

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS

ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



LEGISLANDO SIN PARTICIPACIÓN DIRECTA

Tesis para optar el Título
Profesional de Abogado
presentada por:

El Bachiller Alberto Vittorio
CAMARGO RIEGA

Arequipa - Perú

2016



*Lo que no se define no se puede medir. Lo que no
se mide, no se puede mejorar. Lo que no se
mejora, se degrada siempre.*

Lord Kelvin



*Mi reconocimiento y agradecimiento muy especial a los
Docentes de la Universidad Católica de Santa María por
su apoyo a la realización de este trabajo y a quienes
tendré presente con respeto y gratitud.*

Asimismo, a mis padres por su apoyo y comprensión.



*Con mucho cariño a mis padres Nicolás y Susana,
quienes estuvieron conmigo en todo momento, con su
ejemplo, paciencia e infinito amor.*

*Y en especial a mi mamá Susana, a quien acabamos de
perder hace unos días y que la recordaré por siempre.*

ÍNDICE

RESUMEN	8
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I. CONCEPTOS PREVIOS	
1. DERECHO PARLAMENTARIO	14
2. EL PARLAMENTO	15
2.1. ORIGEN.....	15
2.2. DEFINICIÓN	17
2.3. FUNCIONES	19
2.3.1. FUNCIÓN REPRESENTATIVA	20
2.3.2. FUNCIÓN DE CONTROL	21
2.3.3. FUNCIÓN LEGISLATIVA	22
3. ORDENAMIENTO JURÍDICO	24
3.1. LA NORMA JURÍDICA DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ...	27
4. LA LEY	28
4.1. DEFINICIÓN	28
4.2. CARACTERÍSTICAS	29
4.2.1. GENERALIDAD	29
4.2.2. OBLIGATORIEDAD	30
4.2.3. PERMANENCIA	30
4.2.4. ABSTRACCIÓN	30
4.2.5. PUBLICIDAD	31
4.2.6. IRRETROACTIVIDAD	31
4.3. TIPOS	31
5. PROCESO LEGISLATIVO	35
5.1. ETAPAS	37
5.1.1. ETAPA PRE-LEGISLATIVA	38
5.1.2. ETAPA LEGISLATIVA	39
5.1.3. ETAPA POST-LEGISLATIVA	40

6. TECNICA LEGISLATIVA.....	41
6.1. INTERNA	43
6.2. EXTERNA.....	44
7. EVALUACIÓN DE LAS LEYES	45
7.1. FORMAS DE EVALUACIÓN.....	46
7.1.1. EVALUACIÓN PROSPECTIVA.....	46
7.1.2. EVALUACIÓN RETROSPECTIVA.....	47
7.2. MÉTODOS DE EVALUACIÓN	47
8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	48
8.1 FORMAS DE PARTICIPACIÓN	49
8.1.1. EN LA DECISIÓN.....	50
8.1.2. EN EL CONTROL.....	50
CAPÍTULO II. DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA	
1. PODER LEGISLATIVO	52
1.1. LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA	54
1.2. EL SERVICIO PARLAMENTARIO	57
2. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	58
2.1. REQUISITOS PARA SER CONGRESISTA.....	62
2.2. MIEMBROS DEL CONGRESO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	66
3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PERÚ	70
3.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	71
3.2. FORMACIÓN DE COMISIONES	77
3.2. AUSENCIA DE UNA ETAPA EVALUATIVA.....	79
4. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	83
4.1. LEYES APROBADAS	91
4.2. DEROGACIONES FORZADAS	92
4.2.1. LEY DE APORTES OBLIGATORIOS.....	93
4.2.2. LEY PULPÍN	102
4.3. CONFLICTOS SOCIALES	110

CAPÍTULO III. LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN

1. FUNCIÓN LEGISLATIVA: DE LO SIMPLE A LO COMPLEJO.....	114
1.1. CRISIS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.....	116
1.2. EL CONGRESO SE DISTANCIA DEL PUEBLO.....	125
2. CASOS DE EVALUACIÓN NORMATIVA EN EL PERÚ	126
2.1. CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO	126
2.2. ORGANISMOS REGULADORES	128
2.2.1. OSITRAN.....	128
3. LEGISLACIÓN COMPARADA	131
3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.....	131
3.2. CHILE	133
4. LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA DE LA CIUDADANÍA	136
5. CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES A SER EVALUADAS	145
5.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	146
5.2. CRITERIO PRÁCTICO	147
6. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO	148
CONCLUSIONES	151
PROPUESTA.....	152
BIBLIOGRAFÍA	160
ANEXOS	168
1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	168

RESUMEN

El presente trabajo de investigación tiene por objeto encontrar una solución a los problemas ocasionados por la formación de leyes ineficaces e ineficientes para el país. Las leyes, en realidad, son expedidas para favorecer a unos cuantos (las grandes empresas), y no en beneficio de la sociedad en general; situación que se pretende revertir con la presente tesis. En esa misma línea de ideas el estudio jurídico ECHECOPAR, ha elaborado una relación de las leyes que deben ser derogadas y/o modificadas por ser desfavorables a la ciudadanía.

La Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, también llamada **Ley Pulpín**; la Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, más conocida como la **Ley de Aportes Obligatorios**, o muchas otras leyes, fueron cuerpos normativos que debieron ser modificados o derogados por cuanto, en la práctica, no favorecían a la población en general.

Enfoquémonos en la más reciente: la **Ley Pulpín**, la cual servirá de modelo para explicar y desarrollar la solución formulada al problema denotado; y más importante aún, demostrar que la propuesta planteada no representa mayor gasto al erario nacional.

18 de diciembre del año 2014, día en que la población salió a las calles de Lima a realizar una manifestación general. El conflicto convocó, en la Plaza San Martín, a miles de personas, entre las que se encontraban pobladores, sindicatos y principalmente decenas de jóvenes trabajadores, quienes se movilizaron al local de la CONFIEP, todos ellos protestando por el recorte de sus derechos laborales en beneficio de la grandes empresas.

En definitiva, ésta ley limitaba los derechos laborales de los jóvenes, ya sean estos profesionales, técnicos o de cualquier ocupación, de 18 a 24 años de edad, es decir, perjudicaba a la mayoría de la población y obviamente, beneficiaba a unos pocos (los empresarios). En el desarrollo de la tesis se explica al detalle el modo en que se comenzó a gestar el proyecto de ley, realizando un seguimiento desde el inicio hasta que fue promulgado por el Presidente de la República; además se desarrolla los conflictos sociales que se suscitaron por motivo de su entrada en vigencia.

Las excusas que presentaban los congresistas y el Presidente de la República para librarse de responsabilidad por la dación de ésta ley, provocó la exacerbación de los manifestantes y la acentuación del conflicto, al punto de extenderse a nivel nacional, generando enfrentamientos y daños a la propiedad pública y privada; hasta que finalmente el Gobierno tuvo que retroceder, al darse cuenta del daño que estaba ocasionando, y derogar la Ley Pulpín al mes de haber sido expedida.

Entonces, la solución a este problema, consiste en la creación de una oficina que permita la intervención de los representantes de la sociedad civil en el proceso de formación de las leyes. La oficina se denominará **OFICINA CIUDADANA DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES**. En el preciso momento en que la autógrafa de propuesta de ley se encuentre en poder del Presidente de la República, para su promulgación u observación, según sea el caso, ésta oficina deberá convocar a los representantes de las organizaciones, asociaciones y/o grupos de interés debidamente constituidos que se encuentren directamente vinculados con la materia sobre la que se pretende legislar; con el fin de recoger de estas personas (*quienes son los auténticos representantes de la población*) los comentarios, ideas, observaciones y propuestas sobre la autógrafa de la propuesta legislativa; aporte que será tomado en cuenta por el Presidente de la República para tomar la decisión de promulgar, observar o vetar.

Para el caso modelo, en la **OFICINA CIUDADANA DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES** estarán reunidos, frente a frente, por un lado los representantes del trabajadores “*Pulpines*”, y por el otro los representantes de las grandes empresas, ambos debidamente constituidos y reconocidos legalmente; de donde se extraerán las principales conclusiones que servirán para otorgar al Presidente de la República un panorama más amplio de las consecuencias e implicancias que puede acarrear la promulgación de una ley de esa naturaleza.

Este mecanismo que será desarrollado a lo largo del presente trabajo de investigación, tiene, bajos otros matices, aplicación en los Estados Unidos de América, a través de la *U.S. Government Accountability Office (GAO)*, o en nuestro vecino país de Chile, por medio del *Departamento de Evaluación de la Ley*, sin embargo se trata de mejorar e implementar un sistema acorde con nuestra realidad, con el único fin de buscar el engrandecimiento de nuestro país.

ABSTRACT

This research aims to find a solution to the problems caused by the formation of ineffective and inefficient for the country laws. The laws actually are dispatched to favor a few (large companies), and not for the benefit of society in general; situation to be reversed with this thesis. In the same vein of ideas, Echecopar the law firm has prepared a list of laws that should be repealed and/or modified to be unfavorable to citizenship.

Law No. 30288 - Law promoting youth access to the labor market and social protection, also called Pulpín Law; Law No. 29903 - Law Reform Private Pension System, better known as the Law on Compulsory Contributions, or many other laws were regulatory bodies should be amended or repealed since, in practice, did not favor the population in general.

Let's focus on the latest: the Pulpín Law, which will serve as a model to explain and develop the solution to the problem posed denoted; and more importantly, demonstrate that the proposal presented does not represent greater expense to the national treasury.

December 18, 2014, the day when the people took to the streets of Lima to make a general statement. The conflict drew thousands of people in the Plaza San Martín, including settlers, unions and mainly dozens of young workers, who mobilized the local CONFIEP were, all of them protesting the cutting of their labor rights benefit of big business.

In short, this law limited the labor rights of young people, whether they are professionals, technicians or any occupation, 18 to 24 years old, so detrimental to the majority of the population and obviously benefited a few (entrepreneurs). In developing, the thesis it is explained in detail how began to take shape the bill, tracking from start to which was promulgated by the President of the Republic; besides social conflicts that arose because of its entry into force develops.

The excuses presented the congressmen and the President of the Republic to escape responsibility for the enactment of this law led to the exacerbation of the demonstrators and the accentuation of the conflict, to the point spread nationwide, generating confrontation and property damage public and private; until finally the government had

to back down, realizing the damage it was causing, and repeal the Act Pulpín month being issued.

Therefore, the solution to this problem is the creation of an office that allows the involvement of representatives of civil society in the process of drafting laws. The office will be called CIVIC OFFICE OF EVALUATION OF LAWS. At the precise moment when the autograph of bill is held by the President of the Republic for its promulgation or observation, as the case, this office will convene representatives of organizations, associations and/or groups duly constituted interest that are directly linked to the matter on which it is intended to legislate; in order to collect these people (who are the true representatives of the population) comments, ideas, and proposals on the autograph of the legislative proposal; contribution will be taken into account by the President of the Republic to make the decision to enact, observe or veto.

For model case, the CIVIC OFFICE OF EVALUATION OF LAWS will be meeting face to face, on the one hand the representatives of workers “Pulpines”, and the other representatives of large companies, both duly constituted and legally recognized; where the main conclusions that will serve to give the President a wider consequences and implications that may result in the enactment of a law of this nature picture is drawn.

This mechanism will be developed throughout this research, has, low other nuances, application in the United States, through the US Government Accountability Office (GAO), or in our neighboring country of Chile, through Evaluation Department of Law, however it comes to improving and implementing a system according to our reality, the sole purpose of seeking aggrandizement of our country.

INTRODUCCIÓN

Señor presidente y Señores Miembros del Jurado:

A vuestra consideración presento el siguiente informe que lleva como título:

LEGISLANDO SIN PARTICIPACIÓN DIRECTA.

El siguiente trabajo consta de III capítulos: el primer capítulo está referido a los conceptos teóricos que debemos entender previamente, el segundo capítulo está referido a la determinación del problema y por último, el capítulo tercero, se refiere a la solución planteada como alternativa al problema determinado en la investigación jurídica.

Este trabajo surge debido a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el mecanismo que se puede implementar para la adecuada dación de las leyes?; ¿Cuáles son las exigencias para la dación de las leyes?; ¿Cuáles son los tipos de leyes y qué leyes representan un problema social?; ¿Es importante la participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de formación de las leyes?; ¿Existe un mecanismo que permita la verdadera participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de la formación de las leyes?; por lo que se han trazado los siguientes objetivos: Encontrar el mecanismo que se puede implementar para la adecuada dación de las leyes; Establecer cuáles son las exigencias para la dación de las leyes; Establecer cuáles son los tipos de leyes y qué leyes representan un problema social; Determinar si es importante la participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de formación de las leyes; y Determinar si existe un mecanismo que permita la verdadera participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de la formación de las leyes.

Es probable que se requiera de un mecanismo de participación real por parte de los directamente involucrados en la formación de las leyes.

La conclusión más resaltante es que la evaluación legislativa ejercida por la ciudadanía y previo a su promulgación, es la mejor alternativa de solución frente al problema de la producción de leyes poco razonadas, ineficientes y perjudiciales para la sociedad en general.

Por lo que, como corolario, se puede sostener que se necesita de la implementación de una oficina que convoque a los directamente afectados con las consecuencias de las leyes para recibir sus opiniones y sugerencias con el fin de contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Arequipa; 30 mayo, 2016

CAMARGO RIEGA, Alberto Vittorio;



CAPITULO I

CONCEPTOS PREVIOS

1. DERECHO PARLAMENTARIO

Antes de empezar a desarrollar el presente trabajo de investigación, es sumamente necesario ubicarse en la rama del derecho sobre la que girará nuestro estudio.

En principio, el derecho constitucional es una parte del derecho que ha ido tomando fuerza en los últimos años, y sobre todo en el Perú, gracias a la ardua labor del destacado profesor Domingo García Belaunde.

Al respecto se debe afirmar que el derecho constitucional se refiere, no solamente a las normas que demarcan los grandes lineamientos del ordenamiento estatal, como lo hace el diseño de una máquina sobre los numerosos engranajes y complicados mecanismos de ésta; sino que además está orientado al estudio de las mismas instituciones que se mueven y operan, con un ritmo continuo e incansable, para dar vida y acción al Estado; tal como la máquina no se agota solamente en el diseño, sino que se pone en marcha y de por sí explica el funcionamiento de sus propios engranajes¹.

Ésta definición es importante para resaltar el objeto de estudio del derecho constitucional, pues ésta disciplina se encarga del funcionamiento del aparato estatal y su estructuración como organización de la sociedad; y precisamente el funcionamiento del Estado depende de cuán organizado esté, para lo cual existe un órgano encargado de emitir las normas que regirán la organización, llamado parlamento, es así que surge el derecho parlamentario.

Existe una discusión sobre si el derecho parlamentario debe ser considerado como una rama autónoma o es simplemente una parte del derecho constitucional, sin embargo para efectos del presente estudio, no se entrará a discutir sobre ello, ya que lo importante es conocer cuál es su objeto.

¹ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1987, Pág. 153.

El derecho parlamentario, no es sino, la rama del derecho que se encarga del estudio del parlamento, su conformación, desarrollo, organización y funcionamiento, así como los principios y valores que representa².

Como bien lo afirma el jurista español Fernando Santaolalla: *“el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”*³.

Entonces con esto, estamos ubicados en el área de estudio sobre el que se desarrollará el presente trabajo, pues precisamente se abordará sobre el funcionamiento del parlamento, llamado en nuestro país “El Congreso de la República” (Poder Legislativo), órgano encargado de la representación popular.

2. EL PARLAMENTO

2.1. ORIGEN

Debemos remontarnos a la época medieval, donde la forma de gobierno era dominada por las monarquías. Llegado al punto, el gobernante de esa época, llamado monarca hacía ejercicio abusivo del poder del que estaba investido, lo que causó incomodidad en el pueblo, generando que, en muchas ocasiones, se formaran ciertas trifulcas por la opresión que había sobre el mismo.

Debía el soberano, en aquel momento, cambiar de estrategia, pues de lo contrario perdería la legitimidad de su poder; para lo cual necesitaba de la aprobación popular para hacer cumplir lo ordenado en su mandato, de lo contrario, lo más probable era que la población se subleva ante su absolutismo.

Entonces a partir de esto, empezó la lucha para contrarrestar el poder del monarca, es así como en Inglaterra surge la representación de la población a través de las asambleas conformadas por el Rey y los delegados de los centros ciudadanos para reunirse a debatir sobre la toma de decisiones sobre el manejo del gobierno.

² BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México. 2000, Pág. 33.

³ SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, 1990, p 30.

Ésta era una forma de control al monarca, para, poco a poco, ir reduciendo su poder, con el fin de que sea asumido por el pueblo a través de sus representantes en las asambleas, hasta lograr la soberanía popular plena.

Se considera que el origen del parlamento tuvo lugar en el *Magnum Concilium*, en el siglo XIII, institución en la que se reunían los grandes señores representantes de la Iglesia y el Reino, quienes en un inicio eran los consejeros del Rey; sin embargo, posteriormente fueron aceptando la participación de los representantes de la comunidad o pueblo, llamados “comunes”.

Con el pasar del tiempo, estos “comunes”, representantes del pueblo en las asambleas, fueron adquiriendo mayor preponderancia en las mismas, a tal punto que adquirieron prerrogativas, tales como el derecho a peticionar, a la publicación del acuerdo adoptado en la asamblea (ley), a la invariabilidad de estos acuerdos sin su consentimiento, a la inmunidad de arresto y de palabra, lo que aseguraba que no sean cuestionados ni denunciados por lo expresado en el parlamento, en ninguna Corte o lugar fuera del parlamento.

Es importante resaltar que éste es el surgimiento de la función legislativa del parlamento, en la que los comunes tomaban ciertos acuerdos con el Rey, los que, luego, serían publicados, y servían para regular la actuación tanto del Rey como del pueblo.

Por otro lado, el principal referente acerca de la consagración del poder del parlamento, fue la *Glorious Revolution* de 1689, en la que el rey absolutista Jacobo II de Inglaterra fue derrotado, y asumió el mando Guillermo de Orange; con él a la cabeza el parlamento adquiere mucho más poder y la corona lo pierde, se firma el Acta de Derechos (*Bill of Rights*) en la que se establece que el parlamento tiene plena facultad para regular su propia organización y procedimientos internos.

