



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

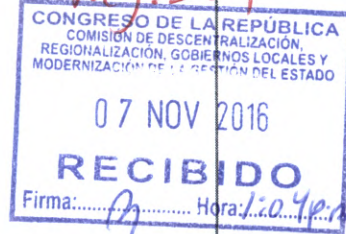
"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la consolidación del Mar de Grau"

- 3 NOV. 2016

Lima,

0 18025

OFICIO N° 4844-2016-PCM/SG/OCF



Señora  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta  
Comisión de Descentralización, Regionalización  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 128/2016-CR, que propone sancionar la falta de reglamentación oportuna

Referencia: Oficio P.O. N° 044-2016-2017/CDRGLMGE-CR  
Expediente N° 201632613

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del señor Presidente del Consejo de Ministros, con relación al oficio de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, que propone sancionar la falta de reglamentación oportuna.

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Memorando N° 1841-2016-PCM/OGAJ, remitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre ese particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,



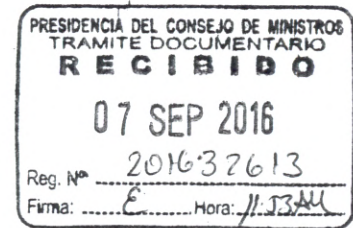
.....  
María Soledad Guillro Suarez-Durand  
Secretaría General  
Presidencia del Consejo de Ministros

OCP/mosa



Lima, 2 de setiembre de 2016

**OFICIO P.O. N° 044 -2016-2017/ CDRGLMGE-CR**



Señor  
**FERNANDO ZAVALA LOMBARDI**  
**Presidente del Consejo de Ministros**  
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno  
Lima

De mi consideración:

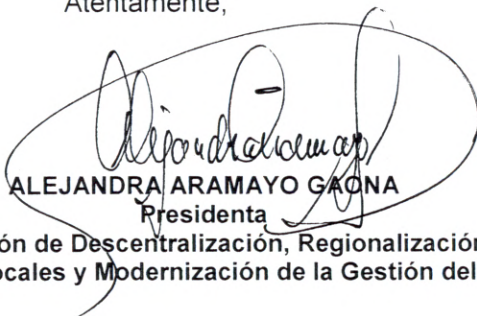
Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 0128/2016-CR, ley que propone incorporar los incisos 4 y 5 al artículo 13° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, estableciendo que la desnaturalización de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,



  
**ALEJANDRA ARAMAYO GAONA**  
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado**

AAG/rmch.





PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"

MEMORANDO N° 1841 - 2016-PCM/OGAJ

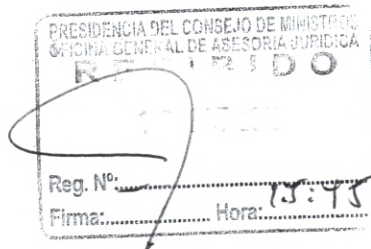
A : VLADO ERICK CASTAÑEDA GONZÁLES  
Secretario de Coordinación

DE : EDGARD EDUARDO ORTIZ GÁLVEZ  
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna".

REF : a) Memorando N° 430-2016-PCM/SC/OCP  
b) Oficio P.O. N° 044-2016-2017/CDRGLMGE-CR

FECHA : Lima, 03 OCT. 2016



Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de remitir adjunto al presente, el Informe N° 158-2016-PCM/OGAJ-CMV, que este despacho hace suyo, respecto de la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna", para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente,

Abog. EDGARD EDUARDO ORTIZ GÁLVEZ  
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica  
Presidencia del Consejo de Ministros



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

**INFORME N° 158-2016-PCM/OGAJ-CMV**

**A :** EDGARD EDUARDO ORTIZ GALVEZ  
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

**ASUNTO :** Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna".

**REF. :** a) Memorando N° 430-2016-PCM/SC/OCP  
b) Oficio P.O. N° 044-2016-2017/CDRGLMGE-CR

**FECHA :** Lima, 03 OCT. 2016

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al documento de la referencia a) por el cual el Secretario de Coordinación remite el Oficio P.O. N° 044-2016-2017/CDRGLMGE-CR, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, a fin de que se emita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, que propone la "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna".

