

PROYECTO DE LEY N° 486/2021-CR



**“PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 68 y 76 DEL
REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA”**

JOSÉ LUIS ELÍAS AVALOS
Congresista de la República

La Constitución señala en sus artículos 95° y 102° que **“el mandato legislativo es irrenunciable”**; y que **“son atribuciones del Congreso, entre otras, dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes y velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”**.

La Carta Magna dispone además en sus artículos 103° y 107°, que **“el legislador puede expedir leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas...”**. **“la Constitución no ampara el abuso del derecho”**; ...”

El Congreso de la República debe establecer en este contexto, el procedimiento adecuado para garantizar el cumplimiento del objeto de la ley, evitando que la promulgación de la norma GENERE FALSA EXPECTATIVA EN LA SOCIEDAD; permita un control posterior real; y EVITE QUE, RESPECTO A SU CUMPLIMIENTO, NO DETERIORE LA IMAGEN Y FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

ES NECESARIO POR ELLO, LEGISLAR CON RACIONALIDAD

El legislador debe observar que las normas cuentan con requisitos mínimos aplicables a su diseño como son;

1. **HOMOGENIDAD** (es decir, que todo su contenido guarde unidad en sus objetivos y no se involucre en ella otros no contemplados en su fundamento);
2. **COMPLETITUD** (debe evitar en lo posible legislación complementaria al objeto de la ley regulada);
3. **UNIDAD**;
4. **COHERENCIA** (de índole formal, es decir, sin ambigüedad en la redacción y material, es decir, sin redundancias ni contradicciones); e
5. **IMPARCIALIDAD** (no admitir criterios parcializados ni subjetivos).

CUALES SON LOS ERRORES MAS COMUNES AL LEGISLAR

Villota,
Pérez,
Rengifo (La Ley y la Técnica
Legislativa” 1ra Ed. 2015)

PROYECTO

Tres
características de
la degradación
legislativa

Las leyes intrusas son aquellas que no guardan homogeneidad en su contenido porque regulan diferentes temáticas.



Las leyes vacías, son aquellas que «funcionan en el vacío», es decir, aquellas que presuponen la existencia de una ley, institución o financiación que no se dan.



Las leyes simbólicas son las que no tienen ningún efecto práctico, pues son meramente declarativas o tratan de satisfacer simbólicamente una expectativa ciudadana.



NECESITAMOS DESARROLLAR UNA PRODUCCIÓN LEGISLATIVA QUE PUEDA SER MEDIBLE Y CONFIABLE EN EL TIEMPO, QUE GENERE SEGURIDAD Y CERTIDUMBRE JURÍDICA; Y QUE EVIDENCIE EN EL CODIFICADOR DEL DERECHO Y EN LA SOCIEDAD, PREDICTIBILIDAD, COHERENCIA Y ESTABILIDAD.

NECESITAMOS:



**FORTALECER LOS
NIVELES DE
REPRESENTACIÓN Y
LEGITIMIDAD
SOCIAL**



**PROMOVER
SOLUCIONES
REALES Y CON
CREATIVIDAD**



**GENERAR
EFICIENCIA Y
EFICACIA EN EL
TRABAJO
PARLAMENTARIO**



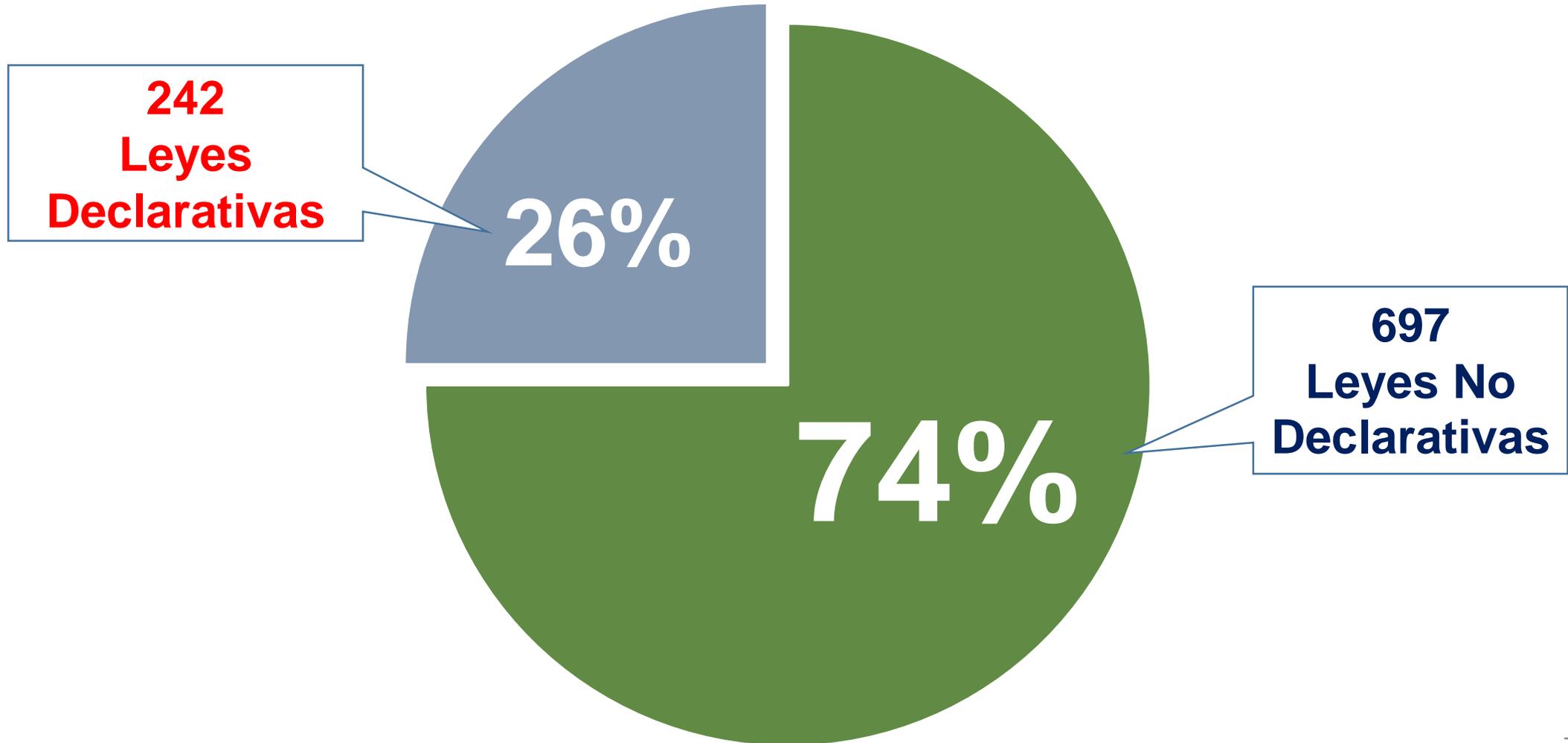
El Congreso de la República registró el ingreso de 8,102 proyectos de ley presentados por los señores Congresistas entre los años 2016 y 2021.

De los 8,102 proyectos de ley, 1,989 fueron proyectos de ley declarativos, todos ellos bajo el membrete de “Declárese de preferente interés nacional y/o necesidad pública”. De todos ellos solo 242 se convirtieron en leyes de la república.

En el estudio “La Ley y La Técnica Legislativa” 1ra Edición (julio 2015), de autoría de Villalta, Pérez y Rengifo (funcionarios del Departamento de Comisiones del Congreso); se señala que los errores más comunes al momento de legislar son: generar leyes intrusas, leyes vacías y leyes simbólicas.

LEYES APROBADAS DEL 2016 AL 2021

Total: 939 Leyes



DEL 26% DE LAS LEYES DECLARATIVAS APROBADAS ENTRE EL 2016-2021, RESALTARON LEYES QUE:

1. DECLARARON DE INTERES NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE CARRETERAS,
2. EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL; Y
3. EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL CON TITULACIÓN DE PREDIOS. ENTRE OTROS

SOMOS CREATIVOS PERO NO EFICIENTES.