A partir de ese momento, el parlamento fue consolidándose hasta lo que conocemos ahora, ganando posición en la estructura del gobierno, convirtiéndose en uno de los poderes del Estado.

En este punto, es inevitable citar a Montesquieu, el gran pensador político y autor *Del Espíritu de las Leyes*, donde desarrolla la teoría de la separación de poderes. Éste pensador analiza toda la evolución del gobierno inglés, y se da cuenta que el poder

absoluto del rey, debe ser dividido o distribuido en tres poderes, con el fin de evitar abusos, absolutismo y generar un control entre los mismos, para lo cual plantea que *el Poder Legislativo* debe dictar las leyes, *el Poder Ejecutivo* debe dirigir y administrar; y *el Poder Judicial* debe administrar justicia.

Por otro lado, tenemos a otro gran pensador, Rousseau, quien publica en la década de 1750, la famosa obra *El Contrato Social*, con la que quiere demostrar que el hombre pasó de vivir en un estado de naturaleza, sin normas, ni sociedad, en total libertad natural, a un *estado de sociedad*, y para tal efecto, los seres humanos realizan el *contrato social*.

Evidentemente este contrato, es una expresión, que trata de mostrar cómo el ser humano decide vivir en sociedad. Según Rousseau, la cláusula básica de dicho contrato es: *“Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y recibe corporativamente a cada miembro como parte indivisible del todo.”*⁴

La idea de estos dos pensadores se ve reflejada en la Revolución Francesa de 1789, a partir de la cual se instala la Asamblea Legislativa en el gobierno francés, con el fin de tomar decisiones con el rey. Una vez más se muestra cómo el pueblo ve la necesidad de intervenir en la toma de decisiones del gobierno, puesto que el ejercicio abusivo que el soberano hace de su poder, conlleva al surgimiento de los conflictos armados y la posterior instauración de una asamblea representativa.

Se puede indicar, en líneas generales, que el parlamento surgió para que el pueblo pueda participar en la toma de decisiones del gobierno, con el objeto de velar por el respeto de sus intereses y controlar el poder absoluto del monarca.

2.2. DEFINICIÓN

El parlamento puede ser definido como el conjunto de personas que son reunidas, de forma organizada, un en lugar específico, ejerciendo la representación popular, a fin cumplir con las funciones que les ha sido encomendadas. Es un órgano político encargado de representar a la ciudadanía y de dictar las normas generales que van a regir su conducta, por lo que está compuesto por representantes elegidos por el pueblo

⁴ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, Libro I, Capítulo VI, Taurus, Madrid, 1966.

para canalizar, conducir y expresar su voluntad.

Mauricio Cotta lo define como *“una asamblea o un sistema de asambleas en cuya base hay un principio representativo, variadamente especificado, que determina los criterios de su composición. Esta o estas asambleas son titulares atribuciones funcionales distintas, pero caracterizadas todas por un común denominador: la intervención (directa o indirecta, poco o muy relevante) en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas a fin de garantizar su correspondencia con la ‘voluntad popular’”*⁵

En la definición anterior se resalta el carácter representativo del parlamento, puesto que para que exista una efectiva representación de la población debe seguirse ciertas reglas de participación, esto es, que el parlamento se conforme proporcionalmente procurando una equitativa cuota territorial. Por otro lado se destaca la coherencia que debe existir entre la voluntad del pueblo y lo que se expresa en las decisiones del parlamento, pues precisamente para eso es que los representantes han sido elegidos.

Además, Delgado-Guembes considera que el parlamento es un medio para alcanzar la democracia en nuestro país, pues afirma que: *“El parlamento es una institución estatal cuya finalidad es permitir el gobierno plural, democrático y representativo de la comunidad, de forma tal que la población cuente con condiciones y posibilidades positivas u óptimas de bienestar, libertad, seguridad y felicidad”*⁶.

En principio, el parlamento es el medio idóneo para plasmar la democracia y pluralidad de ideas, en tanto que la población encuentra en él la forma de ejercer el poder soberano que la Constitución Política le ha conferido⁷.

La autonomía que goza éste órgano de gobierno es fundamental para el correcto desenvolvimiento de sus funciones, por cuanto no pueden intervenir en sus decisiones los demás poderes del Estado; por ello es que el destacado constitucionalista alemán Arnold Rainer afirma que: *“El Parlamento representa directamente al pueblo como autoridad suprema del Estado con la consecuencia de que ningún órgano inferior o*

⁵ COTTA, Mauricio, Parlamento. En BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicala, y otros, Diccionario de Ciencia Política, Tomo II. México: Siglo XXI, 1982.

⁶ DELGADO-GUEMBES, César, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Congreso Peruano, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012, Pág. 27.

⁷ El artículo 45 de la Constitución Política del Perú establece que: *El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.*

procedente de otro ramo de poderes como del Ejecutivo pueda interferir en las modalidades de la formación de la voluntad del pueblo representado por el Parlamento”⁸.

Ahora bien, el término "parlamento" es una palabra general utilizada para definir a la asamblea de representantes del pueblo, sin embargo en cada país adopta una definición diferente, lo que no obsta su naturaleza y funciones.

Por ejemplo en el Reino Unido, Australia, Irlanda, Francia y Bélgica; se denomina parlamento a las asambleas legislativas, en España, por otro lado, es llamado Cortes Generales; en Alemania existe el Bundestag o Dieta Federal, y el Bundesrat o Consejo Federal; en Japón se le llama Dieta de Japón y en Rusia se le denomina Duma. Por otro lado, en los Estados Unidos de América, conforme al artículo primero de la Constitución de dicho país, se le denomina Congreso (Congreso Nacional, Congreso de la Unión o Congreso General) al poder legislativo, y se encuentra conformado por dos cámaras, una de representantes o diputados y la otra de senadores.

En nuestro país, el parlamento, que reside en el Congreso de la República, es uno de los poderes del Estado, el Poder Legislativo, el cual está conformado por una cámara única integrada por ciento treinta (130) congresistas.

2.3. FUNCIONES

Las funciones que desarrolla el parlamento, forman parte de la finalidad del Estado, y más aún en nuestro país, en el que la Constitución Política establece que el gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes. Precisamente por ello que Rene Carre de Malberg, afirma que: *“Estas funciones se denominan funciones estatales y son las diversas actividades del Estado en cuanto constituye diferentes manifestaciones, o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”⁹*, pues el parlamento al ser uno de los poderes del Estado, está desarrollando sus funciones acorde con las políticas públicas que debe tener todo país.

⁸ RAINER, Arnold, Consideraciones Generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho Alemán, en CORONA FERRERO, Jesús M. (coord.) El reglamento Parlamentario: Propuestas de Reforma, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000, Pág. 39.

⁹ CARRE DE MALBERG, Rene, Teoría general del Estado, Lión Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998, Pág. 249.

Es conveniente precisar que, en cuanto a las funciones del parlamento, estas tienen muchos matices, en tanto que resultan un poco más acentuadas en algunos Estados que en otros, esto es, que el campo de acción y las atribuciones que la Constitución les confiere, es variable, así por ejemplo en México, comenta el constitucionalista Juan Carlos Cervantes, que: *“En el caso del Poder Legislativo, éste ejerce distintas funciones, de las cuales, la función legislativa se consideró por mucho tiempo la más importante; sin embargo, como comentaremos, los Parlamentos modernos han optado por privilegiar la función de control. Actualmente, los Parlamentos ejercen un importante número de funciones, de las cuales analizaremos las principales”*¹⁰. Pues estos cambios se deben la especialización en la que se ha ido tornando en ciertas funciones y que a la larga se requiere de personas más preparadas.

Cabe destacar, entonces, que el parlamento cumple una serie de funciones en la actualidad, sin embargo, las mismas no son iguales en todos los sistemas de gobierno, y más aun las que desarrollan ahora, no siempre han sido realizadas por los parlamentos desde su inicio, incluso hubieron algunas que surgieron con su creación, pero en la actualidad son desarrolladas por otros órganos, a pesar de ello, hemos encontrado que existen funciones que le son inherentes y que son comunes en casi todos los Estados, las cuales desarrollamos a continuación.

2.3.1. FUNCIÓN REPRESENTATIVA

Esta primera función, es considerada como la definición en sí del parlamento, por cuanto el parlamento está conformado por representantes, y estos a su vez son los encargados de expresar en la voluntad del pueblo en las asambleas.

Con base a ello, es que se puede afirmar que la función representativa es fundamental, puesto que partir de ella se va a poder materializar las demás funciones, en otras palabras, el origen de las funciones parlamentarias se encuentra en la representación que el pueblo le otorga al parlamento.

Representar no es sino, sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función¹¹, así pues los miembros del parlamento representan al pueblo en las asambleas, de tal

¹⁰ CERVANTES GOMÉZ, Juan Carlos, Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012, Pág. 121.

¹¹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua (<http://dle.rae.es/?id=W4bJCOY>)

forma que ellos sustituyen a toda la ciudadanía en las reuniones del parlamento, ya que lo ideal sería que todo el pueblo se reúna, sin embargo, en la actualidad, es materialmente imposible reunir a toda una nación para que participe en la dación de las leyes y en la toma de decisiones que afectan a todos en realidad; ante esto es conveniente citar a Juan Jacobo Rosseau, quien manifestó, respecto a la representación, que es la forma de resolver los problemas de muchos por unos cuantos.

Por ello, es que los miembros del parlamento no deben actuar conforme a intereses particulares, sino, por el contrario, ellos están en su puesto para defender los intereses de toda una nación; lo ideal sería que lo que se decide en el Congreso, sea lo que realmente quiere y conviene al pueblo, no obstante, en la actualidad ello no ocurre así.

Lo anterior se debe, justamente, al gran incremento demográfico, ya que en nuestro país un congresista representa a una gran cantidad de personas, y esto históricamente surgió desde el momento en que se adopta el sistema del sufragio, porque a partir de ahí *“El Parlamento perdía su función de discusión pública en busca de la mejor de las alternativas y se transformaba en mero altavoz de decisiones tomadas fuera de su espacio; los partidos venían a ocupar el lugar de los diputados, correspondiéndoles la elaboración de listas y las decisiones últimas acerca de cuestiones que, en la teoría liberal, descansaban en la voluntad popular; el sufragio universal hacía de cada votante una insignificante fracción del logro de cada escaño, alejando la representación de la ciudadanía”*¹².

Ante esto, lo que corresponde es tratar de encontrar las posibles soluciones a estas imperfecciones que impiden la realización de una verdadera democracia, y ello es, precisamente, la finalidad del presente trabajo de investigación.

2.3.2. FUNCIÓN DE CONTROL

La función de control consiste en la tarea de vigilancia y fiscalización que realiza el parlamento al resto de poderes del Estado, en esencia a los funcionarios que desempeñan cargos públicos. En realidad esto es una función de control político, por cuanto los miembros del parlamento, en su calidad de representantes del pueblo, deben

¹² RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mauricio, Democracia, representación y Gobernabilidad, Universidad Católica de Santa María, Arequipa, 2005, Pág. 43.

supervisar que no exista un abuso de poder por parte del Ejecutivo y demás funcionarios.

Como afirma Delgado-Guembes, la función de control: *“Consiste en la realización de indagaciones, pesquisas o investigaciones sobre la apropiada gestión de los servicios públicos y funcionamiento del Estado, y en la exigencia de responsabilidad política cuando el caso lo justifique. Esta labor se realiza principalmente a través de las Comisiones Investigadoras, o las Comisiones Ordinarias abocadas al control, y de procedimientos como la interpelación y la censura”*¹³.

La finalidad de esta función es procurar que no exista un órgano soberano de poder ilimitado, incompatible con los sistemas de gobierno democráticos, en los que el poder no se encuentra reunido en una sola persona u órgano, sino que, por el contrario se encuentra distribuido en distintos órganos, entre ellos, el Poder Legislativo.

La forma de ejercer esta función es bastante variada, pues no se limita al aspecto económico, a saber el control parlamentario se extiende desde el control moral de la conducta hasta desempeño legal en el ejercicio de la función pública, por ejemplo se plasma en el antejuicio y/o juicio político a los altos funcionarios, en la acusación constitucional, en el voto de confianza o su desaprobación al ejecutivo, en las comparecencias o interpelaciones a los altos funcionarios del gobierno, entre otros. En sí, la función de control se encuentra enmarcada en toda aquella actividad destinada a ejercer una supervisión y vigilancia del correcto funcionamiento del gobierno.

2.3.3. FUNCIÓN LEGISLATIVA

Finalmente, pasamos a desarrollar la función legislativa, que es la que más interesa al presente trabajo de investigación, para lo cual debemos tomar en cuenta que esta función ha ido variando con el pasar del tiempo, y se ha ido acomodando a cada sistema de gobierno, en un determinado momento histórico.

Ahora bien, la función legislativa puede ser definida como la labor encargada al parlamento para emitir las leyes que regirán la conducta de toda la población.

¹³ DELGADO-GUEMBES, César, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Congreso Peruano, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012, Pág. 66.

Así pues, aterrizando a nuestro país, Delgado-Guembes, la define de la siguiente manera: *“La función legislativa consiste en el estudio, deliberación y aprobación de las leyes que por cuenta e interés de la república realizan los representantes de la voluntad popular. Se legisla por cuenta del pueblo y para bienestar y prosperidad del pueblo. La autoridad representativa que se recibe autoriza a los congresistas a definir y establecer qué puede ser ley. Esto es, cuáles son los mandatos de imperativo y general cumplimiento en todo el territorio del Perú”*¹⁴.

Cabe destacar en esta definición, que la dación de las leyes tiene una finalidad, y esta es, procurar el bienestar y prosperidad del pueblo, así las cosas, los congresistas ocupan un escaño en el Congreso para defender los intereses de la población en el proceso de formación de las leyes, sin embargo, estas leyes, así aprobadas, muchas veces, en su aplicación resultan perjudiciales para la población, o al menos no tan beneficiosas como se pensaba, ya sea por ignorancia o por conveniencia de los que la aprueban.

Por otro lado, el abogado y político mexicano Gabino Praga, afirma que: *“Esta función es una de las actividades más importantes que lleva a cabo el Estado, de ejercerse de manera formal o material; en sentido formal es la función desarrollada por el Congreso o Parlamento. Desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional, forman el Poder Legislativo”*¹⁵.

Con justa razón, el citado autor sostiene que esta función es una de las más trascendentales que realiza el Estado, en tanto que es de vital importancia para la vida política y para el desenvolvimiento de la sociedad, que las normas que van a regular el comportamiento general de la población sean claras y beneficiosas para la misma. Es sumamente elemental y significativo para la nación que las leyes procuren un bienestar general, ya que de ello dependerá el desarrollo de un país.

Dicha función inherente al parlamento, y creada desde su inicio ha sido históricamente la particularidad del mismo, tal como lo sostiene la politóloga española Mercedes Montero, al señalar que; *“La actividad legislativa es una de las funciones clásicas de*

¹⁴ DELGADO-GUEMBES, César, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Congreso Peruano, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012, Pág. 65.

¹⁵ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1997. Pág. 37.

los Parlamentos modernos. Sin embargo, las transformaciones que los sistemas políticos han sufrido han dado lugar a que la separación de poderes como fue definida por el constitucionalismo clásico no sea tan clara. Así no está tan delimitado que esta función pertenezca únicamente a los Parlamentos ya que los Ejecutivos intervienen también con la iniciativa legislativa o los decretos en la legislación de un país”¹⁶.

Como se observa, la función legislativa, con el avance del tiempo, perdió exclusividad del parlamento, puesto que el Poder Ejecutivo se irrogaba funciones legislativas en ciertas materias. Ello en atención a que por la importante labor legislativa y su trascendencia en la sociedad, es que ésta requiere de cierto conocimiento técnico, razón por la cual, el ejecutivo al contar con las personas idóneas y asistencia técnica, es el mejor operador para desempeñar dicha función.

Así, en este punto corresponde concluir, entonces que se debe tener sumo cuidado con la función legislativa que ejerce el parlamento, por cuanto sus efectos van a recaer no solo en el gobierno, sino en toda la nación, lo que compromete el desarrollo del país.

3. ORDENAMIENTO JURÍDICO

Otro concepto producto de la función legislativa del parlamento, es el ordenamiento jurídico, cuyo significado es el conjunto de normas que van a regir nuestra conducta como sociedad.

Sin embargo, no sólo debe ser concebido como el agrupamiento de normas sin orden lógico, sino como bien lo afirma el político y académico mexicano, Jaime Cárdenas: *“Un ordenamiento no es sólo un conjunto de normas, es la estructura, la función y fin normativo que da sentido a las normas, que permite predicar su validez, su existencia, sus características, jerarquía y clasificación. Las normas jurídicas sin inscribirse en un ordenamiento no podrían explicarse, reconocerse como jurídicas, ubicar su jerarquía, su lugar en alguna clasificación, determinar su validez, existencia y eficacia”¹⁷.*

El ordenamiento jurídico además de ser un simple conjunto de normas, éstas deben estar integradas como una unidad orgánica, lo que significa entonces, que la labor legislativa

¹⁶ GARCÍA MONTERO, Mercedes, El Poder Legislativo: Los Parlamentos, Working Paper, 2012, Pág. 3.

¹⁷ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Introducción al estudio del derecho, Nostra Ediciones S. A., México D.F., 2009, Pág. 125.

del parlamento se complica aún más, por cuanto las (normas) leyes que emite, deben guardar estricta concordancia con las que ya existen en el ordenamiento, para lo cual, al momento del debate parlamentario y aprobación de las leyes, deben analizarse, además de la conveniencia para la población en general, la validez, jerarquía, clasificación e integración al ordenamiento jurídico.

Respecto al ámbito de aplicación, el ordenamiento jurídico es concebido como el conjunto de normas jurídicas que van a regir la conducta humana en un lugar y periodo determinados. Así pues, nuestro ordenamiento jurídico está formado por la Constitución Política del Estado, considerada norma suprema; por las leyes; por las normas jurídicas del Poder Ejecutivo, tales como los reglamentos, y demás regulaciones como los tratados, convenciones, resoluciones y otras normas de carácter particular.

