

I. Presentación:

Este documento pretende bosquejar el plan de trabajo legislativo que llevará a cabo el Congresista Daniel Abugattás Majluf (Grupo Parlamentario UPP - Partido Nacionalista Peruano), durante el primer año del quinquenio 2006 – 2011 para el cual ha sido elegido.

Este Plan de Trabajo contiene las diversas propuestas legislativas que resultan acordes con el Plan de Gobierno que el Comandante Ollanta Humala presentó en las elecciones generales para la Presidencia de la República. Adicionalmente, existen propuestas legislativas pensadas por el propio Congresista Daniel Abugattás que complementan los objetivos trazados en el plan de gobierno, en aras de cumplir con la oferta electoral hecha al electorado que le dio la confianza mediante el voto popular.

Las propuestas legislativas se encuentran segmentadas por temas; contienen el título de la propuesta y una sumilla que esboza una sumaria justificación de aquella para su cabal comprensión.

II. Las Propuestas Legislativas:

II.1. Cambio Constitucional:

1. Ley de Referéndum para la Reforma íntegra de la Constitución

Conforme al ofrecimiento del Plan de Gobierno Nacionalista y siguiendo los precedentes jurisprudenciales establecidos en la STC No. 0014-2003-AI/TC (1)(Caso Alberto Borea Odría y más de 5000 ciudadanos) y en la STC No. 014-2002-AI/TC (Caso Colegio de Abogados del Cusco contra la Ley No. 27600)(2) dictados por el Tribunal Constitucional; se presentará un proyecto de ley de referéndum para consultar al pueblo peruano:

- Si quiere retornar a la Constitución de 1979 y, si es así, convocar de inmediato a una Asamblea Constituyente para que reforme, actualice y ponga en práctica dicha Constitución; ó,
- Si quiere aprobar una nueva Constitución que recoja lo mejor de la tradición histórica del Perú, además de los ajustes necesarios que el nuevo pacto social requiera. De ser así, convocar de inmediato a una Asamblea Constituyente para tal fin..

La necesidad de un cambio constitucional es fruto de una realidad histórica que ha sido admitida en el debate público del último quinquenio y que dio lugar a la dación de la Ley No. 27600 que suprimió la firma de Alberto Fujimori de la Constitución actualmente vigente y que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en las sentencias que antes hemos mencionado.

Desde el punto de vista social y económico, es necesario realizar los ajustes necesarios en el pacto social que permitan -por citar un aspecto de notable trascendencia social y económica- que a través de una nueva Constitución se pueda revisar y renegociar los contratos del Estado Peruano en los sectores productivos estratégicos (telefonía, energía e hidrocarburos, otros servicios públicos, etc) y crear las condiciones para una cabal igualdad de oportunidades para todos los peruanos.

II.2. Reforma y Modernización del Estado:

2. Ley que establece la responsabilidad del Ejecutivo por la no reglamentación de las Leyes

Haciendo uso de la facultad constitucional de interpretación de las leyes, así como de velar por el respeto de la Constitución, (3) ésta propuesta legislativa tiene como objetivo interpretar que la no reglamentación de las Leyes dentro del plazo establecido por éstas, o simplemente la no reglamentación, constituirá “infracción constitucional”(4) y, por ende, el Presidente y los Ministros de Estado a los que corresponda la reglamentación, incurrirán en responsabilidad susceptible de antejuicio político para destitución en el cargo.

La propuesta otorgará el plazo de un (01) año contado desde que entre en vigencia la norma para que el Ejecutivo reglamente las Leyes no reglamentadas.

De esta manera, leyes de trascendental importancia como la Ley No. 28212 –Ley que fija las remuneraciones de los funcionarios de la alta jerarquía estatal-, quedarán reglamentadas para hacer posible la racionalización de los recursos del Estado.

3. Ley Orgánica Marco que establece la Organización y Funciones del Poder Ejecutivo y del Empleo Público

La modernización del Estado pasa por repensar, reestructurar la organización y funciones del Poder Ejecutivo (a través de todos sus estamentos), así como el empleo público.

No es posible pensar en la reforma de la estructura del Ejecutivo sin que ello vaya de la mano con la reforma y reestructuración del empleo público y viceversa.

Por ello, esta propuesta está pensada en una Ley Orgánica “Marco”. La denominamos “marco” porque a través de dos (02) grandes Libros (5): La Estructura y Organización del Poder Ejecutivo; y, el Empleo Público; pretendemos regular ambas materias en aras de dotar de modernidad al Estado.

Se pretende, pues, reanudar el debate inconcluso del Parlamento reciente que no aprobó las propuestas legislativas sobre estas importantes materias.