Sobre el particular, informo lo siguiente:

**I. BASE LEGAL:**

- 1.1 Constitución Política del Perú.
- 1.2 Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Ley N° 26889 - Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- 1.4 Decreto Supremo N° 0008-2006-JUS- Aprueban Reglamento de la Ley Marco para la Producción Legislativa.
- 1.5 Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Decreto Supremo N° 063-2007-PCM y sus modificatorias.

**II. ANÁLISIS:**

**DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

- 3.1 El Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna", fue presentado al área de trámite documentario del Congreso de la República el día 24 de agosto de 2016, luego de lo cual, con fecha 31 de agosto de 2016, fue decretado para dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.<sup>1</sup>

**ANÁLISIS DEL ASPECTO FORMAL DEL PROYECTO DE LEY**

- 3.2 Al respecto, es necesario precisar que el proyecto de ley materia de análisis tiene que cumplir con todos los lineamientos para la elaboración, denominación y

<sup>1</sup> Cabe precisar, que el inciso a) del artículo 35 del Reglamento del Congreso de la República, establece que las comisiones ordinarias son las encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización.



publicación de una norma, supuestos que están contemplados en la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889 y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS. En tal sentido, se señala lo siguiente:

**3.2.1 Respetto al Título de la Disposición:** "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna"; al respecto, es necesario expresar lo siguiente:

El artículo 7 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, expresa que la redacción del nombre deberá ser clara y concisa, debiendo reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo de cualquier otro dispositivo.

Al respecto, es necesario precisar que la denominación de la propuesta no cumple con los presupuestos normativos citados, debido a que su denominación no nos permite conocer el contenido total y la idea central del texto normativo.

**3.2.2 Respetto a la Exposición de Motivos<sup>2</sup>:** se advierte que existe una escasa fundamentación de la necesidad de la propuesta, no cumpliéndose adecuadamente con lo señalado en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en tanto se aprecia que no contiene la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, la legalidad y constitucionalidad de la iniciativa planteada.

En cuanto a la desnaturalización de la norma, la exposición de motivos no sustenta los supuestos en que se darían la referida desnaturalización, como se acredita, cuál sería el procedimiento a seguir para declarar la desnaturalización de la ley; en ese sentido, la citada desnaturalización no se podría inferir subjetivamente de lo regulado en la norma.

Asimismo, se señala que se ha verificado según el Reporte de Seguimiento a la Reglamentación de las Leyes, correspondiente al periodo 2005-2016, existen 42 leyes que no han sido reglamentadas oportunamente; sin embargo, no se ha realizado un análisis exhaustivo de dicha problemática, puesto que dicha situación podría haberse originado porque alguna de las leyes es inviable de ser reglamentada u otro supuesto.

**3.2.3 Sobre el Análisis costo beneficio,** dada la naturaleza de la norma que se propone, se aprecia que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisándose que no demandará recursos adicionales al Tesoro Público.

**3.2.4 Respetto al Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional,** este extremo no se cumple, debido a que no se ha precisado si se

<sup>2</sup> Artículo 2° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, señala que la Exposición de Motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado.



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Secretaría  
General

Oficina General  
de Asesoría Jurídica

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa. la propuesta contraviene la propia Ley a modificar.

## ASPECTOS SUSTANTIVOS DE LA PROPUESTA NORMATIVA

### Análisis Constitucional:

- 3.3 La Constitución Política del Perú, establece en su artículo 118, inciso 8, que le corresponde al Presidente de la República:

*"Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas o desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones".*

Esta potestad otorgada al Presidente de la República consiste, en la facultad de emitir las normas y preceptos que desarrollen el contenido de las leyes con el fin de que estas puedan aplicarse y cumplirse. Las normas emitidas en virtud de la referida potestad (reglamentos) se encuentran en un nivel jerárquico inferior a las leyes, o sea están subordinada a estas, de ahí que no puedan transgredir ni desnaturalizar su contenido.

- 3.4 En cuanto al plazo para aprobar los reglamentos, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 establece en su artículo 13, inciso 2, que las normas que se den en ejercicio de la potestad reglamentaria deben aprobarse dentro del plazo establecido, el cual es generalmente dado por la propia ley a ser reglamentada.