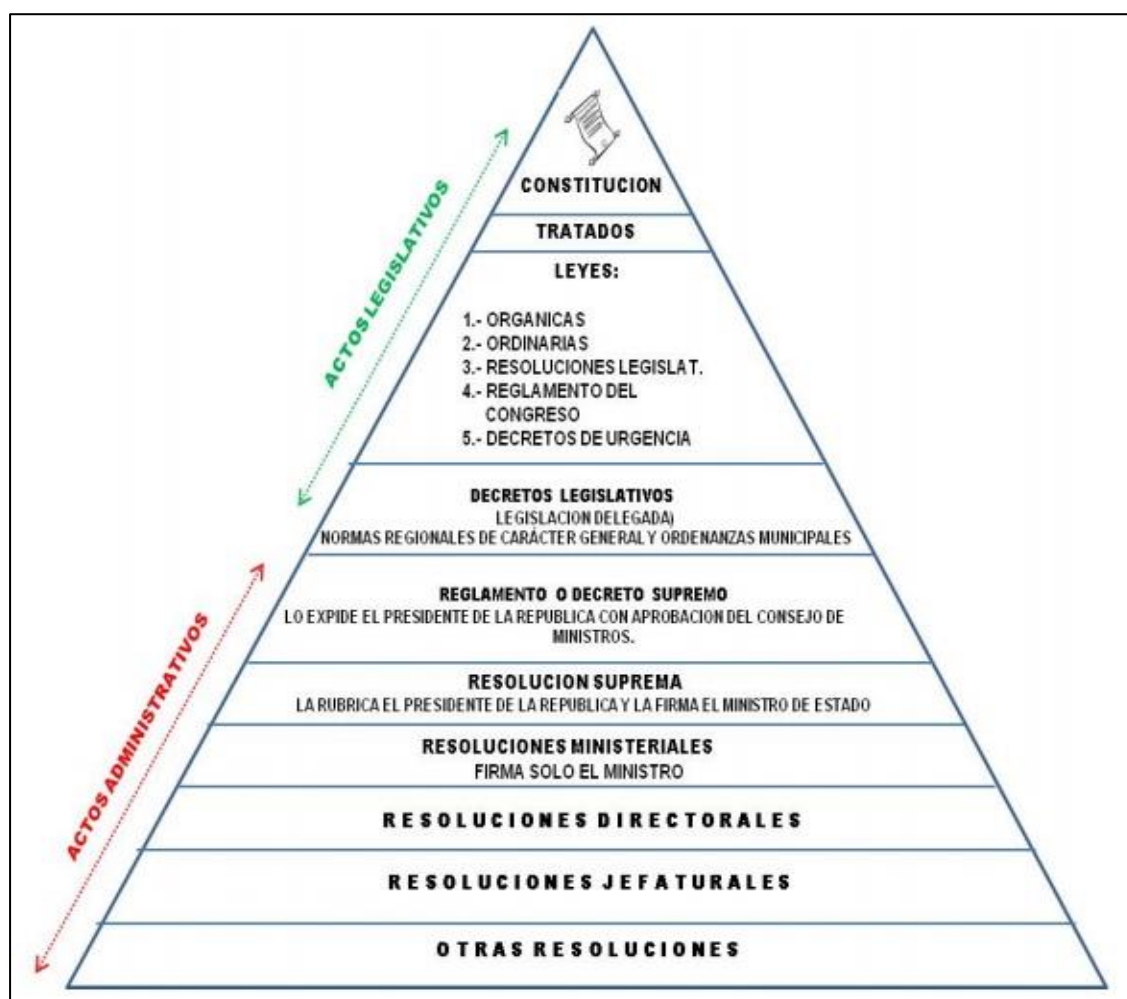
Por el carácter descentralizado de nuestro país, es que existen las normas que emiten los gobiernos regionales y locales, las cuales son aplicables sólo en su ámbito de jurisdicción, a diferencia de las normas emitidas por el gobierno central, que son obligatorias en todo el territorio nacional.

Como podemos ver, este conjunto de normas existentes en nuestro país, guardan un orden y clasificación, de forma tal que se integran como un todo orgánico, pero ello no es pura casualidad, sino que se lo debemos a Hans Kelsen; quien realizó un estudio sobre el ordenamiento jurídico, pero desde tres niveles: el epistemológico, el ontológico y el axiológico.

Desde el primero, Kelsen entendió que el derecho al ser un fenómeno muy complejo debía crear categorías lógico-conceptuales que permitan presentarlo como un todo ordenado y sistemático. Asimismo, desde el punto de vista ontológico, Kelsen sostiene que el ordenamiento jurídico al integrar varias normas, éstas deben tener el mismo fundamento para encontrar su validez, y ser distribuidas en grados y niveles subordinados unos a otros, para conformar la unidad; todo ello es lo que le da el carácter dinámico al ordenamiento jurídico. Finalmente desde el nivel axiológico, Kelsen compara el ordenamiento jurídico con la moral y aduce que el conocimiento científico no puede ser entendido por razones puramente emocionales o de fe; ya que la jerarquía de valores obedece a ello, así por ejemplo para preferir la libertad o la igualdad no tomamos en cuenta un criterio científico.

Conforme al estudio de estos tres niveles, es que Hans Kelsen elaboró una jerarquización, utilizada a nivel mundial, estamos hablando de la famosa Pirámide de Kelsen, que en nuestro país, como lo hemos explicado, está compuesta de la siguiente manera:

PIRÁMIDE DE KELSEN



FUENTE: <http://www.caparequipa.com/> - 2016

Ésta clasificación ha sido consagrada constitucionalmente en el Perú, y para tal efecto, se debe tener en cuenta lo prescrito en el artículo 51° de nuestra Constitución Política, dispositivo que señala lo siguiente: *“La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del estado”*

Con todas las precisiones hechas, y para finalizar este punto, debemos resaltar la estrecha vinculación que existe entre la función legislativa y el ordenamiento jurídico,

en tanto que éste último va ser conformado por las normas que se emitan como producto del proceso legislativo.

3.1. LA NORMA JURÍDICA DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

La norma jurídica es, justamente, la pieza fundamental del ordenamiento jurídico, es la que sumada una a otra, de forma ordenada, jerarquizada y armónica, va a crear ese gran enmarañado normativo que conforma el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, realizando un análisis de su composición, encontramos que la estructura lógico formal de la norma jurídica está constituida por tres elementos, estos son: el supuesto de hecho, el efecto jurídico y el vínculo de “deber ser”. Sin embargo, debemos citar al académico Aníbal Torres, quien afirma que: *“La norma jurídica, sin embargo, no es sólo un juicio hipotético que encierra una concepción lógico formal sino que es, funcionalmente hablando, un esquema o programa de conducta que disciplina la convivencia social en un lugar y momento determinados mediante la prescripción de derechos y deberes cuya observancia puede ser impuesta coactivamente”*¹⁸.

Por las razones anteriores, es que no podemos entender la norma jurídica como elemento individual, esto es, no debe ser definida solamente en base a su estructura interna sino también, en base la finalidad que persigue, lo que nos conduce a buscar su funcionalidad de acuerdo al objetivo perseguido, que es justamente el de establecer directa o indirectamente reglas de conducta; reglas que son tuteladas por el *ius imperium* del Estado.

Por la relación existente es que el sistema u ordenamiento jurídico es el conjunto de normas jurídicas, de alcance general o particular, escritas o no escritas, emanadas de autoridad estatal o de la autonomía privada, vigentes en un Estado. Por el contrario la legislación o sistema legislativo son únicamente las normas jurídicas escritas de alcance general que tienen vigencia en un Estado, excluyendo así las normas de carácter particular.

¹⁸ TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho. Primera edición, Palestra Editores S.R.L., Lima, 1999, Pág. 222.

4. LA LEY

4.1. DEFINICIÓN

Otra definición importante que debemos entender previamente, es la ley, que no es sino, un tipo de norma jurídica, que reúne ciertas cualidades y características que, obviamente las diferencia de las demás normas jurídicas.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua, entre sus varias acepciones, lo define como: *“Precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados”*¹⁹.

Para llegar a un concepto preciso de la ley, debemos enfocarlo desde dos puntos de vista, el primero es desde un enfoque material o sustancial, por el cual la ley es toda regla social obligatoria, emanada de autoridad competente. Por lo tanto, no sólo son leyes las que emanan del Poder Legislativo, sino también la Constitución, los decretos legislativos, las ordenanzas regionales y municipales, conforme a nuestro jurídico peruano.

Por otro lado, desde un punto de vista formal, se llama ley a toda disposición sancionada por el Poder Legislativo, de acuerdo con el proceso legislativo como mecanismo constitucional.

Etimológicamente hablando, la palabra ley proviene del latín *lex*, que significa regla o norma. Así pues, la ley es el precepto dictado por la autoridad competente que regula la relación existente entre las personas; por lo que el contenido de ley exige o prohíbe realizar determinadas conductas, pero con el fin de buscar el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Además las leyes imponen sanciones, en tanto que al direccionar las conductas de los seres humanos, éstos muchas veces no están de acuerdo con lo que les impone la ley, es así que desobedecen a los mandatos legales, por lo que, para eso, se prevé las posibles sanciones a aplicar por el desacato a la ley.

¹⁹ Diccionario de la Real Academia de la Lengua (<http://dle.rae.es/?id=NDJCjq8>)

Por ello es que se puede afirmar que la ley limita el libre albedrío de las personas que conviven en sociedad, funcionando así como un control externo que somete su conducta para asegurar su estricto cumplimiento, todo en aras vigilar que el ser humano no desvíe su comportamiento y perjudique al prójimo, pues de ello depende la satisfacción de las necesidades de la comunidad, por lo que poco importa la opinión personal de la cada uno de sus miembros.

Sin embargo, no solo limita la libertad, sino que tiene una finalidad específica, pues la ley es *“Concebida como norma jurídica de convivencia, se dice de la ley que debe estar dirigida al bien general, en función de lo cual se le atribuyen unos requisitos, intrínsecos y extrínsecos”*²⁰.

Ciertamente, como la ley regula la conducta humana, y somete la libertad de las personas, es que para su emisión, existe un procedimiento previamente establecido, en el que el legislador tiene que debatir, compartir ideas, analizar y discutir acerca de los efectos que va a producir la ley en la sociedad, pues es, en los legisladores actualmente, en quienes recae esa responsabilidad, que es muy importante para el desarrollo de nuestra sociedad y país.

4.2. CARACTERÍSTICAS

Asimismo, como ya se ha anticipado, la ley debe reunir ciertas características para que pueda ser reconocida y aplicada por toda la sociedad, pues de lo contrario sería ilegítima y ocasionaría un desorden jurídico y social.

Además que estas características deben ser tomadas en cuenta, al momento de su elaboración para que, una vez emitidas, se integren al ordenamiento jurídico con armonía. Pues ahora pasaremos a explicar cada una de esas características.

4.2.1. GENERALIDAD

La característica de generalidad, se refiere a que los efectos de la ley van a recaer sobre todos aquellos que se encuentran en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna clase. Por lo que los efectos de ésta recaerán sobre un número indeterminado

²⁰ <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ley/ley.htm> (23/04/2016)

de personas. Precisamente por eso, es que la ley se dirige a regular situaciones que se producen en la realidad, y no a personas en específico, pues los que estén comprometidos en dicha situación estarán sometidos a la ley, lo que significa que una ley no está destinada a regular el comportamiento de toda la población de forma simultánea, sino solamente a los que se encuentren en el supuesto de hecho contemplado en la ley.

Por otro lado, la generalidad de la ley se produce por su origen público, en tanto que ésta emana de una autoridad pública, como lo es el Congreso de la República, a diferencia de los contratos o poderes privados.

4.2.2. OBLIGATORIEDAD

Las leyes tienen el carácter “imperativo-atributivo”, esto significa, que por un lado instaure obligaciones o deberes jurídicos y por el otro concede derechos. Es así que tiene dos caras de la moneda, pues siempre hay una voluntad que manda o somete, y otra que obedece. Además, la ley se impone incluso en contra de la voluntad de sus destinatarios. Por lo que prevé una sanción para los que la incumplen.

Asimismo, no se puede excusar su incumplimiento por desconocimiento, ya que en el mundo jurídico existe una presunción *iure et de iure*, esto es, sin admitir prueba en contrario, que toda la población tiene pleno conocimiento de las leyes que son publicadas.

4.2.3. PERMANENCIA

Las leyes son dictadas con carácter indefinido o permanente, para un número indeterminado de casos y de hechos, y sólo perderá vigencia mediante su abrogación, subrogación y derogación por leyes posteriores.

Ahora bien, existen raras excepciones, como las leyes de presupuesto que tienen un periodo de vigencia, o algunas otras que son aplicables de manera temporal.

4.2.4. ABSTRACCIÓN

La abstracción se refiere a que las leyes se aplican de forma general o indeterminada, siempre y cuando los hechos regulados se mantengan dentro de su jurisdicción; lo que significa que las leyes no están destinadas a regular o resolver casos individuales, ni

personas o grupos determinados. Ésta característica tiene estrecha relación con la generalidad, pues ésta última se produce, justamente, por la abstracción de la ley. Ahora bien, se puede afirmar que la ley se dirige al hombre, pero considerado como miembro de una sociedad.

4.2.5. PUBLICIDAD

Ésta característica guarda concordancia con la obligatoriedad, pues como se ha explicado líneas arriba, existe una presunción *iure et de iure*, por la que se considera de forma irrefutable que toda la población tiene conocimiento de las leyes, y por eso que es que todos los que se encuentren en los supuestos contemplados por ésta, tienen que cumplirla son poder alegar ignorancia por su incumplimiento.

4.2.6. IRRETROACTIVIDAD

Las leyes como norma general, son dictadas para supuestos que ocurrirán a futuro, esto es, que su aplicación y obligatoriedad será a partir de su publicación, nunca podrá ser aplicada hacia el pasado, salvo ciertas excepciones (como la retroactividad en materia penal). Ello obedece a un tema de seguridad jurídica, por cuanto no se puede exigir el cumplimiento de determinada conducta cuando ésta aún no era obligatoria.

4.3. TIPOS

En primer lugar debemos indicar que, la ley es un tipo de norma jurídica, por cuanto, como ya se ha explicado, en la pirámide de Kelsen, la ley ocupa un eslabón en la jerarquía normativa, pues, después de la Constitución, es la norma de mayor importancia para el ordenamiento jurídico y para la sociedad.

Ahora bien, dentro de la categoría “ley”, existen varias clasificaciones que pueden conducirnos a un indeterminado número de tipos de leyes, sin embargo para efectos prácticos del presente trabajo de investigación, vamos a estudiar la clasificación que se ha establecido en el Reglamento del Congreso de la República, a fin de estudiar cuales son los tipos de leyes que éste órgano parlamentario expide en el día a día.

A saber, el artículo 72° del Reglamento del Congreso de la República prevé lo siguiente: *“Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:*

- a) *Leyes ordinarias;*
- b) *Leyes de reforma de la Constitución;*
- c) *Leyes orgánicas;*
- d) *Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del Artículo 79 de la Constitución Política;*
- e) *Leyes autoritativas de legislación delegada;*
- f) *Leyes de amnistía;*
- g) *Leyes demarcatorias;*
- h) *Resoluciones legislativas; e*
- i) *Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso”.*

De esta forma podemos observar que el citado artículo comprende una clasificación de las leyes que puede dictar el Congreso. Si bien, como se ha indicado líneas arriba, existen otras formas de clasificar a las leyes, el propio Congreso ha decidido otorgar ésta categorización, por lo que conviene ahora citar al Tribunal Constitucional, que en el Fundamento 16 de la Sentencia recaída en el expediente N° 047-2004-AI/TC, en cuanto a la autonomía para dictar leyes, sostiene que: *“Este Colegiado estima también que el Congreso de la República, al detentar la competencia exclusiva en la producción de la fuente normativa de ley, goza de la autonomía inherente, en el marco de la Constitución, del Reglamento del Congreso y de las leyes, para precisar la denominación de las leyes que expide; así por ejemplo, el caso de la Ley N.º 28175, que fue denominada Ley Marco del Empleo Público, (...). La facultad de otorgar una denominación ha sido desarrollada por la Ley N.º 26889, Ley Marco para la producción y sistematización legislativa, cuyo artículo 3º dispone que: “La Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral. La denominación forma parte del texto oficial de la Ley y corresponde al Congreso de la República asignársela, salvo en los casos de Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia, en los cuales es el Poder Ejecutivo quien asigna la denominación”.*

Pues bien, en cuanto a las leyes orgánicas, podemos afirmar que dicho término es acotado por cuanto su diferencia con la ley ordinaria es en una relación de competencia y no de jerarquía normativa. Por ello es que las leyes orgánicas regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado mencionadas expresamente en la Constitución Política, tales como la Contraloría General de la República (Art. 82), Banco Central de Reserva del Perú (Art. 84), Poder Judicial (143), Consejo Nacional de la Magistratura (Art. 150), Defensoría del Pueblo (Art. 161), Municipalidades (Art. 198).

Asimismo en lo que respecta a las materias que deben ser reguladas mediante leyes orgánicas, la Constitución Política señala las siguientes: elecciones, el derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes (Art. 31); utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales (Art. 66); el ejercicio de las garantías constitucionales; y, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas (Art. 200).

Igualmente, tenemos las leyes de Presupuesto, de Endeudamiento y de Equilibrio Financiero, las mismas que son tres normas complementarias, que determinan, para un ejercicio fiscal, la naturaleza, el monto y la asignación de los recursos y los gastos del Estado, así como el equilibrio presupuestario y financiero.

Ahora bien, otro tipo de ley de suma importancia, es aquella que modifica la Constitución. Así pues la Carta Política ostenta el máximo nivel, rango y jerarquía normativos, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política, además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional. Aparte de ser la norma jurídica suprema es la norma básica en la que se fundamentan las distintas ramas del derecho, y la norma de unidad a la cual ellas se integran. Por su origen y su contenido la Constitución se diferencia de cualquier otra fuente del derecho. Una de las maneras en que se traduce tal diferencia es ubicándose en el vértice del ordenamiento jurídico. Desde allí, la Constitución exige no sólo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma, y es por estas razones que para su modificación se requiere de un tratamiento especial en las leyes que van a modificarla.

Por otro lado, mediante las leyes autoritativas el parlamento, como órgano legislativo, autoriza y enmarca (duración y ámbito) al gobierno (órgano ejecutivo) la facultad de legislar²¹.

