016, que a la fecha no ha sido reglamentada; tal es la magnitud del incumplimiento que en la Observación remitida por el Poder Ejecutivo a la autógrafa del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 109/2021-CR, que promueve la descontaminación del cableado aéreo en las zonas urbanas[6], solicita un nuevo plazo para reglamentar la Ley N° 30477.

Al respecto, es importante señalar que, de conformidad con lo informado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, recién en el año 2019 se publicó el proyecto de Reglamento, es decir, 3 años después de la emisión de la Ley N° 30477. Asimismo, dicho Sector informó que, para abril de 2022, ya contaba con el texto del reglamento y con el Decreto Supremo que lo aprobaría, el mismo que recibió observaciones que deberían ser absueltas por diversos sectores[7]. No obstante, para el mes de diciembre de 2022, aún se encuentra pendiente la emisión del mencionado reglamento.

Otro caso que podemos citar a manera de ejemplo es la Ley N° 31561, Ley de Prevención del Cáncer en las mujeres y del fortalecimiento de la atención especializada oncológica, publicada el 16 de agosto de 2022, establece el derecho de licencia de exámenes de detección temprana de cáncer en mujeres; sin embargo, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, el procedimiento, modo, plazo y medios de acreditación se encuentran sujetos a la publicación del reglamento.

Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley, dispone que el Poder Ejecutivo emitirá el respectivo reglamento en un "plazo máximo de sesenta (60) días calendario"; sin embargo, a la fecha, el referido plazo se ha cumplido sin que se haya emitido el respectivo reglamento y, como consecuencia, se produce una afectación a la eficacia de la ley y a los derechos a la salud y al trabajo de las mujeres que esta ley busca garantizar.

Un caso particularmente interesante, por el impacto negativo que la falta de reglamentación genera en el erario nacional, es la Ley N° 31557, Ley que regula la explotación de los juegos a distancia y apuestas deportivas a distancia, publicada el 13 de agosto de 2022; cuya Segunda Disposición Complementaria Final establece que "Mediante Decreto Supremo el MINCETUR reglamenta la Ley en un plazo que no debe exceder de ciento veinte (120) días hábiles

---

6 Oficio N° 222-2022-CR del 19 de julio de 2022, remitido por el Poder Ejecutivo, que plantea observaciones respecto de la autógrafa del Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 109/2021-CR En: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mzg5NTE=/pdf/OBS_109. (Revisado el 13 de diciembre de 2022).

7 Oficio N° 1010-2022-VIVIENDA-SG, en respuesta al pedido de información formulado mediante Oficio N° 383-2020-2021-SHAP/CR.

contados a partir de la fecha de publicación de la Ley en el diario oficial El Peruano". Si bien dicho plazo vence aún el 08 de febrero de 2023, la vigencia de la Ley está sujeta a la publicación de su reglamento, entrando en vigor a los sesenta (60) días de la publicación de esta última.

Por ello, aun cuando el plazo para reglamentar la ley no ha vencido, sí evidencia una falta de diligencia para ejercer la potestad reglamentaria de forma oportuna, debido a que la Ley N° 31557, tiene por finalidad gravar los juegos y apuestas deportivas a distancia, es decir, a través de medios electrónicos. En ese sentido, en el periodo en el que se desarrolló el mundial de fútbol, se registró un incremento en este tipo de actividades, las mismas que habrían significado un importante mecanismo de recaudación para el Estado, oportunidad que se perdió debido a la demora en emitir el reglamento de la Ley[8].

Estos casos constituyen una muestra de la realidad que se genera a partir de la omisión del Poder Ejecutivo al no reglamentar las leyes de forma oportuna y diligente. A la fecha, de acuerdo con la información proporcionada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, se registran 80 leyes pendientes de reglamentación, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N.° 1: Seguimiento a la reglamentación de las leyes por año de publicación**

| 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 | 22 | 16 | 6 | 0 |
| Total | 80 | 69 | 6 | 5 |

**Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, diario Oficial El Peruano y Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ**
**Elaboración: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República[9].**