Ley N°: 31300

Ley Que Declara De Necesidad Pública Y Preferente Interés Nacional el **Saneamiento Físico-Legal y la Titulación de los Predios** que ocupan los Centros Poblados, Asentamientos Humanos Y Otros Terceros, Del Distrito De Alto Larán En La Provincia De Chincha, Departamento De Ica

Ley N°: 31340

Ley que Declara de Interés Nacional y Necesidad Pública el **Reordenamiento Territorial** de la Ciudad De Juliaca, en La Provincia De San Román, Departamento De Puno

Ley N°: 31346

Ley que Declara de Interés Nacional y De Necesidad Pública **la Construcción de la Carretera** de Interconexión entre el Distrito de Megantoni con el Distrito de Echarati"

Del 2016 al 2021, el Congreso de la República recibió un presupuesto de cerca de 4 mil millones de soles. Durante este periodo se aprobaron 939 Leyes, es decir si consideramos solo el rubro de pago de personal y obligaciones sociales, habríamos gastado cerca de 2 millones de soles por cada ley que aprobó el Congreso. **Es decir 242 leyes declarativas le costaron al país 554 millones.**

A nivel institucional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA (Presupuesto 2016-2021)						
AÑO	PRESUPUESTADO		EJECUTADO		PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES
2016	S/	651,461,557.00	S/	522,541,769.00	S/ 376,128,075.00	S/ 59,762,855.00
2017	S/	711,147,298.00	S/	588,708,913.00	S/ 339,794,404.00	S/ 62,694,160.00
2018	S/	709,777,837.00	S/	550,915,607.00	S/ 376,082,651.00	S/ 70,222,544.00
2019	S/	708,496,784.00	S/	523,235,745.00	S/ 388,391,505.00	S/ 67,187,690.00
2020	S/	650,478,734.00	S/	475,637,611.00	S/ 341,983,160.00	S/ 66,427,739.00
2021	S/	649,629,107.00	S/	451,412,981.00	S/ 328,835,855.00	S/ 59,032,622.00
TOTAL	S/	4,080,991,317.00	S/	3,112,452,626.00	S/ 2,151,215,650.00	S/ 385,327,610.00

CUADRO COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

PAIS	PRODUCCIÓN LEGISLATIVA											
	2016		2017		2018		2019		2020		2021	
	Declarativa	No Declarativa	Declarativa	No Declarativa	Declarativa	No Declarativa	Declarativa	No Declarativa	Declarativa	No Declarativa	Declarativa	No Declarativa
Argentina	17	68	22	61	2	57	10	28	7	61	1	28
Brasil	0	175	2	174	4	202	1	191	0	149	0	126
Chile	4	95	6	65	6	61	1	70	2	104	1	82
Cuba	0	2	0	2	0	3	0	6	0	8	0	2
Ecuador	0	20	0	19	0	11	0	18	0	19	0	24
España	0	2	0	12	0	16	0	8	0	14	1	23
Paraguay	0	63	16	187	12	195	28	164	26	166	14	103
Venezuela	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2

Fuente:

<http://www.saij.gob.ar/buscador/leyes-nacionales-vigentes>
<https://www.camara.leg.br/legislacao/busca?&ano=&abrangencia=&origem=&situacao=&geral=&numero=>
<https://www.bcn.cl/leychile/>
<https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documentos-legales/>
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=5>
https://www.congreso.es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1
<https://www.csj.gov.py/legislacion>
<https://www.asambleanacionalvenezuela.org/leyes/vigentes?page=8>

CUADRO COMPARATIVO DE PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

PAIS	TOTAL 2016 – (julio) 2021		TOTAL DE LEYES APROBADAS
	Leyes Declarativas	Leyes No Declarativas	
Brasil	7	1017	1024
Paraguay	96	878	974
Perú	242	697	939
Chile	20	477	497
Argentina	59	303	362
Ecuador	0	111	111
España	1	75	76
Cuba	0	23	23
Venezuela	0	5	5