La única forma de conceder ésta facultad para legislar que otorga el Congreso, es mediante una ley expresa, y que por lo general es aprobada única y exclusivamente para delegar dicha facultad. No obstante, en la práctica, se han presentado casos en que dentro de una ley aprobada para otros fines se han introducido normas mediante las cuales se ha delegado dicha facultad. Sin embargo, el Parlamento, además, mediante resolución legislativa del Congreso, puede otorgar facultades legislativas a la Comisión Permanente.

Ahora bien, el parlamento es el único órgano encargado de dictar amnistías. Dicha facultad la aplica en consonancia y coherencia con el resto del ordenamiento constitucional; es decir, la prerrogativa de dar una amnistía no es ni puede ser absoluta. Se puede afirmar así que, conforme al Código Penal, la amnistía produce los efectos de cosa juzgada, elimina legalmente el hecho punible a que se refiere e implica el perpetuo silencio respecto a él.

Continuando con los tipos de leyes reguladas por el Reglamento del Congreso, encontramos las de demarcación territorial, que es concebido como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas a nivel nacional.

Ahora bien, los objetivos, en éste proceso técnico, son definir circunscripciones territoriales a nivel distrital, provincial y departamental, que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración, y faciliten la conformación de las regiones; y, generar información de carácter técnico-cartográfica que contribuya en la elaboración de los planes de desarrollo de nivel local, regional y nacional.

Asimismo las modificaciones al Reglamento del Congreso, son consideradas como una forma más de ley.

²¹ ROBINSON URTECHO, Patricia, Manual del Proceso Legislativo, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012, Pág. 120.

Otra forma de intervenir en la producción legislativa, pero sin expedir leyes, es en la prórroga del Estado de Sitio, así pues el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, Estado de sitio, en caso de invasión, guerra exterior, guerra civil, o peligro inminente de que se produzcan, por un plazo que no excede de cuarenta y cinco días. Al decretarse el Estado de sitio, el Congreso se reúne de pleno derecho, y debe realizar un control ex post a lo dictaminado por el Ejecutivo.

Adicionalmente, tenemos la autorización para el ingreso de personal militar extranjero, en el que podemos encontrar dos procedimientos, uno para el ingreso con armas de guerra y el otro sin ellas.

En concordancia con lo anterior el Congreso de la República también puede ordenar la declaratoria de guerra y firma de paz.

Igualmente le compete la autorización para la salida del país del Presidente de la República.

5. PROCESO LEGISLATIVO

El proceso o procedimiento legislativo es el conjunto de pasos a seguir de forma sistemática, para la elaboración de las leyes, en el cual se presentan, estudian, discuten, votan y aprueban las iniciativas legislativas; proceso que debe estar previamente establecido a fin de otorgar seguridad jurídica.

En nuestro país, normativamente se encuentra definido el concepto de procedimiento legislativo, así pues, el artículo 64° del Reglamento del Congreso de la República, en principio, establece que: *“Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos”*.

A su vez, y para el tema que nos atañe, señala una relación de los procedimientos parlamentarios, mostrando como primero, al procedimiento legislativo que a la letra indica: *“a) Procedimiento Legislativo; que comprende el debate y aprobación de leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes autoritativas para ejercer la legislación delegada,*

leyes presupuestales y financieras, leyes de demarcación territorial, leyes de reforma de la Constitución Política, del Reglamento del Congreso y de resoluciones legislativas”.

Asimismo se debe entender que todos los pasos a seguir en el procedimiento legislativo deben ser llevados a cabo de forma tal, que se permita la participación de todos los integrantes del órgano que los efectúan, esto es el parlamento. Ello tiene sentido, desde el momento en el que se entiende que el proceso legislativo es el medio o conducto por el cual se va a expedir las leyes, y quienes aplican y desarrollan este procedimiento son los representantes del pueblo.

Por eso que, al entender la gran importancia que tienen las leyes para el desarrollo de un país, se debe tratar con mucha cautela el estudio del procedimiento legislativo, por cuanto las decisiones que van a ser tomadas allí, representan la voluntad legislativa del pueblo, lo que trasciende al punto de consolidar un principio constitucional: El principio democrático. Es así que en el *iter legislativo* es necesario que se efectúe un eficaz estudio y debate sobre la pertinencia de una ley, y que por sobre todo se escuche la opinión de todos los integrantes del parlamento.

Otro punto importante del proceso legislativo, es la racionalidad con la que se desarrolla, puesto que el producto de éste, se verá reflejado en la ley, no obstante, no basta con que en dicho proceso se haya seguido el recorrido correcto de los pasos regulados, ya que ello implica solamente un efectivo procedimiento formal, sino que el *iter legislativo* debe ir acompañado de una racionalidad material o sustancial, lo que significa que, en la práctica, los legisladores hayan llevado a cabo, su función legislativa, con un verdadero estudio y discusión de todas las implicancias que genera la inserción de una ley al ordenamiento jurídico, y que hayan permitido el pluralismo político, admitiendo la participación de las minorías y respetando la diversas opiniones de todos los miembros parlamentarios.

Por otro lado existe un concepto más amplio del proceso legislativo, en el que se va más allá de la simple discusión en el parlamento, sino que como lo afirma Manuel Atienza: *“Se ha definido como una serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines,*

objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines”²².

Lo que demuestra que el proceso legislativo implica un análisis exhaustivo en el que se tiene que considerar si una ley debe o no ser incorporada al ordenamiento jurídico, pues esto compromete a los parlamentarios, a los destinatarios, es decir a ellos mismos y adicionalmente a la población y al ordenamiento jurídico vigente. Sólo así se logrará el bienestar de la sociedad y consecuente desarrollo del país.

Ahora bien, la constitucionalista Cecilia Mora Donatto sostiene que el proceso legislativo es el instrumento destinado a concretar el carácter democrático de las asambleas, por eso es debe reunir los siguientes requisitos: “a) pluralidad de actos, b) pluralidad de sujetos, c) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y d) la intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico último al que se ordenan todos los actos procedimentales”²³.

Estos rasgos, como la afirma la citada autora, van a garantizar el pluralismo político, en tanto que se va a respetar y reconocer la diversidad que existe en nuestra sociedad, y sobre todo en el Perú, permitiendo que la tolerancia juegue un rol importante como mecanismo de convivencia y así se logró afirmar que la ley no es impuesta por el Estado a la sociedad, sino, por el contrario, como sostenía Rosseau, el autor y destinatario de la ley son la misma persona.

5.1. ETAPAS

En cuanto a las fases que se deben seguir en el proceso legislativo, no existe una clasificación uniforme, así por ejemplo algunos autores consideran que las etapas del procedimiento legislativo son: iniciativa, discusión, aprobación, sanción o veto, publicación y entrada en vigor.

Es más, el Reglamento del Congreso de la República, en su artículo 73°, en cuanto a las etapas del procedimiento legislativo ha instaurado que: “El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) Iniciativa legislativa; b) Estudio en

²² ATIENZA, Manuel, Contribuciones para una Teoría de la Legislación, Doxa N° 6, CEC, Alicante, 1989.

²³ MORA-DONATTO, Cecilia, SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2012, Pág. 8.

comisiones; c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, f) Promulgación”.

Sin embargo para efectos prácticos, en el presente trabajo se ha tomado en cuenta la categorización adoptada por la mayoría de la doctrina en materia legislativa, y que son tres: **1)** etapa pre-legislativa, **2)** etapa legislativa y **3)** etapa post-legislativa.

Ahora bien, otros autores han considerado, estas tres etapas legislativas, no obstante, han adoptado una nomenclatura diferente, lo que no significa que sean diferentes y que hayan perdido su naturaleza, sino que han sido etiquetadas de forma distinta, las cuales son: **1)** fase introductoria, **2)** fase constitutiva y **3)** fase integradora. Cabe agregar que, igualmente las etapas reguladas en el Reglamento del Congreso de la República se encuentran comprendidas en esta clasificación adoptada por la doctrina.

5.1.1. ETAPA PRE-LEGISLATIVA

Ésta constituye la primera etapa en el proceso legislativo, y comprende la propuesta legislativa por quien tiene la facultad para hacerlo; es precisamente en ésta fase en la que se va a dotar a las leyes de legitimidad y legitimación, por cuanto se valora la pertinencia y necesidad de su creación.

Constituye ésta fase inicial, el momento oportuno para abonar el terreno que haga factible su eficacia, puesto que se va a realizar un diagnóstico de las cuestiones problemáticas que existen y las necesidades prácticas que se pretenden solucionar con la dación de la ley.

Aquí pues, habrán consultas y negociaciones entre los que van a presentar una iniciativa legislativa, pues con ello se podrá arribar a un acuerdo acerca de la viabilidad de la propuesta.

En cuanto a su finalidad, como bien lo indicia Tapioles Reyes: *“En esta etapa se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político-*

jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa”²⁴.

Por tanto, en esta etapa, toma importancia las razones por las que la persona que propone la iniciativa, y el propósito que espera conseguir con la aprobación de la ley.

Esta fase, llamada también introductoria, es la símil de la etapa de iniciativa legislativa regulada en el Reglamento del Congreso de la República, y cuya titularidad ha sido otorgada al Presidente de la República, los Congresistas, otros poderes del Estado, en las materia propias de su competencia, los organismos constitucionales autónomos, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los colegios profesionales y, los ciudadanos, conforme a ley.

5.1.2. ETAPA LEGISLATIVA

También llamada etapa constitutiva, es la que comprende el estudio, dictamen, debate y decisión del Congreso, donde los parlamentarios van a discutir sobre su aprobación o denegatoria.

En ésta etapa toma relevancia la técnica legislativa, puesto que se va a efectuar la elaboración formal de la ley, por tanto se necesita de una corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. Aquí el objetivo es la construcción de un texto congruente y consistente, tanto internamente, como con el ordenamiento jurídico al que se va a integrar la ley.

Por tanto, importa también un estudio de los antecedentes sobre la materia relacionada a la ley que se va a dictar, por lo que se requiere de información sobre las disposiciones normativas vigentes.

Asimismo, en nuestra normativa peruana, esta etapa se encuentra comprendida por varias fases reguladas en el Reglamento del Congreso de la República, las mismas que son: 1) la admisión, el estudio y dictamen en comisiones; 2) pase del dictamen al orden del día; 3) acuerdo de la Junta de Portavoces para debatir el proyecto en sesión del Pleno; 4) debate y votación en el Pleno; 5) segunda votación del proyecto; y, 6) firma de la autógrafa.

²⁴ REYES RODRÍGUEZ, Tapioles, El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, N° 13, México D.F., 2000, Pág. 198.

Es así, que, como afirma Delgado-Guembes, en estas fases existen algunas que son omisibles o dispensables, mientras que otras adquieren vital importancia, precisamente por su trascendencia en el proceso legislativo.

A saber, el estudio en Comisiones, el debate y votación en el Pleno, son las fases más importantes de la etapa legislativa, por cuanto, por un lado, las comisiones son las que van finalizar la construcción del texto de la ley, acopiando información especializada para analizar, estudiar, debatir y definir el dictamen a fin de someterlo al Pleno; y por el otro lado, el debate y votación del Pleno que es la discusión por todos los miembros del Congreso para la aprobación o rechazo de la ley.

Por estas razones, es que la etapa legislativa es la parte principal del procedimiento legislativo, pues producto de ésta se obtendrá la ley finiquitada para ser incorporada al ordenamiento jurídico.

5.1.3. ETAPA POST-LEGISLATIVA

Finalmente la etapa post-legislativa o etapa integradora es la fase definitiva, mediante la cual se realiza la evaluación de la adecuación de las leyes al ordenamiento jurídico vigente.

Así las cosas, se debe observar con sumo cuidado las finalidades que fueron incorporadas el texto de la ley y los objetivos para los cuales fue elaborada, pues debe haber una fiel correspondencia entre lo que se pensó en un inicio desde su presentación como propuesta, con el producto de la norma al final de la etapa de su elaboración formal.

Para esto es necesario trazar lineamientos que determinen un correcto seguimiento de las leyes en cuanto a su contenido lingüístico y teleológico, así como su utilidad pragmática y económica.

Corresponde aquí analizar si su instalación en el ordenamiento jurídico y en la realidad social es satisfactorio o no, sin embargo, en éste análisis, encontramos necesario la participación de un órgano o agente, distinto a los actores y colaboradores en la etapa legislativa, por cuanto se requiere de una óptica trazada desde un punto diferente, pues de lo contrario no tendría sentido llegar a ésta fase final.

Es como afirma Reyes Chávez, *“Es la instancia adecuada para implantar el diseño de procedimientos que arrojen información sobre el cumplimiento y adecuación de las normas a los fines para los que fueron sancionadas, así como para sustentar futuros cambios al sistema jurídico”*²⁵.

Pues, es la oportunidad que se tiene para conducir el producto de todo el proceso al ordenamiento existente, y *per se* evaluar y efectuar posibles cambios necesarios como consecuencia de la detección de alguna imperfección tanto teórica como práctica.

En concordancia con lo afirmado hasta aquí, es que en el Perú, la etapa integradora se encuentra protagonizada por un operador distinto al parlamento, pues como contraparte tenemos al Presidente de la República, quien recibe el texto íntegro de la ley remitido por el Congreso, y tiene la facultad para observar o promulgar las leyes aprobadas por éste último.

Ante estas dos posibilidades es que, por un lado, si es observada, el parlamento puede reconsiderar las observaciones y allanarse, o tiene la competencia para volver a aprobar un proyecto con contenido distinto al originalmente aprobado. Por el otro, si el Presidente no tiene observaciones, al ser promulgada, la ley es registrada y se dispone su publicación en el diario oficial El Peruano.

Por eso, es que podemos afirmar que la etapa post-legislativa en el Perú, en sentido estricto, se inicia con su integración al ordenamiento jurídico, a través de la promulgación, publicación y vigencia.

En el presente trabajo de investigación hacemos hincapié en ésta última etapa, ya que consideramos que necesita de la implementación de un mecanismo para su correcta evaluación y adecuación al ordenamiento jurídico y la efectiva integración a la sociedad, pues es una ocasión que no debemos desaprovechar.

6. TECNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa es una disciplina jurídica comprendida dentro de la teoría de la legislación, cuyo objeto de estudio es la búsqueda de una mejor producción y

²⁵ REYES RODRÍGUEZ, Tapioles, El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, N° 13, México D.F., 2000, Pág. 201.

elaboración de normas jurídicas, logrando así que los enunciados normativos se inserten adecuadamente al ordenamiento jurídico del cual formarán parte.

Al estar comprendida dentro de la teoría de la legislación, se entiende que forma parte de la teoría general del derecho, pues le corresponde el estudio de la legislación y las crisis que ella contiene, lo que conllevará a que la población no se sienta satisfecha con el espectro normativo, generando así un rechazo y posibles conflictos sociales.

Desde este enfoque, es que el académico en derecho parlamentario Javier Pérez Paredes considera que: *“Actualmente, podríamos definirlo como el conjunto de reglas o pautas que permiten elaborar leyes claras, completas, homogéneas, coherentes y eficaces, cuya finalidad es contribuir al fortalecimiento de los principios de igualdad ante la ley y de seguridad jurídica”*²⁶.

Es importante señalar que las leyes son consideradas una pieza fundamental en la vida política, económica y social de un país, al regular la convivencia de los seres humanos en sociedad, otorgando derechos y estableciendo obligaciones; razón por la cual la inapropiada elaboración de estas leyes puede ocasionar innumerables problemas en los tres ámbitos antes acotados, situación que debemos prevenir y evitar.

Por eso es que el abogado y profesor universitario chileno Osvaldo Oelckers afirma que: *“Los estudios que se han realizado en esta materia han identificado, como los más relevantes a los siguientes: La proliferación o inflación normativa, antinomias, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, faltas de mínima coordinación normativa”*²⁷.

Así que, ante estos problemas, el citado autor supone en la necesidad de desarrollar el estudio de esta disciplina, pues ve en ella la única forma de lograr una posible solución a estas imperfecciones que se han acentuado con el transcurso del tiempo debido a la complejidad de la realidad política, económica y social de un país.

²⁶ PÉREZ PAREDES, Yon Javier, La evaluación de la ley: ¿etapa final del procedimiento legislativo o parte del contenido de la técnica legislativa?, Revista Cuadernos Parlamentarios, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, 2015, Pág. 71.

²⁷ OELCKERS CAMUS, Osvaldo, El contenido esencial de la Técnica Legislativa, en la Técnica Legislativa ante la elaboración de la Ley, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1998, Pág. 2.

Sin embargo, los estudios en las escuelas de derecho, le han dado la espalda a esta disciplina, por cuanto existe una concepción uniforme en la que se considera al abogado o jurista como un operador sobre la ley, estos sujetos son los que van a analizar y/o aplicar la norma jurídica, olvidando que previamente, ésta debe ser elaborada de forma tal, que luego en su aplicación e interpretación no genere problemas para los operadores jurídicos y la sociedad en general.

En este punto es que cobra importancia la técnica legislativa, ya que dicha disciplina debe ser tomada en cuenta en el proceso o estudio de la formación jurídica de los operadores del derecho, pues de ello depende una debida formación de la ley, y como bien lo sostiene el académico argentino Pérez Bourbon: *“El concepto de Técnica Legislativa es más fácil de captar que de volcar en una definición. Pero como una aproximación, podemos decir que la Técnica Legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Cada una de estas destrezas específicas es una técnica legislativa particular (p. ej. la técnica del incisado, la técnica del epigrafiado, etc.)”*²⁸.

Lo que nos lleva a afirmar que la técnica legislativa es el conjunto de otras técnicas más precisas y concretas, en tanto que para la correcta elaboración de una ley, solo se necesita un conocimiento jurídico, sino además lingüístico-formal, y por sobre todo ser conocedor de la realidad social que nos envuelve.

En la búsqueda de un perfeccionamiento en la elaboración de la ley, es que ésta disciplina ha podido ser dividida en dos partes, o concebida desde dos enfoques, que a continuación los desarrollaremos.

6.1. INTERNA

La técnica legislativa interna se avoca al contenido mismo del texto normativo, comprende el estudio para la elaboración de una estructura ordenada y coherente de la ley, consiguiendo así que la misma sea entendida y asumida por todos sus destinatarios.