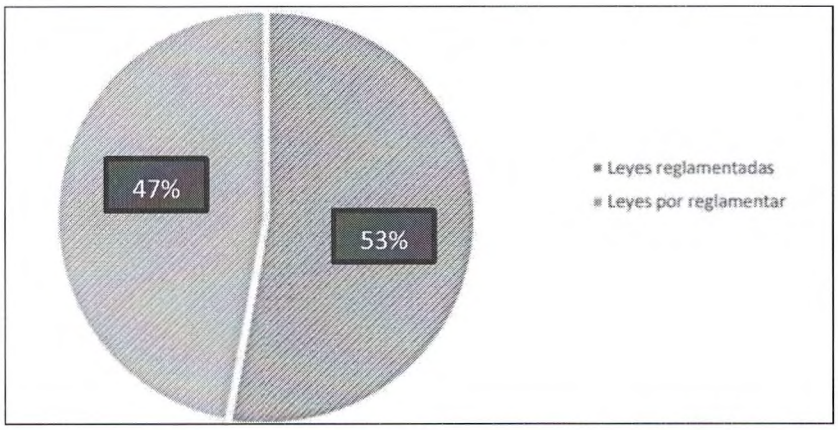
8 Luz Alarcón (04.12.2022) Oportunidad perdida: Casas de apuesta online no pagarán impuestos durante Mundial Qatar 2022. Ojo Público. Disponible en: https://ojo-publico.com/3908/casas-apuesta-online-los-impuestos-que-no-pagaron-qatar-2022.

9 Congreso de la República. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. "Seguimiento a la reglamentación de las leyes por año de publicación".

Este escenario muestra una desidia en el cumplimiento de la competencia de reglamentar las leyes por parte del Poder Ejecutivo, pese a que existe un mandato constitucional expreso para ello. Así, el cuadro mostrado evidencia el incremento del número de leyes pendientes de reglamentación con el paso de los años.

Para diciembre de 2021, el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República, elaboró el siguiente gráfico que evidencia que, para esta fecha, cerca de la mitad de las leyes se encontraban pendientes de reglamentación:

**Gráfico N.° 1: Leyes reglamentadas y por reglamentar (2016 – 2021)**




**Fuente: Diario Oficial El Peruano, Archivo Digital de la Legislación del Perú y Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).**
**Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal**[10]

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, frente a la falta de reglamentación de la ley, esta puede ser exigida judicialmente a través de un proceso de cumplimiento[11], toda vez que se trata de un mandato claro, directo, concreto e incontrovertido que el Poder Ejecutivo debe cumplir.

---

Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/DIDP/seguimiento-reglamentacion-leyes/ (consultada el 10.12.2022)

10 Alexis Perea (2021) Informe temático N° 54/2021-2022: La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, p. 7. Disponible en: https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/inf-54-la-potestad-reglamentaria-d-p-ejecutivo.pdf (consultada el 08.11.2022)

11 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00168-2005-AC/TC, fundamento jurídico 12.

No obstante, recurrir al proceso de cumplimiento, implica cargar a la ciudadanía con la responsabilidad de dar solución a la inoperancia del Poder Ejecutivo, debido a que tendrían que desplegar una serie de actividades tendientes a cuestionar judicialmente la omisión de dicho poder del Estado y exigir su cumplimiento; teniendo que cubrir, además, el costo del litigio, así como emplear su tiempo y esfuerzo en un proceso judicial que inicia en el Poder Judicial pero que puede llegar hasta el Tribunal Constitucional.

Asimismo, recurrir al proceso de cumplimiento tiene como resultado que el órgano jurisdiccional, sea el Poder Judicial o el Tribunal Constitucional, reafirme la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar la ley; sin embargo, no impide que se pueda incurrir nuevamente en la omisión de cumplir con dicho deber, al carecer de mecanismos efectivos para garantizar el cumplimiento del mandato judicial.

Incluso, para el mes de abril del presente año, se encontraron once leyes aprobadas por el Congreso de la República de manera prioritaria, a partir de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo; las cuales, pese a provenir del propio Poder Ejecutivo, no fueron reglamentadas dentro del plazo de ley, imposibilitando su aplicación[12].

Es importante tener presente que esta problemática ha suscitado la preocupación del Congreso de la República en reiteradas oportunidades, a fin de contar con un marco normativo específico que regule mecanismos para superar la omisión del Poder Ejecutivo de ejercer su potestad reglamentaria, debido a los efectos perjudiciales que dicha desidia tiene para el sistema democrático y la tutela de los derechos de la ciudadanía.