4. Ley de redistribución de los gastos de la publicidad estatal

Pretendemos presentar un proyecto de ley que declare de “alto interés público” la redistribución de los gastos de la publicidad estatal, única y exclusivamente, en los medios de comunicación del Estado: Radio Nacional, Canal 7 de televisión y el diario oficial “El Peruano”.

Dado que el artículo 60 de la Constitución establece el principio de participación subsidiaria del Estado en la actividad empresarial, salvo razones de “alto interés público”; la redistribución antedicha servirá para lograr: (i) austeridad en esta materia; y, (ii) evitar situaciones de corrupción como sucedió en el régimen ditatorial Fujimori-Montesinos.

5. Ley que establece la obligatoriedad de publicación de la separata “Normas Legales” del diario oficial “El Peruano” en su página web

Esta es una propuesta legislativa que guarda relación con la indicada en el numeral precedente. Y es que de la mano de la redistribución de los gastos de la publicidad estatal, en su caso, a través del diario oficial “El Peruano”; permitirá repensar la actividad empresarial de este medio de comunicación estatal permitiendo que la separata “Normas Legales” que contiene la diferente normativa publicada en el medio escrito, sea obligatoriamente publicada en la página web de este medio de comunicación.

La propuesta es acorde con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades y al libre acceso a la información pública con que cuentan los ciudadanos peruanos por mandato de la Constitución. De esta manera, se elimina el privilegio de ciertos ciudadanos o de personas jurídicas que por su capacidad económica tienen acceso a adquirir dicha separata y tomar cabal conocimiento diario de la normativa nacional. De esta manera, los servicios de internet que poco a poco van difundiendo a nivel nacional permitirán que cualquier ciudadano tenga fácil y económico acceso para conocer, cabalmente, la normativa que día a día publican los diferentes órganos del Estado con capacidad de producir normas legales.

II.3. Reforma del Sistema de Justicia:

6. Ley que crea la Comisión Multisectorial encargada de dictar una Ley Orgánica Marco del Sistema de Justicia

Se requiere realizar reformas estructurales al sistema de justicia. Por ello, hemos pensado en dictar una ley que cree una Comisión Multisectorial encargada de dictar una Ley Orgánica del Marco del Sistema de Justicia. Y es que a través de una Ley “marco” se abarcaría la regulación de la estructura y funciones de las principales instituciones vinculadas al sistema de justicia: Poder Judicial, Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura; además de regular la carrera fiscal y judicial.

Existe ya un trabajo iniciado a través del Plan de la CERIAJUS, de tal manera que se logre poner en una mesa de trabajo, durante un (01) año, a los representantes de cada una de esas instituciones, además del Ministerio de Justicia que tiene bajo su sede al INPE y de representantes del Congreso de la República; cuyo producto sea el anteproyecto de Ley Orgánica Marco del Sistema de Justicia que luego sea aprobada por el Congreso de la República.

7. Ley que crea la Comisión de elaboración de la Ley de Justicia Comunal

Este es un proyecto de ley de desarrollo del artículo 149 de la Constitución. Frente a este trascendental y delicado tema, pensamos que lo más adecuado es que el Parlamento Nacional convoque a los representantes de las principales comunidades indígenas y nativas quienes, bajo el soporte técnico del Congreso de la República, aporten sus inquietudes y propuestas de regulación en esta materia.

Así, en el plazo de un (01) año, esta Comisión elaboraría el anteproyecto de Ley de Justicia Comunal que recoja los planteamientos de los principales actores de esta propuesta legislativa, de tal manera que el resultado sea luego discutido al interior del Congreso de la República para su aprobación.

8. Ley que crea una Comisión Especializada encargada de la elaboración del nuevo Código Penal

Las constantes modificaciones al Código Penal vigente desde 1991 ha llevado a que éste cuerpo legal presente notorias desproporciones en el aspecto punitivo. Ocurre la paradoja que el acto de matar tiene menos pena que el acto de robar, por citar tan sólo un ejemplo. Se requiere, pues, una modificación íntegra, orgánica y sincronizada de este cuerpo legal.

Por ello, esta propuesta legislativa tendrá como propósito convocar a representantes de la sociedad civil, profesores universitarios, juristas de connotado prestigio académico, representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional y del Congreso de la República; con el propósito que en el plazo de (01) año, elaboren el anteproyecto de nuevo Código Penal, el mismo que luego sea presentado al Poder Legislativo para su discusión y aprobación.

II.4. Rehabilitación efectiva de reclusos:

9. Ley que establece la efectividad de trabajos forzados para reclusos

Esta es una propuesta legislativa que pretende crear, como un tipo de pena de prestación de servicios a la comunidad, la introducción de los trabajos forzados por parte de reclusos. De esta manera, se busca modificar el Código Penal y el Código de Ejecución Penal, en sus partes pertinentes, para permitirles a los jueces que de manera accesoria a la pena privativa de libertad, impongan la pena de prestación de servicios a la comunidad en la modalidad de trabajos forzados.