²⁸ PÉREZ BOURBON, Héctor, Manual de Técnica Legislativa, Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, 2007, Pág. 19.

Alcanza, entonces, a los conocimientos en lingüística y gramática, por cuanto para la redacción de un texto apropiado, concreto, sencillo, entendible y eficaz se necesita de un suficiente dominio del lenguaje.

En el ámbito de la técnica legislativa interna se encuentran comprendidos todos los instrumentos que se utilizan para la elaboración formal y estructural de la ley, conformando así, como lo sostiene el argentino Clavell Borrás, *“los requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las indispensables cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad”*²⁹.

En otras palabras, lo que se busca es que la ley sea de fácil entendimiento y que no dé lugar a ambigüedades, ni imprecisiones que en lo posterior puedan ocasionar conflictos tanto en lo jurídico como en lo político y social.

6.2. EXTERNA

Por otro lado, la técnica legislativa externa se avoca al contexto sobre el cual se formula la ley, esto es, la estructura, organización y funcionamiento del parlamento, comprendiendo el alcance de los procedimientos legislativos desde el inicio hasta su incorporación al ordenamiento jurídico.

Precisamente, se denomina externa porque abarca todos los medios, actores y procesos que se encuentran fuera del texto normativo, lo que significa que de la propia lectura del contenido de la ley no se va a determinar ni apreciar la técnica legislativa externa de forma directa, sino de su aplicación, utilidad y aceptación en la sociedad.

La importancia en este punto radica en que se debe analizar de forma exhaustiva y minuciosa el proceso legislativo establecido en el ordenamiento, a fin de garantizar que la ley se elabore e inserte al ordenamiento jurídico apropiadamente, y por otro lado observar la capacidad de los legisladores para desenvolverse adecuadamente y cumplir con su rol de manera consciente a lo largo de dicho procedimiento.

Por estas razones es que es de suma importancia que se aplique una reevaluación a la forma en la que el proceso legislativo se está desplegando en la actualidad y determinar si es necesario un cambio, en el que se incorpore medidas novedosas, involucrando a

²⁹ CLAVELL BORRÁS, Javier, Introducción a la Técnica Legislativa, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984, Pág. 33.

otros operadores para garantizar la pluralidad de ideas y el acercamiento a la sociedad, a fin de procurar una mejor labor legislativa.

7. EVALUACIÓN DE LAS LEYES

La evaluación de las leyes o evaluación normativa es un proceso mediante el cual se pretende apreciar si una determinada norma es eficiente y eficaz, esto es, que si efectivamente dará cumplimiento a los fines para lo que fue creada. En otras palabras se evalúa la calidad de la ley, lo que engloba su bondad, acierto, adecuación y técnica incluso.

Éste método enriquece la democracia, como bien lo afirma el constitucionalista español Pardo Falcón: *“La evaluación de las leyes o de las políticas públicas en general suele considerarse un signo distintivo de la calidad democrática de aquellos países que disfrutaban desde hace décadas de una enraizada cultura de control de la actividad de los poderes públicos”*³⁰.

Pues la mejor forma de controlar las actividades del gobierno, es precisamente una evaluación concreta de sus acciones, y que más si dicha evaluación la realiza directamente el pueblo.

Ahora bien, desde un concepto más amplio se considera que la evaluación legislativa, comprende dos aspectos, uno que va respecto al proceso de creación de una ley, y el otro como el resultado mismo de dicho proceso, esto es, la ley en sí.

En el primero, denominado “procesal” por Pineda Garfias, se podrá explicar desde el punto de vista reglamentario, en el que se analizará las normas que regulan el *iter legislativo*, en ese sentido, se evaluará que el proceso de aprobación de una ley vaya por buen camino y se ajuste a los parámetros de la racionalidad formal, material y pragmática.

En cambio, como evaluación del resultado, la valoración consiste en determinar si la ley misma es o no conveniente y cumple los fines predestinados. Ésta evaluación implica, la realización de una serie de preguntas como por ejemplo: ¿Cuáles son los objetivos de la

³⁰ PARDO FALCÓN, Javier, La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, N° 3, España, 2007, Pág. 86.

norma? ¿Existen consecuencias no deseadas? ¿Esos objetivos están justificados con el beneficio para la sociedad en general? ¿Existen los incentivos y recursos para la efectiva aplicación de la ley? ¿El contenido de la ley deja vacíos o entra en contradicciones? Pues todas esas interrogantes deben ser resueltas a fin de determinar si realmente la ley creada va a ser eficaz y sobre todo si a cumplir con sus objetivos.

Otro punto importante a resaltar, es que depende del agente que realiza la evaluación para determinar su efectividad, por cuanto, es más conveniente que la evaluación la efectúe un tercero imparcial diferente a quienes la elaboraron, ya que ello permitirá una pluralidad de ideas y un enfoque diferente, a fin de lograr encontrar las posibles deficiencias que no fueron percatadas por su propio creador.

7.1. FORMAS DE EVALUACIÓN

Ahora bien, la evaluación de la ley, en principio, es un mecanismo post-legislativo que permite reconocer las virtudes y defectos de un instrumento normativo, sin embargo, existen diferentes formas y modelos para realizar este proceso, y que están vinculados sobre todo al momento en que se efectúa, pues de eso dependerá que tan efectiva sea su aplicación.

7.1.1. EVALUACIÓN PROSPECTIVA

La evaluación prospectiva, o también llamada *ex ante*, como apunta Ulrich Karpen, consiste en el examen por el propio autor de la ley, que por lo general es el parlamento; esta es considerada como una evaluación previa.

Ésta forma de evaluación es la que se realiza antes de la entrada en vigencia de la norma, anticipándose a los efectos que pueda causar. Aquí lo que se busca es evitar que las posibles implicancias desfavorables de la ley sean detectadas e impedir que sus consecuencias negativas se conviertan en irreversibles.

Por ello es que aquí el objetivo es examinar qué efectos y externalidades podría generar una futura y eventual aplicación de ley. Así las cosas, en este tipo de evaluación se pueden aplicar varios métodos y técnicas, se trata de una metodología bastante útil, en razón a que se puede seleccionar opciones o caminos alternativos para la toma de decisiones.

Asimismo, la evaluación *ex ante* es aquella que, parte de una herramienta o criterios técnicos o científicos, entrega información objetiva acerca de la aplicación efectiva de la norma y que, por esta vía, permite su corrección o perfeccionamiento, por eso es que consideramos que debe ser realizada por terceros, para acentuar esa objetividad.

Por ésta última razón, es que no compartimos la idea de Ulrich Karpen, al señalar que la evaluación prospectiva, necesariamente tiene que ser efectuada por el propio autor de la ley, sino por el contrario, puede y debe ser realizada por terceras personas, ya que eso le imprimirá mayor objetividad a la evaluación.

Con base a lo anterior, es que encuentra sustento el presente proceso de investigación, puesto que se trata de encontrar una forma de mejorar la producción legislativa y otorgarle mayor legitimidad a las leyes, advirtiendo como una posible alternativa eficaz, la implantación de un sistema de evaluación a la creación y formación de dichas normas.

7.1.2. EVALUACIÓN RETROSPECTIVA

Ésta evaluación es la que se produce en una etapa posterior a la legislativa, en la que la norma ha sido incorporada al ordenamiento jurídico y está desplegando sus efectos en la sociedad, de tal forma que se está examinando su aplicación práctica. Así es como una vez que la ley es publicada, empieza desplegar sus efectos sobre la población y sus disposiciones son vinculantes para la sociedad, hasta que ésta sea derogada. Sin embargo, algunos autores consideran que generalmente, sólo después de su aplicación es que se pueden evaluar plenamente los efectos e implicaciones de la misma, incluidos su costo, carga regulatoria, efectos directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada.

Además, las leyes pueden volverse obsoletas conforme cambian las circunstancias, y se necesita de una revisión periódica para prever esta posibilidad. No obstante, la desventaja de ese tipo de evaluación es que es más costosa, puesto que los posibles efectos no deseados se van producir en la realidad y se necesitará de una mayor inversión para revertir tal situación, en caso sea desfavorable.

7.2. MÉTODOS DE EVALUACIÓN

Existe una relación de métodos de evaluación que ha sido acuñada por el profesor

alemán Ulrich Karpen, en la que instituye una serie de técnicas de evaluación en la que involucra a varios sujetos y momentos, las cuales desarrollaremos a continuación.

El primero es el método de las ciencias sociales, mediante el cual se realiza encuestas a la población para determinar si la ley operará como realmente estuvo destinada.

Así tenemos como segundo método, el test in vitro, en el que se convoca a unos cuantos futuros afectados con la norma, y se simula la vigencia de ésta, a fin de establecer si en la realidad cumplirá con su fin.

Por otro lado, y como tercer método, es el denominado test in vivo, considerado por el autor, el más costoso, ya que se ordena la aplicación de la ley, en determinados lugares o situaciones, para que se pueda observar su comportamiento y efectividad.

Asimismo el método de la ley temporal, es la entrada en vigencia de la norma de forma temporal, en la que debe ser revisada tras un corto plazo de tiempo.

Finalmente, el método de la Participación de los afectados, y el que más interesa al presente trabajo de investigación, es el que se incluye a los directamente afectados por la norma para que aporten su punto de vista sobre su efectividad, es como, por así decirlo, como él lo denomina un “sistema de alerta temprana” en las deliberaciones.

8. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana, no es sino, el conjunto de acciones e iniciativas desarrolladas por la población en general, a fin de formar parte en las decisiones del gobierno, esto es, en las políticas públicas.

Sin embargo, partiendo desde un inicio, el término “participación” de modo general es: *“La relación entre las ideas y las cosas sensibles, y aún la relación de las ideas entre sí, se efectúa mediante participación: la cosa es en la medida en que participa de su idea o forma, de modelo o paradigma”*³¹.

Lo que significa que para que se efectúe una verdadera participación se debe abarcar a dos factores, las ideas y las acciones. Así pues, la ciudadanía participa en las decisiones

³¹ FERRATER MORA, Jorge, Diccionario de Filosofía, Editorial Alianza S.A., Barcelona-Madrid, 1995, Págs. 2501-2503.

políticas, por un lado aportando ideas y por el otro realizando acciones conducentes a involucrarse en dichas decisiones.

Asimismo, Rodrigo Borja en la Enciclopedia Jurídica sostiene, que la participación ciudadana favorece a la democracia, a saber: *“La participación tiene interés en la vida política en la medida en que es el ingrediente más importante de la democracia”*³². Pues con ello se encierra la idea que es mucho más conveniente para un Estado democrático que la población se involucre en la toma de decisiones del gobierno.

No obstante, el académico costarricense Gonzáles Ballar, aporta un concepto más amplio de la participación ciudadana, pues afirma que es: *“Un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”*³³.

Así considera que no solo se participa de forma activa en la toma de decisiones, sino que además controla y ejecuta de las acciones realizadas por el gobierno, que tal forma que imprime un mayor seguimiento a su actuación, lo que generará una mayor eficiencia y desarrollo integral del país.

Además la participación ciudadana genera una mayor integración en la ciudadanía, puesto que todos tienen el derecho y deber de discutir y debatir en la participación, es decir, se van a interrelacionar con un fin común, generando así el estrechamiento de lazos entre ellos mismos.

8.1 FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Como bien se ha indicado líneas arriba, la participación ciudadana se puede manifestar de distintas formas, sin embargo para utilidad del presente trabajo de investigación, solo vamos a examinar dos de las tantas otras formas de participación, puesto que, consideramos, son las que se muestran como una intervención más activa por parte de la población.

³² BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de Política, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997, Pág. 731.

³³ GONZÁLES BALLAR, Rafael, La Participación Ciudadana, Editorial Andina, Quito, 1985, Pág. 25.

8.1.1. EN LA DECISIÓN

En primer lugar, y la forma de participación por excelencia, es la toma de decisiones, lo que implica un estudio, discusión y aprobación de las acciones y medidas públicas que vaya a realizar el gobierno.

En ese sentido, se considera que ésta forma de participación *“Es el conjunto de posibilidades y oportunidades para participar en la formación final de la voluntad que determinará un curso de acción específico. Generalmente, y en condiciones idóneas de funcionamiento del sistema de representación, ese nivel de profundidad lo debería ejercer la autoridad, previa información y consulta a los ciudadanos afectada”*³⁴.

Lo anterior, no hace sino, demostrar que existe un ideal, esto es, que los representantes de la población tomen las decisiones por ésta, pues precisamente para ello fueron elegidos, sin embargo, la voluntad popular muchas veces se aleja tanto de las decisiones tomadas por sus representantes, que es necesario adoptar otros mecanismos más eficaces que importen en realidad una verdadera participación.

Justamente por eso es que el citado autor, continúa y afirma que: *“Sin embargo, para decisiones de mayor magnitud, es conveniente, que el gran decisor sea la población. En ámbitos donde la crisis del sistema de representatividad ha mermado la confianza ciudadana, se han introducido diversos mecanismo de participación directa a manera de salvaguardar los intereses de los grupos sociales virtualmente desconectados de la gestión pública”*³⁵.

Lo que nos lleva a corroborar nuestra tesis, de que en algunos casos las decisiones tomadas por los representantes no reflejan la voluntad popular, como podría ocurrir, y que en efecto ocurre en el parlamento, en el que en diversas oportunidades se ha mostrado la incomodidad de la población porque las decisiones allí tomadas no son las más convenientes para la ciudadanía en general.

8.1.2. EN EL CONTROL

Continuando con las formas de participación, encontramos que otra manera de

³⁴ GONZÁLES BALLAR, Rafael, La Participación Ciudadana, Editorial Andina, Quito, 1985, Pág. 30.

³⁵ DELGADO CHALCO, Katya Narda, La Participación Política y Ciudadana, Universidad Católica de Santa María, Escuela de Postgrado, Doctorado en Ciencias Sociales, Arequipa, 2001, Pág. 46.

intervenir en los asuntos públicos, es el control que se ejerce sobre las decisiones adoptadas por el gobierno. En tanto, que la participación aquí se produce una vez que las políticas públicas han sido tomadas y *a posteriori* entra a tallar el pueblo en modo de fiscalización para examinar la conveniencia de esas decisiones.

Así pues, nuevamente, lo afirma Gonzáles Ballar, la participación en el control *“Es el conjunto de posibilidades y oportunidades de la población para ejercer acciones de fiscalización social sobre la gestión pública”*³⁶. Entendiéndose como gestión pública a todas las decisiones tomadas por el gobierno, y que en buena cuenta, su fiscalización posterior, va a constituir un filtro más para que la gestión gubernamental sea la más óptima.

Ahora bien, no solo basta con efectuar una revisión de las acciones tomadas por el gobierno, sino que es necesario implantar las medidas apropiadas para que ante una eventual detección de irregularidades en las gestiones públicas, sea la propia ciudadanía quien adopte las medidas correctivas para revertir dichas irregularidades.

Es por ello que, se considera que la participación en el control, comprende además lo siguiente: *“Una vez tomada la decisión, se requiere también de mecanismos que permitan la verificación del cumplimiento de la misma; así, figuras jurídicas como la revocatoria de mandato, la demanda de rendición de cuentas, la participación de usuarios de servicios públicos en las juntas administrativas son ejemplos de la variedad de mecanismos que pueden permitir el control”*³⁷.

Con todo esto, podemos observar que cumple un rol fundamental la participación ciudadana en el control, por cuanto garantiza que las autoridades cumplan efectivamente con lo que se comprometieron y desempeñen su rol de la manera más óptima.

³⁶ GONZÁLES BALLAR, Rafael, La Participación Ciudadana, Editorial Andina, Quito, 1985, Pág. 31.

³⁷ DELGADO CHALCO, Katya Narda, La Participación Política y Ciudadana, Universidad Católica de Santa María, Escuela de Postgrado, Doctorado en Ciencias Sociales, Arequipa, 2001, Pág. 47.

CAPÍTULO II

DETERMINACIÓN DEL PROBLEMA

1. PODER LEGISLATIVO

En este segundo capítulo vamos a desarrollar todo lo concierne a la estructura y funcionamiento del parlamento peruano, efectuando un análisis que transita desde lo teórico hasta la práctico; enfocándonos en la labor legislativa, a fin de encontrar algunas falencias que puedan tener, y de ser el caso, sobre todo determinar con precisión la causa de dichas imperfecciones.

En primer lugar, debemos precisar que el Estado Peruano conforme a la Constitución Política, está conformado por tres poderes, y se organiza según el principio de separación de poderes, tal y como lo prevé el artículo 43° de la citada norma suprema.

Así las cosas, los tres poderes que conforman el estado Peruano son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

A saber, la función principal del Poder Legislativo es la creación de las leyes, la función del Poder Ejecutivo es hacer cumplir las leyes expedidas por el Poder Legislativo, y la función del Poder Judicial es administrar justicia en aplicación de las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

En base a lo anterior podemos afirmar que la función que cumple el Poder Legislativo, representada por el Congreso de la República del Perú, es el cimiento para que el resto de poderes del Estado puedan cumplir su función de forma óptima.

Ahora bien, los Capítulos I, II y III del Título IV de la Constitución Política se dedican a la regulación del Poder Legislativo. En estas disposiciones constitucionales se establece que dicho poder del Estado reside en el Congreso de la República, el cual consta de una cámara única, integrada por ciento treinta congresistas, además desarrolla la conformación del Congreso, los requisitos, impedimentos, incompatibilidades, atribuciones, prerrogativas y limitaciones de los miembros parlamentarios.

Por otro lado desarrolla las funciones, atribuciones y facultades en general del parlamento como órgano institucional. Dedicándose de forma especial a la función legislativa y a la formación y promulgación de las leyes.

Sin embargo, en el nivel infra constitucional, la norma que rige la actuación del parlamento es el Reglamento del Congreso de la República, el mismo que tiene fuerza de ley, y que precisa las funciones del Congreso y de la Comisión Permanente, define su organización y funcionamiento, establece los derechos y deberes de los Congresistas y regula los procedimientos parlamentarios, conforme al artículo 1° del citado cuerpo normativo.

Además artículo seguido define al parlamento de la siguiente manera: El Congreso de la República es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado. Es unicameral y está integrado por ciento treinta Congresistas elegidos en forma directa, de acuerdo a ley. En los documentos oficiales, el Congreso será denominado Congreso de la República.