Al respecto, el 24 de agosto de 2016, el grupo parlamentario Frente Amplio presentó el proyecto de Ley 128/2016-CR, proyecto de ley que precisa los alcances y responsabilidades en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Al año siguiente, el 22 de junio de 2017, el grupo parlamentario Alianza para el Progreso, presentó el Proyecto de Ley 1580/2016-CR, Proyecto de Resolución Legislativa que modifica el artículo 5 e incorpora el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República, respecto al procedimiento de reglamentación de las leyes.

---

12 Congreso de la República (19.04.2022) Poder Ejecutivo no ha reglamentado 11 leyes de impacto social que fueron aprobados prioritariamente por el Congreso. Disponible en: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/poder-ejecutivo-no-ha-reglamentado-11-leyes-de-impacto-social-que-fueron-aprobados-prioritariamente-por-el-congreso/ (consultada el 09.11.2022)

Asimismo, el 7 de febrero de 2018, el mismo grupo parlamentario presentó el Proyecto de Ley 2405/2017-CR, Proyecto de Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna. Sin embargo, ninguna de dichas propuestas fueron objeto de dictamen en comisión y fueron finalmente archivadas al haber concluido el periodo parlamentario en el cual habían sido propuestas.

En el actual periodo legislativo, el grupo parlamentario Acción Popular presentó el Proyecto de Ley 2585/2021-CR, Proyecto de Ley que establece la responsabilidad por la falta de reglamentación oportuna, el cual propone la modificación de los incisos 1 y 3 del artículo 13 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

A la fecha, esta iniciativa cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión Pública del Congreso de la República; proponiéndose un texto sustitutorio que establece medidas para un procedimiento más transparente y participativo para la elaboración de los reglamentos a cargo del Poder Ejecutivo, contemplando la responsabilidad política del ministro que suscriba un reglamento que desnaturalice la ley reglamentada.

No obstante, no se contempla un procedimiento de control que garantice la efectiva emisión del reglamento, ni una consecuencia concreta frente a la omisión del Poder Ejecutivo. En ese sentido, se evidencia la necesidad de implementar un mecanismo efectivo para corregir la falta de reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo.

No puede perderse de vista que la falta de reglamentación de la ley desnaturaliza su función como fuente del derecho ya que, con ello se impide su eficacia y, en la práctica, se la invalida, al impedir que despliegue sus efectos. Con ello, una decisión adoptada por el Congreso de la República, que incluso pudo haber sido objeto de aprobación por insistencia, a través de la falta de reglamentación estaría siendo objeto de veto por parte del Poder Ejecutivo, pese a que sus observaciones o reparos respecto de la norma no fueron de recibo por el Parlamento.

Por dichas razones, la presente propuesta establece un mecanismo específico para que el Congreso de la República, a través de su función de fiscalización y control político, pueda realizar el control del cumplimiento de la reglamentación de las leyes. Para dichos efectos, se contempla incluir en el Reglamento del Congreso el artículo 91-A que contemple un procedimiento de control de dicha función por parte del Poder Ejecutivo.

Dicho procedimiento contempla que el Poder Ejecutivo informe de forma oportuna las razones por las cuales no cumple con la emisión del reglamento en

el plazo dispuesto por la Ley o, si esta no contemplara un plazo, en el término del periodo legislativo siguiente en el que se emitió la ley. Asimismo, se prevé la posibilidad de otorgar un plazo adicional para que el Poder Ejecutivo cumpla con la reglamentación de la ley siempre que se justifique la dilación en la emisión de la norma.

Finalmente, si pese a la prórroga no se cumple con la emisión del Reglamento, o si no existió justificación para otorgar el plazo de prórroga, se inicia el procedimiento de acusación constitucional contra los titulares de los sectores responsables de la reglamentación de la norma por la infracción del inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política.

Dicho mecanismo constituye el medio idóneo para ejercer el control político por parte del Congreso de la República respecto al incumplimiento del Poder Ejecutivo en acatar una obligación dispuesta expresamente por la Constitución Política con la finalidad de aplicar una sanción política ante una violación de un mandato constitucional.