El proyecto de ley estará dirigido a que las Municipalidades, Gobiernos Regionales o las entidades del Gobierno Central que requieran servicios de picapedreros, pavimentación de veredas y calles, entre otros servicios necesarios para la construcción o mejoramiento de obras e infraestructura públicas; coordinen con el Instituto Penitenciario para que tales servicios sean realizados por reclusos de los penales aledaños.

La proposición legislativa es acorde con el principio constitucional de resocialización del reo, puesto que la práctica del trabajo comunitario permitirá generar condiciones idóneas de rehabilitación como mecanismo de reparación a la sociedad afectada con la comisión del delito.

II.5. Lucha contra la corrupción:

10. Ley de imprescriptibilidad de los delitos de corrupción de funcionarios y de delitos de lesa humanidad

Esta es una propuesta que materializa el ofrecimiento planteado en la campaña electoral del Comandante Ollanta Humala. Los delitos de corrupción de funcionarios deben ser imprescriptibles, así como los de atentados contra los derechos humanos.

11. Ley de reforma constitucional para que la Contraloría General de la República pueda levantar el secreto bancario de los funcionarios públicos

Se propone modificar el segundo párrafo del inciso 5 del artículo 2 de la Constitución vigente, en lo que se refiere a conferir a la Contraloría General de la República, la facultad de ordenar el levantamiento del secreto bancario de los funcionarios públicos, respecto de aquellos casos en los que estén siendo investigados.

II.6. Austeridad efectiva del Congresistas de la República:

12. Resolución Legislativa que modifica el inciso f) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República sobre los gastos operativos de los Congresistas

Conforme a lo que el Congresista Daniel Abugattás denunciara ante la opinión pública durante la campaña electoral, es inconstitucional el actual texto vigente del inciso f) del artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República que prevé el cobro de gastos operativos sin que éstos cuenten con el pago del impuesto a la renta correspondiente. Así, la inconstitucionalidad es manifiesta porque el Congreso de la República habría aprobado un beneficio tributario sin cumplir, por forma y fondo, los establecidos por la Constitución para tal fin.

II.7. La competitividad de los agentes económicos y el caso de los organismos reguladores:

13. Creación de la Superintendencia Nacional de Competitividad y Desarrollo Tecnológico (SUNACODET)

La promoción, desarrollo y defensa de la competitividad de los agentes económicos del mercado, es un asunto de notorio interés nacional por su incidencia en el crecimiento económico del país. Y tal desarrollo corre articulado con otro de igual interés: el desarrollo tecnológico.

En la actualidad, el régimen de Alejandro Toledo dictó la plataforma legal para la creación del Consejo Nacional de Competitividad que es un órgano consultor permanente de la Presidencia del Consejo de Ministros. El trabajo de este organismo aún es incipiente por su reciente data.

Por su parte, existen otros organismos que han venido desarrollando funciones en pro de la defensa de la competitividad en todos sus aspectos, como el INDECOPI. Y, en lo que concierne al desarrollo tecnológico en todos sus campos, CONCYTEC desarrolla esa función.

Se requiere organizar y sistematizar todo este trabajo que desarrollan los entes públicos que hemos mencionado anteriormente bajo un solo organismo: la Superintendencia Nacional de Competitividad y Desarrollo Tecnológico (SUNACODET). Sería un organismo autónomo pero coordinante con el Ministerio de la Producción.

Este organismo deberá subsumir en su interior al INDECOPI, al Consejo Nacional de Competitividad y al CONCYTEC. Tendría dos grandes campos funcionales: (i) Planificación, análisis y estudio de los diversos

campos de promoción, desarrollo y defensa de la competitividad; de tal manera que se produzcan normas efectivas para el logro de estos fines; y, (ii) Protección y defensa de la competitividad y del desarrollo tecnológico, a través de diversos órganos heterocomponentes de conflictos entre agentes económicos del mercado con otros organismos del Estado (sistema de acceso al mercado) o entre ellos mismos (competencia desleal, protección al consumidor, etc.).

Para crear este organismo requeriremos de dos proyectos de ley: un proyecto de ley de reforma constitucional para elevar al rango de organismo constitucional autónomo a la SUNACODET, a fin que sea acorde con el modelo de Constitución Económica que permita dotarla de los poderes suficientes para el ejercicio de las funciones que hemos mencionado en el párrafo precedente; y, el otro proyecto de ley orgánica de este organismo que regule su estructura y funciones, derogando las demás normas que regulan la estructura y funcionamiento del INDECOPI, CONCYTEC y el Consejo Nacional de Competitividad, disponiendo la transferencia a la SUNACODET.