Asimismo, entre las funciones que desarrolla éste órgano institucional de acuerdo a su propio reglamento, debemos avocarnos únicamente a la función legislativa, la que está definida en el artículo 4° de la siguiente forma:

“Función Legislativa

Artículo 4. La función legislativa comprende el debate y la aprobación de reformas de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como su interpretación, modificación y derogación, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento”.

Por otro, la estructura del Congreso de la República está conformada por dos grandes y principales áreas: **1)** La Organización Parlamentaria, en la cual se encuentran los órganos en los que actúan directamente los congresistas; y **2)** el Servicio Parlamentario, en el que actúan los órganos de asesoría y apoyo administrativo, liderados por la Oficialía Mayor. De forma sucinta desarrollamos ahora, como se conforman estas dos áreas del Congreso de la República.

1.1. LA ORGANIZACIÓN PARLAMENTARIA

En primer lugar, la Organización parlamentaria está compuesta por El Pleno, que es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Está integrado por todos los congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y de procedimiento que establecen la Constitución y el presente Reglamento. En dicha asamblea se debaten y se votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias. Y adicionalmente se aprueba la agenda legislativa al inicio del periodo anual de sesiones.

El Consejo Directivo, órgano integrado por los miembros de la Mesa Directiva y los representantes de los Grupos Parlamentarios que se denominarán Directivos-Portavoces elegidos por su respectivo grupo, quienes tienen un suplente que será elegido por cada Grupo Parlamentario. Asimismo en la conformación del Consejo Directivo se procurará una proporcionalidad entre los Grupos Parlamentarios en la distribución de escaños en el Pleno del Congreso. Éste órgano se reúne siempre antes de la realización de un nuevo Pleno Ordinario y cuando lo convoque el Presidente del Congreso o un tercio del número legal de sus miembros. Los acuerdos son adoptados por mayoría simple de los presentes, cuyo quórum necesario es la mitad más uno del número legal de sus miembros.

La Junta de Portavoces está compuesta por la Mesa Directiva y por un portavoz por cada grupo parlamentario, entre sus principales funciones está la de elaboración del cuadro de comisiones y su respectiva exoneración de envío, la ampliación de la agenda de la sesión y la determinación de prioridades en el debate; y las demás que le señale el Reglamento del Congreso.

La Mesa Directiva cuya composición está dada por un Presidente y tres Vicepresidentes. Se encarga de la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno del mismo, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como de la representación oficial del Congreso en los actos protocolares. Asimismo cumple todas las funciones administrativas, económicas y financieras del Congreso.

La presidencia, cuyo titular es el Presidente del Congreso, quien preside todas las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, del Consejo Directivo, de la Junta de Portavoces y de la Mesa Directiva. Entre sus principales funciones está la de dirigir las asambleas, representar al Congreso y supervisar el funcionamiento de los órganos parlamentarios y del servicio parlamentario.

Las Comisiones, que son grupos de trabajo especializadas conformadas por los propios congresistas, y que tienen dos funciones principales, la de fiscalizar y la del estudio y dictamen de los proyectos de ley que son sometidos a su cargo. La conformación de estas comisiones es efectuada por los mismos congresistas quienes al inicio del periodo anual de sesiones debaten y discuten sobre su integración.

Existen una clasificación de cuatro tipos de comisiones: Las ordinarias, de investigación, especiales y de ética parlamentaria.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo de investigación, analizaremos las comisiones ordinarias, que son las que intervienen en la labor neta legislativa, por cuanto son las encargadas del estudio y dictamen de los proyectos de ley.

Ahora bien necesariamente, deben conformarse veinticuatro comisiones ordinarias, las que a continuación se enumeran:

1. Agraria.
2. Ciencia, Innovación y Tecnología.
3. Comercio Exterior y Turismo.
4. Constitución y Reglamento.
5. Cultura y Patrimonio Cultural.
6. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.
7. Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.
8. Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
9. Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.
10. Educación, Juventud y Deporte.

11. Energía y Minas.
12. Fiscalización y Contraloría.
13. Inclusión Social y Personas con Discapacidad.
14. Inteligencia.
15. Justicia y Derechos Humanos.
16. Mujer y Familia.
17. Presupuesto y Cuenta General de la República.
18. Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas.
19. Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.
20. Relaciones Exteriores.
21. Salud y Población.
22. Trabajo y Seguridad Social.
23. Transportes y Comunicaciones.
24. Vivienda y Construcción.

Así pues, de acuerdo al proyecto de ley que se trate, y según su especialidad, es que será asignada a cada comisión para análisis, estudio, debate, discusión y dictamen, debiendo resaltarse, nuevamente, que estas comisiones son conformadas por los mismos congresistas.

En cuanto a las demás comisiones, podemos decir que la comisión de investigación se encarga del estudio, investigación y dictamen de los asuntos de su competencia; las comisiones especiales con fines protocolares o ceremoniales; y la comisión de ética parlamentaria que se encarga de promover la ética parlamentaria y evitar actos contra la misma. Existe además una comisión permanente que funciona durante los periodos ordinarios, los recesos parlamentarios e incluso en el interregno parlamentario, esto es cuando el Congreso está disuelto. Ejerce las funciones constitucionales durante el funcionamiento ordinario del Congreso.

Luego tenemos a los grupos parlamentarios que son el conjunto de congresistas que comparten ideas y opiniones, denominados también “bancadas”, y deben estar constituidos como un mínimo de seis congresistas, pues de lo contrario serán considerados como grupo parlamentario especial.

1.2. EL SERVICIO PARLAMENTARIO

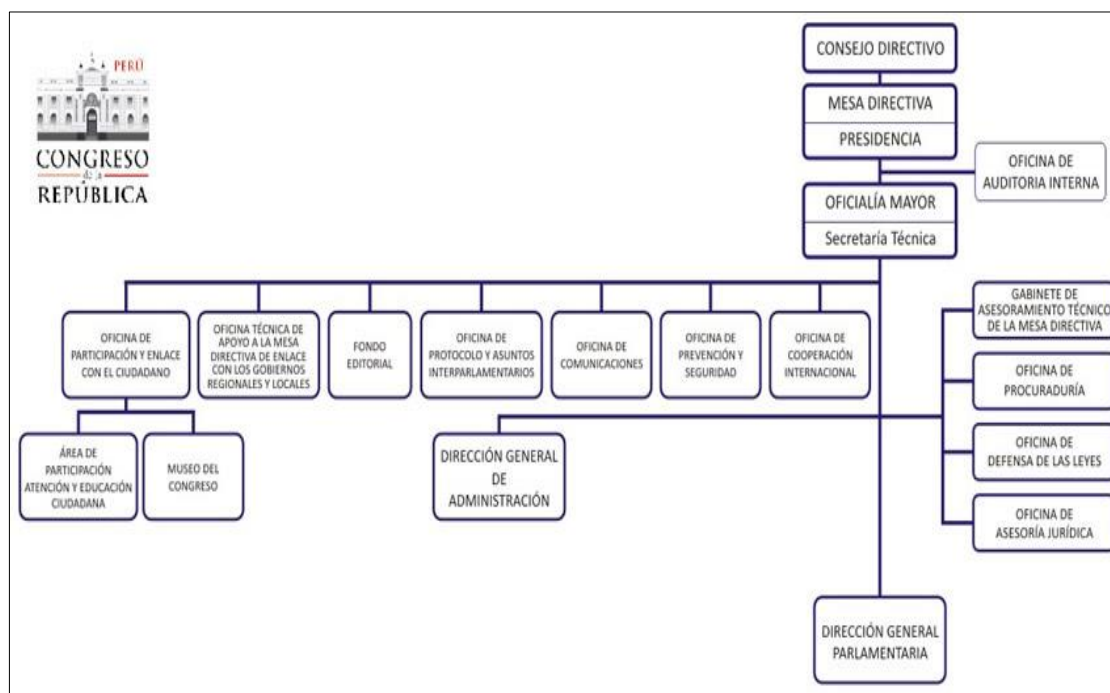
En el servicio parlamentario podemos encontrar las funciones de apoyo, asesoramiento y asistencia en las tareas, objetivos y funciones legislativas, de control y de representación de los congresistas y de los órganos de los que son miembros. Su finalidad es contribuir con el desarrollo y ejecución imparcial y políticamente neutral de actividades, servicios y productos institucionales confiables, homogéneos, oportunos y eficaces.

Ahora bien, la Oficialía Mayor es el máximo órgano del servicio parlamentario, cuyo titular es el Oficial Mayor del Congreso; está encargado de la dirección, supervisión y control de todas las actividades del servicio parlamentario dedicadas a apoyar las tareas orgánicas y funcionales de los congresistas.

Por otro lado, tenemos a Oficina de Auditoría Interna del Congreso, que está a cargo de un Auditor General del Congreso, y se encarga de realizar el control sobre la contabilidad del Congreso, la aplicación de los recursos presupuestales y la gestión de las dependencias que conforman el servicio parlamentario, aplicando técnicas y normas de auditoría, como órgano especializado en esta materia.

Finalmente están la Dirección General Parlamentaria y Administrativa que oficina de apoyo a la Oficialía Mayor.

ORGANIGRAMA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA



FUENTE: <http://www.congreso.gob.pe/organigrama> - 2016

Debemos resaltar que dentro de las funciones de cada una de las áreas, departamentos y oficinas del Congreso de la República, se observa que no existe la participación ciudadana reconocida realmente por el Gobierno, por lo que los congresistas pasan a formar parte de éste último.

Así las cosas, los representados (el pueblo) no tienen forma de pedir una rendición de cuentas de la labor legislativa, motivo por el cual la propuesta del presente trabajo de investigación radica en permitir la intervención de los directamente afectados con las leyes en la elaboración de las mismas; para que puedan analizar y sopesar, previo a su promulgación, los efectos positivos o negativos que traen consigo las normas aprobadas por el parlamento, con el fin de evitar mayores gastos al país, puesto que publicar y aplicar una ley para luego ser derogada, es perjudicial para todos en general.

2. CONFORMACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Como se ha afirmado líneas arriba, el Congreso de la república está conformado por ciento treinta congresistas que son elegidos cada cinco años, en la misma oportunidad

en la que se elige al Presidente y Vicepresidentes de la República, mediante sufragio universal, con el voto secreto, directo y obligatorio. Asimismo, conforme a la Resolución N° 0287-2015-JNE, publicada el 7 de octubre del 2015, tienen representatividad proporcional de acuerdo a los distritos electorales que se muestran en el cuadro siguiente.

Además, con el fin de garantizar la inclusión en la vida política de grupos minoritarios o históricamente excluidos, se ha establecido que se debe incluir en la lista total de candidatos un número mínimo de varones o mujeres de acuerdo, también al siguiente cuadro.



DISTRIBUCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA POR DISTRITO ELECTORAL

	DISTRITO ELECTORAL	POBLACIÓN ELECTORAL	TOTAL DE ESCAÑOS
1	Amazonas	270 002	2
2	Áncash	835 505	5
3	Apurímac	284 153	2
4	Arequipa	1 026 699	6
5	Ayacucho	420 864	3
6	Cajamarca	1 012 307	6
7	Callao	736 085	4
8	Cusco	909 882	5
9	Huancavelica	278 324	2
10	Huánuco	525 107	3
11	Ica	579 463	4
12	Junín	872 975	5
13	La Libertad	1 285 922	7
14	Lambayeque	884 665	5
15	Lima + Residentes En El Extranjero	7 672 067	36
16	Lima Provincias	693 284	4
17	Loreto	631 351	4
18	Madre De Dios	94 377	1
19	Moquegua	132 760	2
20	Pasco	186 630	2
21	Piura	1 261 304	7
22	Puno	858 997	5
23	San Martín	563 018	4
24	Tacna	252 541	2
25	Tumbes	155 756	2
26	Ucayali	333 627	2
	TOTAL	22 757 665	130

FUENTE: Resolución N° 0287-2015-JNE – 2015

DISTRIBUCIÓN DE LOS CANDIDATOS AL CONGRESO SEGÚN CUOTA DE GÉNERO POR DISTRITO ELECTORAL

	DISTRITO ELECTORAL	TOTAL DE CANDIDATOS	CUOTA DE GÉNERO 30% (MUJERES O VARONES)
1	Amazonas	3	1
2	Áncash	5	2
3	Apurímac	3	1
4	Arequipa	6	2
5	Ayacucho	3	1
6	Cajamarca	6	2
7	Callao	4	2
8	Cusco	5	2
9	Huancavelica	3	1
10	Huánuco	3	1
11	Ica	4	2
12	Junín	5	2
13	La Libertad	7	3
14	Lambayeque	5	2
15	Lima + Residente en el extranjero	36	11
16	Lima Provincias	4	2
17	Loreto	4	2
18	Madre de dios	3	1
19	Moquegua	3	1
20	Pasco	3	1
21	Piura	7	3
22	Puno	5	2
23	San Martín	4	2
24	Tacna	3	1
25	Tumbes	3	1
26	Ucayali	3	1
	TOTAL	140	52

FUENTE: Resolución N° 0287-2015-JNE – 2015

2.1. REQUISITOS PARA SER CONGRESISTA

En cuanto a los requisitos para ser congresista, la Constitución Política del Perú, en su artículo 90° establece que *“Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio”*.

De esta manera, con relación a los impedimentos para ejercer dicho cargo, el artículo siguiente insta que no pueden ser elegidos congresistas si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección:

1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General.
2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo.
3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria.
4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad.
5. Los demás casos que la Constitución prevé.

El fundamento de éste dispositivo, justamente es evitar que los funcionarios públicos utilicen esa posición privilegiada que ostentan para influenciar en los electores, pues como lo sostiene el constitucionalista Raúl Chanamé: *“De esa manera se impide que estos se valgan de sus cargos para influir sobre los electores. Ésta es una medida políticamente prudente ya que en cierto modo trata de prevenir cualquier tipo de actitudes cuestionables de quienes postulan al órgano legislativo”*³⁸. Con ello se observa que el proceso electoral debe ser efectuado de forma tal, que se procure la igualdad de condiciones para todos los candidatos.

Por otro lado, el artículo 92° de la aludida norma suprema, se encarga de regular las incompatibilidades para ejercer el cargo de congresista; señalando en primer lugar que, el cargo de congresista es a tiempo completo, no pudiendo, el parlamentario,

³⁸ CHANAMÉ ORBE, Raúl, La Constitución Comentada, Novena Edición, Legales Ediciones, Lima, 2015, Pág. 571.

desempeñar cualquier cargo o ejercer cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso; *contrario sensu* es posible desempeñar dichas actividades fuera del horario en el que desempeñan su función como congresistas.

Adicionalmente, se establece que el congresista no puede ejercer dicha función conjuntamente con otra al servicio del gobierno, por ello es que se señala que el mandato del congresista es incompatible con el ejercicio de cualquiera otra función pública, excepto la de Ministro de Estado, y el desempeño, previa autorización del Congreso, de comisiones extraordinarias de carácter internacional.

Del mismo modo, la función que desempeña el congresista es incompatible con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista mayoritario o miembro del Directorio de empresas que tienen con el Estado contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, o que administran rentas públicas o prestan servicios públicos. Ello en aras de evitar un posible y eventual conflicto de intereses.

Además ésta función es incompatible con cargos similares en empresas que, durante el mandato del congresista, obtengan concesiones del Estado, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. De igual manera, ésta incompatibilidad ha sido regulada con la finalidad de no crear un conflicto de intereses en los miembros del congreso.

Encontrando su fundamento en que: *“Detrás de la disposición limitativa del derecho a ejercer libremente la profesión de [algunos funcionarios], se encuentra el principio constitucional de buena administración (...). Dicho principio quiere poner en evidencia no sólo que los órganos, funcionarios y trabajadores públicos sirven y protegen al interés general, pues “están al servicio de la Nación” (artículo 39° de la Constitución), sino, además, que dicho servicio a la Nación ha de realizarse de modo transparente. Transparencia que exige que el Estado prevea todos los medios organizacionales, procedimentales y legales destinados a evitar que determinados funcionarios y trabajadores públicos, con poder de decisión o influencia en la toma de decisiones trascendentales para la buena marcha de la administración, puedan encontrarse*

*restringidos en mayor medida que otros servidores públicos en el ejercicio de determinados derechos fundamentales. Es el caso, por ejemplo, de quienes ejercen el cargo de Congresistas (...)*³⁹.

Asimismo, de acuerdo al Reglamento de Inscripción de Fórmulas y Listas de Candidatos para estas Elecciones Generales (Resolución N° 5004-2010-JNE), se encuentran impedidos de ser candidatos al Congreso de la República quienes tengan suspendidos el ejercicio de la ciudadanía por resolución judicial de interdicción.

Tampoco son elegibles los funcionarios públicos inhabilitados por diez años por el Congreso de la República, conforme al artículo 100° de la Constitución Política, y los que hayan sido cesados o destituidos como consecuencia de inhabilitación dispuesta por sentencia en proceso penal, de acuerdo al artículo 114° de la Ley Orgánica de Elecciones.

No pueden ser candidatos al Parlamento Nacional los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad y quienes no se encuentran debidamente inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, según lo previsto por el artículo 113° de la misma Ley Orgánica.

Con todo lo anterior, podemos observar que los requisitos para ser congresista son bastante básicos y sencillos, en tanto que no se requiere ningún conocimiento técnico, académico y/o profesional en materia legislativa.

Pues, si bien, existen prohibiciones e incompatibilidades para ejercer dicho cargo, éstas están orientadas a su condición moral y ética, ya que buscan que la composición parlamentaria esté libre de intereses particulares, procurando así una avocación plena al cargo.

Sin embargo, en la actualidad, con toda la complejidad en lo que se ha convertido el arte de legislar es que, no basta con personas probas; que dicho sea de paso, estas reglas analizadas anteriormente sobre prohibiciones e incompatibilidades, no garantizan que al congreso ingresen personas con alta solvencia moral y ética, por cuanto las conductas en

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC, Fundamento 10.

las que han incurrido los congresistas en los últimos periodos no han sido las más honorables; sino por el contrario en el parlamento, se necesita, al menos para cumplir con la función legislativa, a personas con conocimientos en las materias sobre las que van a legislar, pues ello es sumamente necesario para que se expidan leyes que vayan acorde con el ordenamiento jurídico y sean pragmáticas en la sociedad; esto es, que cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas y sirvan a la población, lo que repercutirá en el progreso para todos y en el avance del país.