Fuente:

<http://www.saij.gob.ar/buscador/leyes-nacionales-vigentes>
<https://www.camara.leg.br/legislacao/busca?&ano=&abrangencia=&origem=&situacao=&geral=&numero=>
<https://www.bcn.cl/leychile/>
<https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/documentos-legales/>
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/leyes-aprobadas?leyes-aprobadas=All&title=&fecha=&page=5>
https://www.congreso.es/iniciativas-legislativas-aprobadas?last_search=1
<https://www.csj.gov.py/legislacion>
<https://www.asambleanacionalvenezuela.org/leyes/vigentes?page=8>

LA PROPUESTA LEGISLATIVA

“PROYECTO DE RESOLUCION LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 68 y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA”

Artículo Único.- Se modifica el artículo 68 y 76 del Reglamento del Congreso de la Republica en los siguientes términos:
Mociones de orden del día:

Artículo 68. *Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:*

- a) Solicitud de conformación de Comisiones de Investigación.*
- b) Pedidos de interpelación y de invitación al Consejo de Ministros o a los ministros en forma individual para informar.*
- c) Pedidos de censura o negación de confianza al Consejo de Ministros en su conjunto o a los ministros en forma individual.*
- d) Pedidos de censura o proposición de confianza a los miembros de la Mesa Directiva del Congreso.*
- e) Pedidos para que el Pleno se pronuncie sobre cualquier asunto de importancia nacional.*
- f) Las proposiciones de vacancia de la Presidencia de la República, por la causal prevista por el inciso 2) del artículo 113 de la Constitución Política.*

g) Declaraciones de Necesidad Pública e Interés Nacional a iniciativa de los congresistas por intermedio de sus grupos parlamentarios.

Las mociones de Declaraciones de Necesidad Pública e Interés Nacional se presentan a través del grupo parlamentario al que pertenece el congresista con la firma del directivo portavoz y se da cuenta al pleno. El presidente del Congreso remite la moción al presidente de la República.

Las mociones de orden del día pueden ser fundamentadas por su autor por un tiempo no mayor de cinco minutos, y los grupos opositores tienen un minuto cada uno con un máximo de cinco minutos entre todos.

“PROYECTO DE RESOLUCION LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 68 y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA”

Artículo Único.- Se modifica el artículo 68 y 76 del Reglamento del Congreso de la Republica en los siguientes términos:

Mociones de orden del día:

Artículo 68. Las mociones de orden del día son propuestas mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir al Congreso que adopte acuerdos sobre asuntos importantes para los intereses del país y las relaciones con el Gobierno. Se presentan ante la Oficialía Mayor del Congreso y proceden en los siguientes casos:

(CONTINUACIÓN)

Sin embargo, en función de la cantidad de asuntos pendientes en la agenda, el Presidente puede señalar un tiempo menor. Su admisión a debate requiere el voto favorable de la mayoría de Congresistas hábiles; salvo disposición constitucional diferente. La admisión a debate, en lo que se refiere a la conformación de Comisiones Investigadoras se rige por lo dispuesto en el artículo 88 del presente Reglamento. Las mociones de saludo de menor importancia se tramitan directamente ante el Consejo Directivo, salvo casos excepcionales, a criterio del Presidente.

“PROYECTO DE RESOLUCION LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 68 y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA”

Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:

- a) Las proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el artículo 105 in fine de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de trámite urgente.
- b) Las proposiciones de ley que contienen los proyectos de Ley de Presupuesto, Ley de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, deben ser presentadas a más tardar el 30 de agosto, en aplicación de lo que establece el artículo 78 de la Constitución Política. Las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política, deben contener un estudio sobre el impacto de la futura ley en el desarrollo y el bienestar del país.