Al respecto, el Tribunal Constitucional reconoce que el control político que ejerce el Congreso de la República respecto de altos funcionarios se puede manifestar a través de la sanción por responsabilidades políticas aun cuando no exista la comisión de un delito. En ese sentido, "está permitido acusar a los referidos funcionarios públicos [previstos en el artículo 99 de la Constitución Política] por 'infracción de la Constitución'. Y es que toda falta política en que incurran los funcionarios que componen la estructura orgánica prevista en la Carta Política, compromete peligrosamente el adecuado desenvolvimiento del aparato estatal"[13].

Esta situación se presenta cuando se incumple un mandato constitucional que establece una competencia a cargo del Poder Ejecutivo y que no puede ser suplida por ningún otro órgano del Estado, y cuya omisión impide la adecuada implementación de las leyes y su efectiva vigencia afectando con ello el funcionamiento del sistema democrático.

Cabe señalar que el artículo 43 de la Constitución establece como característica fundamental del Estado peruano la vigencia del principio de separación de poderes. Dicho principio supone la colaboración entre los distintos organismos del Estado, así como también un mutuo control[14].

---

13 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00006-2003-AI/TC, fundamento jurídico 19.

14 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00004-2006-AI/TC, fundamentos jurídicos 23 y 24.

En esa línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que la separación de poderes reconoce que "la relación entre diferentes poderes contiene mecanismos de control y de colaboración"[15]. En atención a ello, la Constitución Política contempla una relación de colaboración entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo; así, mientras el primero emite las leyes, el segundo las precisa, complementa o desarrolla, a través de los reglamentos.

Sin embargo, si el Poder Ejecutivo incumple dicha función, corresponde adoptar medidas para superar la omisión y garantizar que el Poder Ejecutivo cumpla con sus funciones, pues de lo contrario, las leyes emitidas por el Congreso de la República podrían devenir en ineficaces, debido a su falta de reglamentación. Por ello, se requiere establecer un mecanismo que asegure el cumplimiento de dicha función, como manifestación del principio de separación de poderes contemplado por nuestra Constitución Política.

En definitiva, la finalidad de esta propuesta implica garantizar el cumplimiento, por parte del Poder Ejecutivo, de la potestad reglamentaria constitucionalmente establecida.

### I.2 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

## II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto

15 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00006-2019-CC/TC, fundamento jurídico 31.

Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellas de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental[16].

En ese sentido, el presente proyecto de resolución legislativa no supone el uso de recursos adicionales, sino que establece un mecanismo para el efectivo control del deber de reglamentar las leyes por parte del Poder Ejecutivo, ante su omisión. Ello, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las leyes y la vigencia del Estado de Derecho, toda vez que la falta de reglamentación de las leyes impide o dificulta su eficacia.

En ese sentido, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considere también los beneficios de carácter social que la medida conlleva. En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si la medida contribuye a alcanzar metas sociales[17].

Al respecto, la Constitución Política ha dispuesto en el inciso 8 de su artículo 118 que corresponde al Poder Ejecutivo la reglamentación de las leyes, por lo que el cumplimiento de dicha obligación es un mandato constitucional que busca la implementación de las leyes que tienen como finalidad atender las necesidades de la población y garantizar el interés público, los mismos que se ven defraudados si es que no se adoptan las medidas que garanticen su eficacia.

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que nuestro ordenamiento jurídico contempla el derecho fundamental de todas las personas de "defender la eficacia de las normas legales"[18]. En ese sentido, el Estado debe

---

16 De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

17 Armando Cáceres Valderrama (2017) Manual de aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Lima: Congreso de la República, p. 25.

18 Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00168-2005-AC/TC, fundamento jurídico 9.

proveer mecanismos que permitan garantizar ese derecho de forma efectiva y oportuna.

A partir de dichas consideraciones, en el siguiente cuadro se explican los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