No obstante, existen otras funciones en el parlamento, como lo son la de representación y control, y por estas razones es que no se puede exigir requisitos con mayores niveles culturales y/o profesionales, por cuanto se elevaría la onerosidad para el ingreso al cargo, y ello de alguna manera atentaría contra el derecho constitucional y político a ser elegido, pues dichos requisitos serían considerados barreras al acceso a la función congresal, lo que demandaría posibles conflictos sociales. Por tanto, no olvidemos que, por un lado, si los ciudadanos solo tienen derecho a elegir entonces están al servicio del poder, y si, por el otro, solo algunos ciudadanos tienen derecho a ser elegidos entonces ellos son parte de una oligarquía dominante.

Es más, a contraparte crearía incentivos para que los candidatos obtengan o cumplan con dichos requisitos más elevados de forma fraudulenta, adoptando conductas incluso, tendientes a la falsificación y corrupción. Como botón de muestra, recientemente hemos visto el caso en las últimas elecciones, en la que se coloca en duda la veracidad del título profesional o grado académico de ciertos candidatos a la Presidencia de la República, y que sin ser un requisito para el cargo, ha sido materia de debate y discusión.

Reiterar pues, que además el parlamento, se encarga de la representación de la población en las distintas funciones, como ejercer un control en la dirección del gobierno. Así las cosas, estas funciones que están estrechamente vinculadas al grado de identificación que pueda tener el pueblo con dichos representantes, y tomando en cuenta el nivel cultural de nuestro país, es que se debe tener sumo cuidado con los requisitos que se impongan para el ejercicio del cargo parlamentario.

Por tanto, el objeto de la presente investigación, es precisamente encontrar una solución a éste problema, recordando siempre que el Congreso de la República, no solo ejerce la labor legislativa. Así las cosas, el planteamiento propuesto en la presente tesis; está destinado a evitar que las normas o leyes expedidas en el Congreso no vayan acorde con la realidad de nuestro país, más aun, tomando en cuenta que las características de la ley, como lo son la generalidad y obligatoriedad, por la que todos los ciudadanos somos los que debemos cumplir con lo impuesto por la ley.

No olvidemos que además existe la presión que ejercen los grupos de poder, que sin importar el interés de la población, tratan forzar al parlamento para la expedición de leyes a su favor. Una de las alternativas, como lo indica el constitucionalista mexicano Juan Carlos Cervantes, al analizar el problema de la tecnificación legislativa, es que sostiene, en cuanto a la función de legislar, que: *“No obstante que la tendencia mundial de los Parlamentos, ha sido desplazarla a segundo término, anteponiendo la función de control, debido a fenómenos como la tecnificación de la Legislación”*⁴⁰. Y como consecuencia de ello, es que la función legislativa es ejercida por otros órganos del Estado, en donde es posible exigir requisitos técnicos para legislar sin alterar el grado de representatividad de la población.

Debemos buscar alternativas como ésta, sin atentar contra la genuinidad del congreso, como representante del pueblo, a fin de asegurar que la labor legislativa sea cumplida a cabalidad y conforme a las necesidades que demandan la realidad económica y social.

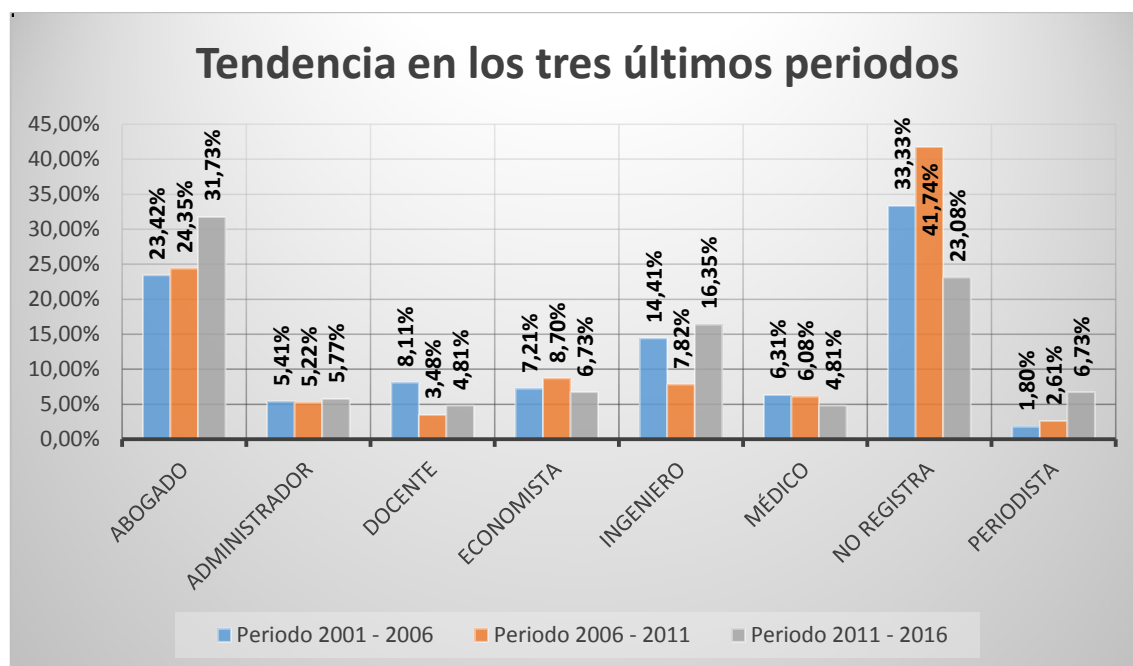
2.2. MIEMBROS DEL CONGRESO EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

En este punto realizaremos un estudio de las personas que han ocupado los cargos de congresista en los últimos periodos legislativos, a fin de examinar de qué manera estuvo conformado el parlamento peruano, y analizar, de acuerdo a su profesión y/u ocupación, contrastando su producción normativa, si fueron las personas más idóneas para cumplir con la labor legislativa, recalcamos, únicamente la labor legislativa; por cuanto las funciones de representación y control no son materia de estudio en el presente trabajo de investigación.

⁴⁰ CERVANTES GOMÉZ, Juan Carlos, Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012, Pág. 7

GRÁFICA NRO. 1

OCUPACIÓN Y/O PROFESIÓN DE CONGRESISTAS EN LOS ÚLTIMOS TRES PERIODOS



FUENTE: LSPD – 2015

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de personas profesionales en abogacía, y periodismo que han ocupado un puesto en el congreso la tendencia ha sido que en los últimos tres periodos congresales ha ascendido su frecuencia.

Por otro lado, podemos observar que en cuanto a las personas que registran una carrera profesional medicina y economía y que han ejercido el cargo de congresista, la tendencia ha ido decreciendo. Mientras que la tendencia de los administradores se ha mantenido casi constante.

En conclusión se puede afirmar que en el último periodo congresal existen muchos más abogados, habiendo aumentado su frecuencia al 31.73% del total de miembros del congreso; que personas que no registran una profesión cuya frecuencia ha decrecido al 23.08%.

Hemos tomado como muestra los tres últimos periodos congresales, estos son: los periodos 2001 – 2006, 2006 – 2011 y 2011 – 2016. Pues basta con realizar un estudio de los últimos quince años de desempeño legislativo para lograr comprender la tendencia de lo que es materia de estudio en este apartado, además que estos son los periodos democráticos que se han mantenido después de la dictadura ejercida por el expresidente Alberto Fujimori Fujimori.

Del análisis de la gráfica precedente, al haber realizado un examen pormenorizado de las ocupaciones y/o profesiones que desempeñan los congresistas, hemos establecido si las personas que llegan a ocupar un curul en el parlamento tienen estudios técnicos o universitarios, o por el contrario no han seguido estudios superiores. Ello con la finalidad de determinar qué porcentaje de los miembros del congreso, en teoría, estarían mejor preparados para ejercer la función legislativa, o al menos tendrían una formación académica con mayores conocimientos sobre materias determinadas.

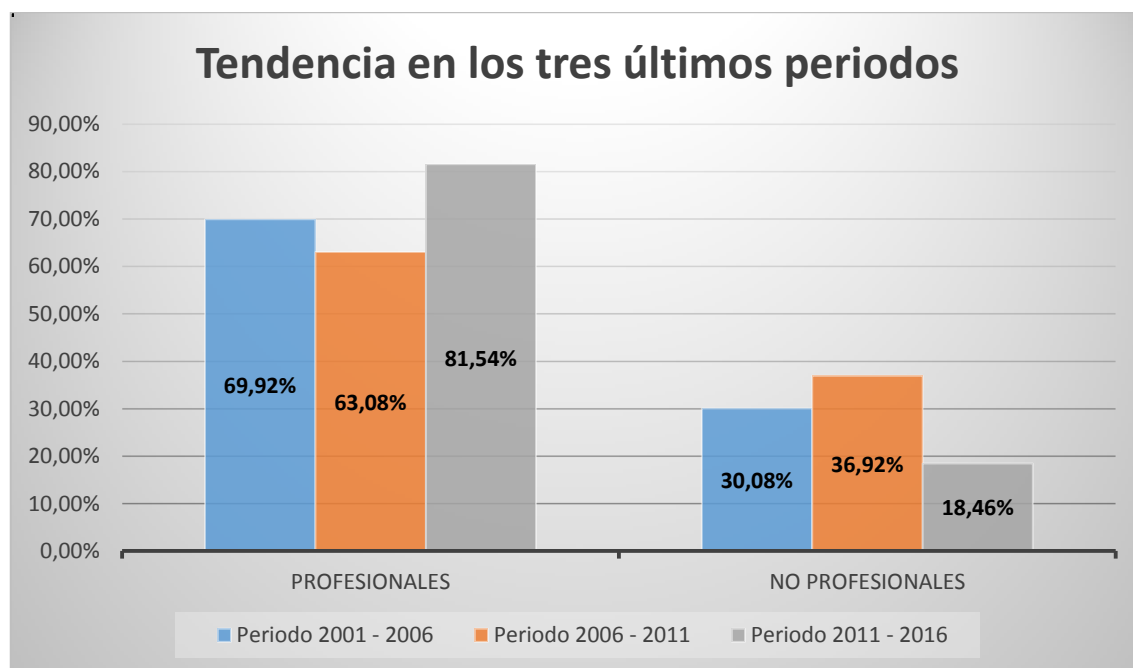
En esencia una norma de carácter legal, no solo regula una sola materia, pues existen infinidad de aspectos o ámbitos que son regulados por las leyes, es por ello que se requiere de personas entendidas en dichas materias a regular, por tanto es positivo que el congreso esté conformado por profesionales en las distintas carreras como economía, ingeniería, medicina, periodismo, etc. Los profesionales en derecho están presentes para contribuir con su especialidad en cuanto al manejo de la conformación y armonía con el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la postura de la presente tesis, va un poco más allá, y no solo se enfoca en lo jurídico, sino en la conveniencia social de las leyes, para lo cual no solo es necesario ser un profesional en determinada materia.

Además, este punto debe ser contrastado con el apartado cuatro del presente capítulo, por cuanto es necesario el estudio de la producción legislativa del Congreso de la República, tomando como indicador a las personas que lo conforman, y establecer si efectivamente con las personas que han integrado el parlamento peruano en los últimos años, y sobre todo si a pesar de su formación académica y/o cultural; han logrado expedir leyes eficientes y con pragmatismo en la sociedad.

GRÁFICA NRO. 2

PROFESIONALES Y NO PROFESIONALES EN EL CONGRESO EN LOS ÚLTIMOS TRES PERIODOS



FUENTE: LSPD – 2015

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de personas profesionales que han ocupado un puesto en el congreso la tendencia ha sido que del período 2001 – 2006 al periodo 2006 – 2011 ha descendido, sin embargo del periodo 2006 – 2011 al periodo 2011 – 2016 ha ascendido.

Por otro lado, podemos observar que en cuanto a las personas que no registran una carrera profesional y que han ejercido el cargo de congresista, la tendencia ha sido que del período 2001 – 2006 al periodo 2006 – 2011 ha ascendido, sin embargo del periodo 2006 – 2011 al periodo 2011 – 2016 ha descendido en mayor proporción.

En conclusión se puede afirmar que en el último periodo congresal existen muchos más profesionales, habiendo aumentado a una frecuencia del 81.54%; a contraparte de los no profesionales con una frecuencia del 18.46%.

De la gráfica anterior podemos concluir que en los últimos tres periodos congresales, el parlamento ha sido conformado en su mayoría por personas que han seguido estudios superiores.

Lo anterior significa, que en los últimos años hemos contado con miembros parlamentarios que tienen los conocimientos técnicos o especializados en una materia determinada técnica o especializada, pero como hemos visto en el primer capítulo del presente trabajo de investigación, existe el concepto de técnica legislativa externa, en el que se debe procurar que el procedimiento legislativo sea más conveniente para la expedición de leyes acordes con el ordenamiento jurídico, y favorables al pueblo.

Un elemento importante y (en principio) positivo del análisis anterior, es que del gran número de personas que integran el congreso con estudios superiores, la mayor parte de ellas, registran la profesión de abogados, pues con ello, al menos, se logrará ejercer un mayor control sobre la uniformidad de los proyectos aprobados, y su concordancia con el ordenamiento jurídico vigente.

Finalmente se observa que la tendencia en la conformación del congreso es que cada vez son más las personas profesionales que integrar el parlamento, y ello está ocurriendo sin que hayan sido modificadas las disposiciones referentes a los requisitos para ser congresistas de la República.

Inclusive tal situación puede ser utilizada en contra del pueblo, en tanto que al estar conformado el parlamento por personas con título profesional, podrían usar sus conocimientos para tratar de aparentar una ley como beneficiosa para la población cuando no lo es, como por ejemplo, algunos especialistas comentaban, que la Ley Pulpín violentaba los derechos laborales de los jóvenes, aparentando su inserción en el mercado económico.

3. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL PERÚ

Pasamos ahora a analizar el procedimiento legislativo peruano, el mismo que se encuentra establecido en el Reglamento del Congreso, y el que tiene que proseguirse cada vez que se expida una ley en el Perú.

3.1. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO

El artículo 73° del Reglamento del Congreso, establece que el Procedimiento Legislativo debe contener al menos las siguientes etapas:

- a) Iniciativa legislativa;
- b) Estudio en comisiones;
- c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
- d) Debate en el Pleno;
- e) Aprobación por doble votación; y,
- f) Promulgación.

Así pues el Procedimiento Legislativo se inicia con la iniciativa legislativa, entendida como: *“La primera etapa de la creación normativa, es la facultad constitucional que permite proponer un proyecto de ley para que sea debatido y posteriormente aprobado, de ser el caso, por el Congreso de la República”*⁴¹. La que, conforme al artículo 107° del Constitución Política, puede ser presentada por las siguientes personas y/o instituciones:

- a) El Presidente de la República,
- b) Los Congresistas,
- c) Los Poderes del Estado,
- d) Las instituciones públicas autónomas,
- a) c) Los Gobiernos Regionales,
- e) Los Gobiernos Locales,
- b) Los colegios profesionales,
- f) Los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

Asimismo, el proyecto de ley debe contener ciertos requisitos, los mismos que están establecidos en el artículo 75° del Reglamento del Congreso, a saber: **1)** una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, **2)** el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, **3)** el análisis costo-beneficio de la futura

⁴¹ CHANAMÉ ORBE, Raúl, La Constitución Comentada, Novena Edición, Legales Ediciones, Lima, 2015, Pág. 649.

norma legal incluido, cuando corresponda, **4)** un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, **5)** la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

Adicionalmente existen requisitos especiales para cada proponente en particular; así las cosas, el proyecto de ley presentado por el Presidente de la República debe estar refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y de forma opcional con el ministro o ministros de las carteras que se relacionen directamente con la propuesta de ley que pretende regular.

Luego la propuesta presentada por los congresistas requiere del respaldo de su grupo parlamentario, ya sea por la mayoría cuando el grupo está conformado por seis congresistas o por seis congresistas cuando el grupo está conformado por más de seis;

De igual forma, las proposiciones de ley presentadas por 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.

Y finalmente, los proyectos 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.

La segunda etapa en el procedimiento legislativo, es el estudio en comisiones, pues en ésta, luego de verificar la formalidad de la propuesta legislativa, la oficina especializada de la Oficialía Mayor, la recibe registra y la publica en el Portal Web del Congreso de la República. Luego el Oficial Mayor, previa consulta al vicepresidente encargado, envía la proposición legislativa a una o dos comisiones, como máximo, para su estudio y dictamen; cabe precisar que, para el envío del proyecto a las comisiones, se aplica el

criterio de especialización; pues recordemos que existen veinticuatro comisiones ordinarias que deben conformarse necesariamente al inicio del periodo anual de sesiones.

Una vez que la proposición legislativa es remitida a la comisión correspondiente, dicho órgano tiene un plazo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo, a cuyo efecto la comisión tiene la competencia para calificar la admisibilidad de los proyectos de ley y la compatibilidad constitucional. Luego el Consejo Directivo dispone que se incluyan los dictámenes en la agenda, los mismos que son publicados en el Portal del Congreso y distribuidos a los congresistas por correo electrónico con una anticipación de veinticuatro horas antes de que se considere el proyecto; excepcionalmente se distribuirá en forma física, en casos de suma urgencia. Como reiteramos, los dictámenes deben ser publicados en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso, o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso.

Así las cosas, la siguiente etapa es el debate en el Pleno, en el que el proyecto de ley es discutido por todos los miembros del Congreso de la República, y sometido a votación para su aprobación. Para que sea aprobado se necesita de la mayoría simple, sin embargo existen leyes especiales que requieren de otro tipo de votación; por ejemplo las leyes de reforma de la Constitución requieren de la mitad más uno del número legal de congresistas, para luego ser sometida a referéndum, o en todo caso de la mayoría calificada en dos legislaturas ordinarias; las leyes orgánicas y la ley del presupuesto requieren del voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número legal de sus miembros; las leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas deben ser aprobadas con el voto favorable de por lo menos tres quintos del número legal de los congresistas, etc.