14. Replanteamiento del rol y funciones de los organismos reguladores:

Los organismos reguladores requieren de un replanteamiento en su rol y funciones. Y es que no sólo se requiere elevarlos a la categoría de organismos constitucionales autónomos pero coordinantes con la Presidencia del Consejo de Ministros y las demás carteras a las que estén relacionadas por sus funciones; sino que resulta necesario que las funciones de protección al consumidor, a través de los procedimientos contenciosos que conocen, sean derivados al sistema de protección al consumidor que actualmente maneja la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.

Se trata, en buena cuenta, de dos (02) propuestas legislativas: una de reforma constitucional para elevar a los reguladores a la categoría de órganos constitucionales autónomos, de tal manera que resulten acordes al modelo de Constitución Económica; y, otra que disponga que cada uno de estos organismos sean regulados por Ley Orgánica, desprendiendo sus facultades de protección al consumidor para que pasen éstas a la plataforma legal del sistema de protección al consumidor que conoce la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI.

II.8. Reforma de la Educación Física y del Sistema Deportivo Nacional

15. Ley que transfiere a las Municipalidades el control y supervisión de la educación física en las escuelas públicas y privadas

En el marco de la coordinación entre el Ministerio de Educación y las Municipalidades en lo que respecta al sistema educativo de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización; esta propuesta legislativa pretende establecer mecanismos de control y supervisión de la educación física en las escuelas públicas y privadas por parte de las Municipalidades.

La educación física y la promoción del deporte constituye un aspecto sumamente descuidado en nuestro país. Los distritos constituyen los espacios físicos por donde naturalmente debe discurrir la promoción del deporte y la actividad física.

En ese sentido, se pretende reactivar la educación física y la promoción del deporte en las escuelas a través de la participación de las Municipalidades Distritales en esa tarea, a través de mecanismos de control y supervisión.

16. Reforma del Sistema Deportivo Nacional

Se requiere realizar una severa y profunda transformación del sistema deportivo nacional. Es necesario aclarar las funciones y roles de todos los organismos públicos relacionados al deporte nacional, puesto que la confusión y mezcla de funciones (Ministerio de Educación, IPD, Consejo del Deporte Escolar, etc.) es lo que origina el caos, desorden y carencia de objetivos claros y concretos de parte de cada uno de dichos organismos en la actualidad.

Para ello, el Instituto Peruano del Deporte (IPD) será elevado a la categoría de organismo constitucional autónomo, coordinante con el sector educación y con la Presidencia del Consejo de Ministros. El Jefe del IPD será nombrado por el Congreso de la República.

Serán necesarios dos proyectos de ley: uno de reforma constitucional que sirva para elevar al IPD al rango de organismo constitucional autónomo; y, otro, que sea la Ley Marco del Sistema Deportivo Nacional que tenga la categoría del Ley Orgánica al regular la estructura y funciones del IPD y de las demás instituciones vinculadas con el deporte nacional.

III. Total de Propuestas Legislativas, tiempo de elaboración y presentación:

Sin que tenga carácter cerrado, éste Plan de Trabajo contiene dieciocho (18) Propositiones Legislativas(6) que el Congresista Daniel Abugattás trabajará durante el primer año del quinquenio 2006-2011 y que pone en conocimiento de la Nación.

Lima, julio de 2006.

1. Cfr. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/0014-2003-AI.html>

2. Cfr. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00014-2002-AI.html>

3. Véanse los incisos 1 y 2 del artículo 102 de la Constitución de 1993.

4. En el fundamento 20 de la STC No. 0006-2003-AI/TC (Cfr. <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00006-2003-AI.html>), el Tribunal Constitucional ha definido a la "infracción constitucional" en la forma siguiente: *"Esa es la manera como se debe interpretar la previsión constitucional según la cual está permitido acusar a los referidos*

funcionarios públicos por “infracción de la Constitución”. 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. En estos casos, la razón del despojo del cargo no tiene origen en la comisión de un delito, sino en la comisión de faltas que aminoran, en grado sumo, la confianza depositada en el funcionario, la que debe ir indefectiblemente ligada al cargo que ostenta”.

5. De acuerdo a los principios básicos de la técnica legislativa, cualquier ley está estructurada, en orden orgánico y decreciente, en: Libros, secciones, títulos, capítulos, subcapítulos hasta llegar a la unidad normativa (artículos).

6. Los temas contenidos en los numerales 13, 14 y 16 de este documento, contienen, cada uno, dos (02) propuestas legislativas lo que hace que totalicen todas las propuestas la cantidad de dieciocho (18).