- c) La proposición de ley que contiene la Cuenta General de la República, debe ser presentada a más tardar el quince de agosto del año siguiente al de ejecución del Presupuesto, acompañada del informe de auditoría de la Contraloría General.*
- d) Las proposiciones de ley autoritativa de legislación delegada deben precisar la materia específica de la delegación y el plazo de la autorización. No puede proponerse ley autoritativa de legislación delegada en materias relativas a reforma de la Constitución, aprobación de tratados internacionales y leyes orgánicas, ni la Ley de Presupuesto ni de la Cuenta General de la República.*
- e) Las proposiciones de leyes demarcatorias territoriales deben acompañarse de los informes y antecedentes técnicos que señalen las normas que regulan la materia.*
- f) Las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados, de acuerdo al artículo 56 de la Constitución Política, deben ir acompañadas por el texto íntegro del instrumento internacional, sus antecedentes, un informe sustentatorio que contenga las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobado por el Congreso, la opinión técnica favorable del sector o sectores competentes y la resolución suprema que aprueba la remisión del tratado al Poder Legislativo.*
- g) Las proposiciones de resolución legislativa concediendo la prórroga del estado de sitio deben contener el listado de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende.*
- h) Las proposiciones de resolución legislativa autorizando el ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional, deben especificar los motivos, la relación de tropas y equipos transeúntes y el tiempo que permanecerán en territorio peruano.*

i) Las proposiciones de resolución legislativa para declarar la guerra y firmar la paz deben contener una exposición suficiente de las causas y de las condiciones, según el caso.

j) Las proposiciones de resolución legislativa de autorización de viaje al exterior deben indicar el lugar, los motivos y las fechas del viaje.

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por cinco (5) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

2.3. De un número mínimo de cinco (5) Congresistas, para el caso de los que incurran en alguno de los supuestos del numeral 5 del artículo 37.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes. Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

b) No pueden versar sobre viajes al exterior del Presidente de la República ni prórroga del estado de sitio ni aprobación de tratados internacionales ni autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

c) Deben contener la lista de los beneficiados o las características del régimen penitenciario de la generalidad de personas que beneficiará.

d) No pueden incurrir en copia de otros proyectos de ley, publicados en el Portal del Congreso. Se entiende que hay copia cuando se ha transcrito la totalidad o parte sustancial del proyecto, con el fin de presentarlo como propio o sin citar la fuente que le sirve de sustento en la Exposición de Motivos. e) Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

f) No puede ser presentados proyectos de ley de carácter declarativo referido a la creación de Distritos, Provincias, Regiones, delimitación territorial, creación y/o autorización de funcionamiento de universidades, organismos públicos u otros de competencia exclusiva del poder Ejecutivo.

3. Las proposiciones de ley que presentan los ciudadanos deben ir acompañadas por las firmas de por lo menos 0.3% de la población electoral y una resolución expedida por la Oficina Nacional de Procesos Electorales, que declare expedito el procedimiento al haberse realizado la comprobación de firmas, de acuerdo con la ley que regula la materia. El oficio de remisión al Congreso debe estar firmado por uno o por los diez primeros ciudadanos que suscriben la iniciativa, indicando, además del número de libreta electoral, la dirección donde deba notificársele en caso necesario.

Las proposiciones ciudadanas no pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente.

4. Las proposiciones de ley que presenten el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Defensor del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, el Banco Central de Reserva, la Superintendencia de Banca y Seguros, las Regiones, las Municipalidades y los Colegios Profesionales sólo podrán versar sobre asuntos de su exclusiva competencia, debiendo precisarse la concordancia de competencia en el documento de remisión. No pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente.

5. Las proposiciones de ley que presenten el Presidente de la República o los Congresistas referidas a la creación o renovación de exoneraciones, beneficios o incentivos tributarios deben contener en la exposición de motivos lo siguiente:

a) El objetivo y alcances de la propuesta.

b) El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.

c) En el caso de iniciativas de prórroga o renovación, la exposición de motivos indica si se cumplieron los fines del beneficio económico y su alcance a los sujetos beneficiarios