### Análisis de contenido normativo del Proyecto de Ley

- 3.5 El artículo 1 del Proyecto de Ley N° 128/2016-CR, que propone la "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna", establece la incorporación de los incisos 4 y 5 al artículo 13 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el siguiente texto:

**Artículo 1.- Responsabilidad política por afectar indebidamente la potestad reglamentaria**

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

**"Artículo 13.- Potestad reglamentaria**

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

*(...)*

**4. La desnaturalización de la ley a través del reglamento y el incumplimiento en el plazo de la promulgación de la norma reglamentaria genera responsabilidad política en el titular del sector respectivo, en tanto ambos actos constituyen infracción constitucional.**



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"  
"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

*5. El Presidente del Consejo de Ministros informa por escrito al Congreso y bajo responsabilidad, sobre el cumplimiento de la promulgación oportuna de las normas reglamentarias. El informe se remite a la Presidencia del Congreso dentro de los primeros días de iniciada cada legislatura ordinaria.*

*El incumplimiento en la emisión del reglamento previsto en el inciso 2, no suspende la entrada en vigencia de la ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria, siendo exigible por la ciudadanía". (Énfasis agregado)*

- 3.6 El proyecto de ley pretende establecer como responsabilidad política del titular del sector la desnaturalización de una ley a través de su norma reglamentaria. Sobre el particular, nuestra normatividad constitucional vigente prevé las acciones frente a la ilegalidad de una norma reglamentaria (decreto Supremo) que infrinjan la Constitución o la ley, o cuando no hayan sido expedidas o publicadas en la forma prescrita por la Constitución o la ley, como lo es el proceso de acción popular; en ese sentido, para que se establezca la desnaturalización o vulneración de una ley, primero tendría que ser declarada como tal, por los órganos constitucionalmente competentes.
- 3.7 En cuanto a la responsabilidad de los Ministros de Estado, el artículo 128 de la Constitución Política del Perú establece que los ministros *son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo*; en ese sentido, se observa que igualmente, ya se encuentra regulado la responsabilidad individual de los ministros por los actos propios que ellos realicen en el ejercicio de sus funciones; la responsabilidad individual como consecuencia del refrendo de las decisiones presidenciales; así como las responsabilidades solidarias por vulneración a la norma constitucional o las leyes.
- 3.9 Por otro lado, regular la imposición de responsabilidades y/o sanciones políticas a los Ministros de Estado difiere de la naturaleza jurídica de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, instrumento legal que establece normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas en el marco de la Constitución Política del Perú, entre otros aspectos; por lo que, no es el instrumento idóneo para regular responsabilidades y sanciones como consecuencia de las acciones u omisiones que deben asumir los ministros de Estado.
- 3.10 En tal sentido, como ya se mencionó anteladamente, la responsabilidad de los ministros por la desnaturalización de una ley, no puede presumirse, sino que debe ser declarada como tal, de lo contrario resultaría ser una apreciación subjetiva y difusa que generaría inseguridad jurídica, vulnerando el principio de legalidad y el respeto irrestricto al Derecho y al cumplimiento de la ley.
- 3.11 En cuanto a la emisión de normas reglamentarias, cabe indicar que con la incorporación planteada se atribuye a los Ministros de Estado una función contraria a nuestro ordenamiento legal, puesto que los reglamentos de leyes, son aprobados





*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

mediante Decreto Supremo, y éstos no son aprobados por los Ministros de Estado, sino por el Presidente de la República y refrendado por los Ministros correspondientes, inclusive podría necesitarse el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, para los casos que la Ley a reglamentar así lo disponga. Por lo tanto, no podría considerarse ésta como una función exclusiva de los Ministros de Estado, de ser así, colisionaría con lo señalado en el artículo 11 de la ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo:

*"Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República  
Corresponde al Presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:*

*(...)*

*3. 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.(...)"*.(énfasis agregado)

- 3.12 En esta misma línea, sobre la potestad reglamentaria que el Presidente de la República ejerce mediante la expedición de Decretos Supremos, Jorge Danós Ordoñez señala lo siguiente:

*"Por mandato constitucional el Presidente de la República es titular de la potestad reglamentaria, pero no puede ejercerla individualmente, porque existen otros preceptos en la Constitución que disponen que requiere el acuerdo con sus ministros, individualmente considerados o en consejo de ministros. Tal es el caso del artículo 120 que sanciona con nulidad los actos el Presidente de la República que carece de refrendación ministerial, razón por la que el dictado de reglamentos por el presidente necesita del refrendo de uno o más ministros. Como se sabe la obligatoriedad de contar con el refrendo ministerial para que los actos del presidente tengan validez jurídica es una institución importada de sistemas políticos de raigambre parlamentaria que tiene por finalidad permitir el control parlamentario de los actos de gobierno mediante la correspondiente asignación de responsabilidad al o a los ministros que acompañan al presidente en sus decisiones".<sup>3</sup>*

- 3.13 En tal sentido, la aprobación de normas reglamentarias, así como su entrada en vigencia dentro del plazo establecido no depende *directamente* del Ministro de Estado o en su caso del titular de la entidad competente, pues debe tenerse en cuenta, que le corresponde a la entidad competente, la elaboración del proyecto, más no su aprobación y consecuente entrada en vigencia.

- 3.14 De acuerdo con las referidas incorporaciones a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se busca la responsabilidad política en que podrían incurrir los ministros involucrados en la emisión de un reglamento si esta se emite fuera del plazo; esta posible responsabilidad/sanción busca funcionar como un imperativo para que la reglamentación de una norma se emita oportunamente.

- 3.15 Como se sabe la responsabilidad política ante el Congreso de la República acarrea la censura del ministro y, por lo tanto, su remoción del cargo, posible sanción que resultaría ser desmedida, considerando que se trataría de un ministro de Estado e, inclusive, el Primer Ministro; más aún, si como ya se sustentó anteladamente, los Ministros de Estado son responsables de disponer la elaboración de los proyectos

<sup>3</sup> Jorge Danos Ordoñez; "El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano". En: Aspectos del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigadores del Derecho (colaboraciones peruanas) Idemsa, Lima Pág. 186.



*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación del Mar de Grau"*

de reglamento de las leyes, sin embargo, la responsabilidad de los Ministros de Estado concluye con la presentación y sustentación de la norma reglamentaria.

- 3.16 Dentro de este contexto, respecto a la obligación del Presidente del Consejo de Ministros de informar por escrito al Congreso, *bajo responsabilidad*, sobre el cumplimiento de las promulgación oportuna de las normas; es oportuno precisar que el artículo 96 de la Constitución Política del Perú reconoce que; "Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios. El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley"; lo que nos permiten determinar, como ya se mencionó anteladamente, que nuestro ordenamiento jurídico prevé la responsabilidad de los ministros por los actos u omisiones que ellos realicen en el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, cabe resaltar que en la exposición de motivos no se ha cumplido con sustentar adecuadamente la definición de la *"promulgación oportuna de las normas reglamentarias"*; ello considerando que el numeral 2 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que *"los reglamentos se aprueban dentro del plazo establecido"*.
- 3.17 Finalmente, respecto a la entrada en vigencia de las normas, es oportuno precisar que el artículo 109 de la constitución Política del Perú señala que 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; por lo tanto, resulta redundante que se establezca que el incumplimiento de la emisión del reglamento no suspende la entrada en vigencia de la ley a partir del vencimiento de la reserva reglamentaria, pues la ley prevalece sobre las normas de inferior jerarquía; en ese sentido, una norma reglamentaria no podría suspender la vigencia de una Ley, pues sería la propia ley u otra ley que postergue su vigencia.
- 3.18 Por lo tanto, no resulta viable jurídicamente la aprobación del proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna", debido a por los fundamentos expuestos en el presente informe.

### III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

Por los fundamentos expuestos, no resulta viable jurídicamente la aprobación del proyecto de Ley N° 128/2016-CR, "Ley que sanciona la falta de reglamentación oportuna".

Se recomienda remitir el presente Informe a la Oficina de Coordinación Parlamentaria para los fines pertinentes.

Atentamente,

Carmen Moreno Ventocilla  
Abogada