**Cuadro N.° 2: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.**

| Involucrados | Efectos directos | Efectos indirectos |
|---|---|---|
| **Estado peruano** | ▪ Garantiza la eficacia de las leyes que requieren de reglamentación para su adecuada implementación.<br><br>▪ Establece un adecuado mecanismo de control para el cumplimiento del mandato constitucional previsto en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución.<br><br>▪ Se contempla un procedimiento claro para el ejercicio de la competencia de fiscalización del Congreso de la República frente a la inacción del Poder Ejecutivo. | ▪ Promueve la colaboración entre instituciones del Estado para garantizar el cumplimiento de la obligación de reglamentar las leyes en los plazos contemplados.<br><br>▪ Promueve la vigencia del Estado de Derecho, al establecer mecanismos para el cumplimiento del mandato constitucional previsto en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución.<br><br>▪ Promueve el balance y control entre Poderes, para un efectivo control del cumplimiento de la reglamentación de las leyes. |
| **Ciudadanos** | ▪ Contarán con un mecanismo institucional que garantizará su derecho fundamental al cumplimiento de las normas que requieren ser reglamentadas.<br><br>▪ Se fortalecerá la predictibilidad respecto a la reglamentación de las leyes, contemplándose un | ▪ Se promueve la vigencia del Estado de Derecho, al establecer mecanismos para que los poderes públicos cumplan con sus funciones constitucionalmente establecidas.<br><br>▪ La reglamentación de las leyes que se encuentran orientadas a la satisfacción de sus |

| | | |
|---|---|---|
| | mecanismo que asegure el cumplimiento del plazo de reglamentación. | necesidades será efectiva. |

**Fuente: Elaboración propia**

## III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, para tal efecto se plantea modificar el artículo 5 e incorporar el artículo 91-A al Reglamento del Congreso de la República.

Con la incorporación del artículo 91-A se contempla un procedimiento para llevar a cabo un adecuado control del cumplimiento de la obligación del Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes. En esa línea, también se contempla la modificación del artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República, con la finalidad de señalar expresamente que la función de Control Político que este organismo ejerce incluye el cumplimiento de reglamentar las leyes en los plazos previstos. Dicha modificación puede apreciarse con claridad en el siguiente cuadro:

**Cuadro N.° 3: Comparación entre el Texto vigente del Reglamento del Congreso de la República y el texto modificado según la presente propuesta.**

| Texto vigente del Reglamento del Congreso | Texto Propuesto |
|---|---|
| **Artículo 5.** La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, | **"Artículo 5.-** La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, **el cumplimiento de la reglamentación de las leyes,** el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el |

| | |
|---|---|
| el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. | cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores". |
| NO PREVISTO | **Artículo 91-A.- Control sobre el cumplimiento de la reglamentación de las leyes**<br>El Congreso de la República realiza el control sobre el cumplimiento de la reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, en el plazo previsto legalmente para ello o, cuando dicho plazo no hubiera sido previsto, dentro del periodo legislativo siguiente de aquel en el cual se emitió la norma pendiente de reglamentación. Para dicho fin, se sigue el siguiente procedimiento:<br><br>a) Al día siguiente del vencimiento del plazo previsto legalmente para la reglamentación de la ley o, cumplido el periodo legislativo siguiente, según sea el caso; el presidente del Consejo de Ministros, así como el titular de la entidad pública responsable de la elaboración del reglamento, informan a la Mesa Directiva del Congreso de la República acerca del cumplimiento de su obligación de reglamentación.<br><br>b) Si al vencimiento de dichos plazos, no se hubiera cumplido con la reglamentación de la norma, el Congreso de la República cita al titular de la entidad responsable de la |

| | |
|---|---|
| | elaboración del reglamento, para que informe acerca de las razones del incumplimiento, el estado actualizado de la elaboración del reglamento y las acciones previstas para subsanar dicha omisión.<br><br>c) En atención a las razones expresadas, el Congreso de la República puede otorgar un plazo de quince (15) días para que el Poder Ejecutivo cumpla con reglamentar la ley, materia de consulta.<br><br>d) Si vencido dicho plazo o cuando las razones expresadas por el titular de la entidad no hubieran justificado el otorgamiento del plazo de subsanación; el Congreso de la República inicia el procedimiento de acusación constitucional contra el titular del sector o de los sectores que incumplieron con la emisión del reglamento, por infringir el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política. |

## IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2022-2023[19]:

- **Tema N° 1:** Funcionamiento de los órganos y organismos del Estado.
- **Tema N° 2:** Regulación de la Coordinación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo en función al principio constitucional de balance y equilibrio de poderes.
- **Tema N° 3:** Reformas en el Reglamento del Congreso y acuerdos de la Mesa Directiva.

19 Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR.

Asimismo, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Primera:** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
- **Vigésimo Tercera:** Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
- **Vigésimo Cuarto:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.