Sin embargo cuando el proyecto de ley es rechazado, éste es archivado y no podrá presentarse la misma proposición u otra que verse sobre igual materia hasta el siguiente periodo anual de sesiones. A contraparte, si el proyecto de ley es aprobado, la Oficialía Mayor redactará la autógrafa para que sea firmada por el Presidente y uno de los Vicepresidentes. De esta manera se pasa a una segunda votación que deberá efectuarse transcurridos siete días calendario como mínimo desde la primera. Excepcionalmente

están exoneradas de la segunda votación la ley del presupuesto y sus leyes conexas, la aprobación de los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencia de partidas, y la cuenta general de la República; entre otras resoluciones legislativas.

Finalmente, como última etapa del procedimiento legislativo, la autógrafa es enviada al Presidente de la República, quien tiene el plazo de quince días útiles para promulgar la ley o para realizar observaciones. En caso que no tenga observaciones, la promulga y ordena su publicación en el Diario Oficial El Peruano; caso contrario, si tiene observaciones, la reenvía al Congreso de la República, la que será remitida a la comisión que emitió el dictamen del proyecto, y se le dará el mismo trámite como una propuesta legislativa. En este caso la comisión tiene tres opciones: el allanamiento, la insistencia y la formulación de un nuevo proyecto sustitutorio con modificaciones.

El allanamiento es el caso en el que el Congreso de la República acepta las observaciones efectuadas por el Presidente del República y reformula el texto legal en base a estas; la insistencia se produce cuando el parlamento hace caso omiso a las observaciones e insiste en el texto original de la autógrafa; y la formulación del nuevo proyecto son las variaciones que el Congreso realiza por iniciativa propia sin tomar en cuenta las observaciones.

Se debe tomar en cuenta el tratamiento que se le sigue a la autógrafa en el Poder Ejecutivo, pues es repartida a todos los ministerios con la finalidad de que opinen sobre ella, para que luego emitan un informe conteniendo las opiniones, incluso podrá, previamente, ser materia de debate en la sesión del Consejo de Ministros, y después el Presidente de la República toma la decisión de promulgarla o realizarle observaciones, a cuyo efecto tiene la atribución de vetar la ley, presentar sus observaciones e incluso proponer un texto alternativo o sustitutorio, pero no puede modificar, total ni parcialmente, la ley aprobada por el Congreso.

Para tomar una decisión respecto de la autógrafa, el Presidente de la República debe recibir la opinión de los Ministros de Estado, en especial de los que tengan una vinculación directa con la materia a legislar por la autógrafa tratada, por tales razones se debe proporcionar mayores elementos al Presidente para que tome una decisión más conveniente para el país.

FLUJOGRAMA LEGISLATIVO



5

PLENO

El pleno del Congreso, luego de un debate, a veces arduo, puede aprobar la ley o rechazarla, enviándola al archivo. El debate se registra minuciosamente, todas sus incidencias y acuerdos constan en actas y en el diario de los debates, creado por José Gálvez en 1885.

6

OFICINA DE RELATORÍA Y AGENDA

Elabora la autógrafa de la ley y la deja lista para su remisión al Ejecutivo.

7

OFICIALÍA MAYOR

El Oficial Mayor revisa y certifica la autógrafa de la ley, y dispone su remisión al Presidente de la República para su promulgación en el término de 15 días útiles.

8

PODER EJECUTIVO

- Si no tiene observaciones, el Presidente de la República promulga la ley, y ordena su publicación.
- Si el Presidente de la República tiene observaciones sobre toda la ley o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término (15 días útiles).
- Si vencido el plazo, el Presidente de la República no promulga la proposición de ley enviada, el Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente, según corresponda, realiza el acto de promulgación

En temas específicos y con la obligación de dar cuenta al Congreso, el Congreso puede delegar la función legislativa al Poder Ejecutivo.

9

PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN

Las leyes promulgadas son publicadas en la sección "Normas Legales" del diario oficial "El Peruano".

10

VIGENCIA DE LA LEY

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano", salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período en todo o una parte.

FUENTE: <http://www.congreso.gob.pe/Flujogramalegislativo> - 2016

Respecto al desarrollo del flujograma anterior, es que plantemos como propuesta la intervención de las organizaciones representantes de la sociedad civil vinculadas con la ley a expedirse, entre el paso siete y ocho, esto es, antes que el Presidente de la Republica promulgue la ley o la observe, los ciudadanos directamente afectados con la propuesta de ley deben intervenir brindando su punto de vista acerca de la misma, a fin de otorgar mayores luces al Presidente para que tome una decisión conforme a los intereses del pueblo en general, o en todo caso, evidenciar si pretende favorecer a unos cuantos y no a todos.

3.2. FORMACIÓN DE COMISIONES

Estudiaremos ahora, la manera en la que se integran las Comisiones Ordinarias del Congreso de la República, pues recordemos que estas son veinticuatro Comisiones y se encargan del estudio y elaboración del dictamen de las propuestas legislativas; siguiendo el criterio de especialidad, según la materia que aborde dicho proyecto de ley.

Asimismo recordar que las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas de acuerdo al artículo 34° del Reglamento del Congreso, sin embargo, por un lado su función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Por el otro, se encargan del estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia.

Ahora bien, las Comisiones están integradas por miembros titulares y accesorios, con la única excepción de la Comisión de Inteligencia, es cuyo caso sólo puede estar conformada por miembros titulares y permanentes, no pudiendo contar con miembros accesorios. Pues estos últimos son los que reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas. Además la Comisión debe contar con una directiva, conformada por un Presidente, Vicepresidente y un Secretario.

Existe un cuadro de conformación de Comisiones, el cual rige para todo un periodo anual de sesiones, con la excepción de la Comisión de Inteligencia la cual queda conformada para todo el periodo parlamentario. En ese sentido, los Grupos Parlamentarios y los congresistas no agrupados deben presentar a la Presidencia del Congreso sus propuestas para la conformación de cada una de las Comisiones, indicando los nombres de los miembros titulares y accesitarios y el orden sucesivo en que éstos reemplazarán a los primeros. No son admisibles las suplencias para el ejercicio de los cargos de Presidente, Vicepresidente y Secretario de la Comisión.

Con las propuestas enviadas, el Pleno del Congreso debe aprobar el cuadro de conformación de Comisiones dentro de los cinco días hábiles posteriores a la instalación del período anual de sesiones en el mes de julio, dicho cuadro es propuesto por el Presidente, previo acuerdo del Consejo Directivo. A cuyo efecto se respetan, en lo posible, las propuestas remitidas por los distintos Grupos Parlamentarios y los congresistas no agrupados.

El cuadro de conformación de las Comisiones debe ser elaborado de forma tal que se aplique los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia. La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y especiales de estudio y trabajo conjunto, exceptuando de esta regla a los miembros de la Mesa Directiva y los que participan en Comisiones protocolares o ceremoniales.

Una vez instaladas las Comisiones, se debe elegir a sus respectivas directivas dentro de los cinco días posteriores a la aprobación del Cuadro de Comisiones por el Pleno del Congreso; cuya distribución debe respetar la proporcionalidad de los Grupos Parlamentarios que componen las mismas.

La elección se realiza en una sesión preparatoria, dirigidas por el congresista de mayor edad que conforma la Comisión, denominado presidente de edad. De dicho acto electoral, se debe levantar un acta, la cual debe ser remitida al Presidente del Congreso y al Oficial Mayor.

Seguidamente las Comisiones deben elaborar su plan de trabajo al inicio de cada periodo anual de sesiones, en concordancia con la Agenda Legislativa Anual del Congreso, y tomando en cuenta el acuerdo de los distintos grupos parlamentarios.

De todo lo anterior podemos observar que las Comisiones están integradas por congresistas, los mismos que en el desempeño de la función legislativa se encargan del estudio y dictamen de los proyectos de ley presentados; con lo que demuestra que las Comisiones toman un rol importante en la etapa legislativa, por cuanto es la encargada del estudio pormenorizado de las proposiciones legislativas.

Ello constituye una descentralización de la función legislativa, ya que son órganos subsidiarios y auxiliares del Pleno. Lo que no significa que reemplacen al Pleno, sino que son órganos de apoyo, ya que en definitiva, el órgano de deliberación y decisión institucional es el Pleno.

3.3. AUSENCIA DE UNA ETAPA EVALUATIVA

Con todo lo desarrollado en el apartado tercero del presente capítulo, referente al Procedimiento Legislativo en el Perú, fluye que no existe una etapa que permite realizar un control a la función legislativa de los congresistas, ya que durante todo el *iter legislativo* sólo intervienen los miembros del Congreso, sin la participación directa de la ciudadanía.

Sin embargo, existen algunos intentos por incorporar una forma de evaluar las leyes que son expedidas en el parlamento, y que a la fecha no han logrado concretarse con regularidad, con la precisión que tienen como orientación a que sea el propio parlamento quien las evalúe, al contrario de la propuesta del presente trabajo, que desplaza esa evaluación a la ciudadanía.

Uno de los intentos antes referidos, es por ejemplo que mediante Acuerdo de Mesa 290-2012-2013-MESA/CR, adoptada en sesión del 11 de julio de 2013 se aprobó la creación del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, encargado de diseñar y proponer la política institucional de evaluación de los efectos de la ley, así como gestionar su financiamiento. El plazo de duración es de tres años y lo integran los congresistas: Marco Falconí Picardo, como coordinador, Humberto Lay

Sun, Martín Rivas Texeira, Ramón Kobashikawa Kobashikawa y Vicente Zeballos Salinas. Lo que significa que al 11 de Julio del 2016 dicho Grupo de Apoyo concluirá en sus funciones.

Así las cosas, las acciones realizadas por este Grupo de Apoyo, se han materializado en proyectos piloto de evaluación, así tenemos: El proyecto piloto de Evaluación de los efectos de la Ley N° 27506, Ley del canon minero, y Ley N° 27783, Ley de bases de la descentralización; cuya realización se desarrollarán con la participación de las universidades: Católica de Santa María (Arequipa), César Vallejo y Antenor Orrego (La Libertad).

Por otro lado, se realizó el proyecto piloto de Evaluación de los efectos de la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública; el mismo que, dentro del convenio marco suscrito entre la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Congreso de la República, ha sido llevado adelante.

Asimismo, mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013-MESA/CR, celebrado el 12 de Abril del 2013, se aprobó el Manual de Técnica Legislativa, el mismo que constituye una herramienta ideal para mejorar la calidad de la ley, dando uniformidad y coherencia al ordenamiento jurídico y evitar la sobre legislación, así como, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento de la seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

En el Capítulo VI de dicho Manual, titulado NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY, se aborda la forma en cómo debe analizarse una ley, a fin de determinar si es conveniente aprobarla o no, estableciendo una serie de pautas que a continuación se detallan:

“A. Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley: existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.

B. Análisis de la información especializada sobre la materia: estudios especializados, publicaciones, entrevistas, estadísticas, entre otros.

C. Estudio del marco normativo que regula la materia: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia y costumbre, entre otras.

D. Estudio de proyectos de ley similares o relacionados con la materia: proyectos de ley que se encuentran en trámite o que han sido archivados.

E. Análisis costo beneficio (costo oportunidad): cuanto se pierde, cuanto se gana en términos sociales, políticos y económicos.

F. Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley: previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley.

G. Determinar quiénes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley: identificar quiénes impulsan externamente la ley y quiénes son sus destinatarios.

H. Análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley: recabar la opinión de quienes resultarán afectados positiva o negativamente con la aprobación de la ley.

I. Estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley: determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.

J. Forma del proyecto de ley: la redacción del proyecto de ley debe adecuarse a las normas del presente manual.

K. Consulta con el decisor político: el texto del proyecto de ley se presenta al decisor político para su corrección y revisión, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política⁴².

El lineamiento anterior, permite emitir una opinión más concreta y objetiva sobre la pertinencia de una ley, lo que de cierta forma representa un modo de evaluación de la ley. Cabe agregar que este Manual debe ser cumplido por los miembros de las

⁴² ISLA ROJAS, Víctor, FALCONÍ PICARDO, Marco Tulio, Manual de Técnica Legislativa. Manual de Redacción Parlamentaria, Mesa Directiva 2012-2013, Congreso de la República, Lima, 2013, Pág. 52.

comisiones ordinarios del Congreso al momento de emitir sus dictámenes sobre las propuestas legislativas.

De otro modo, una variante de la evaluación de la ley, es que existan cláusulas de evaluación en las propias leyes, a fin de ordenar a los órganos encargados de realizar un seguimiento a la aplicación de la ley.

En el Perú, por ejemplo se han expedido algunas leyes con dichas cláusulas, así tenemos que en el período 2001-2006 se aprobaron cuarenta y tres leyes que contienen la obligación de informar sobre su aplicación (cláusulas de evaluación); en el período 2006-2011 cuarenta y ocho leyes.

Como botón de muestra tenemos la Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, cuya sexta disposición complementaria establece la obligación de presentar a la Presidencia del Congreso de la República un informe anual de los avances realizados en las políticas referidas al desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos.

Por otro lado, la Ley N° 28803 que establece el marco normativo para el ejercicio de los derechos de los adultos mayores, en su segunda disposición complementaria final dispone que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y el Ministerio de Salud informarán anualmente ante el Pleno del Congreso acerca de las medidas tomadas en cumplimiento de tal ley.

De igual forma, la Ley 29515 que faculta al Poder Ejecutivo aprobar el Proyecto Educativo Nacional mediante Decreto Supremo, establece en su artículo 2°, que el Ministerio de Educación informará anualmente ante el Pleno del Congreso sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional.

En ese sentido, la Ley N° 29479 que prorroga el plazo de vigencia de los beneficios tributarios a favor de los Centros de Exportación, Transformación, Industria Comercialización y Servicios (CETICOS), establece en su artículo 3.2 que estos órganos deben presentar, bajo responsabilidad, a las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, un informe anual sobre el impacto de la norma en el desarrollo regional.

Podemos concluir entonces que en el procedimiento legislativo peruano, si bien, existen órganos encargados de implementar medidas para evaluar las leyes, que en efecto han realizado acciones para tal fin, y leyes con cláusulas de evaluación; ello constituye medidas pioneras para incluir una evaluación de la ley, sin embargo, no existe en concreto una etapa sólida que se encuentre regulada y que permita realizar de forma general una evaluación legislativa, y sobre todo que dicha evaluación sea efectuada por los directamente afectados por la norma, pues ellos serán quienes se verán perjudicados o beneficiados, por lo que resulta sumamente necesario su intervención en el proceso legislativo.

4. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

En ésta sección analizaremos la producción legislativa del Congreso de la República en los últimos años, siempre tomando en cuenta los tres periodos más recientes, Realizaremos un examen estadístico sobre los proyectos de ley y leyes aprobadas para determinar qué tan eficiente ha sido desarrollada la función legislativa, y sobre todo en qué dimensión participa efectivamente la ciudadanía, es especial los grupo de interés en la elaboración de las leyes.

Por otro lado analizaremos la efectividad de las leyes expedidas por el parlamento, analizando la aceptación que le ha otorgado la población y los conflictos sociales que han surgido, precisamente, por la reprobación social de dichas leyes.

GRÁFICA NRO. 3

PROYECTOS DE LEY POR PROPONENTE



FUENTE: LSPD – 2016

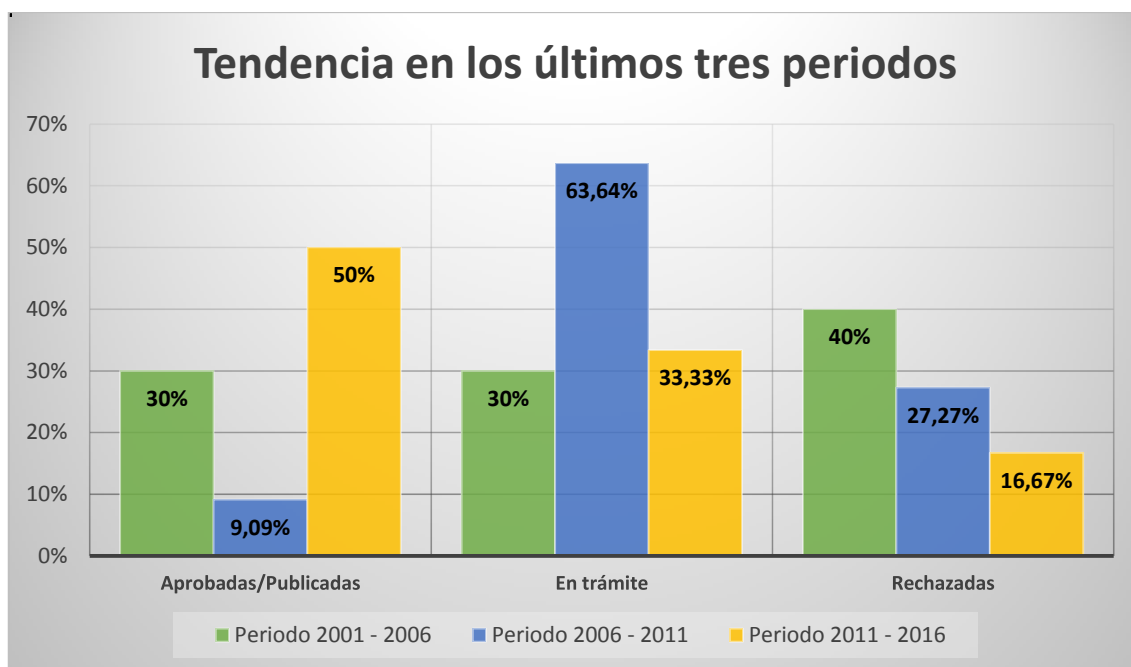
En la gráfica precedente se puede apreciar que de los proyectos de ley presentados en los tres últimos periodos congresales, clasificados por el órgano proponente, observamos que la mayor frecuencia se encuentra en el Congreso de la República con 92.02 %, 76.18% y 86.16% respectivamente; y la menor en las iniciativas ciudadanas con 0.09 %, 0.22% y 0.11% respectivamente.

Por otro lado, podemos observar que los Colegios Profesionales son la tercera institución en presentar la menor cantidad de Proyectos de Ley con el 0.39%, 0.84% y 0.66% respectivamente.

En conclusión se puede afirmar que la institución que más Proyectos de Ley ha presentado en los tres últimos periodos es el Congreso de la República.

GRÁFICA NRO. 4

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR INICIATIVAS CIUDADANAS



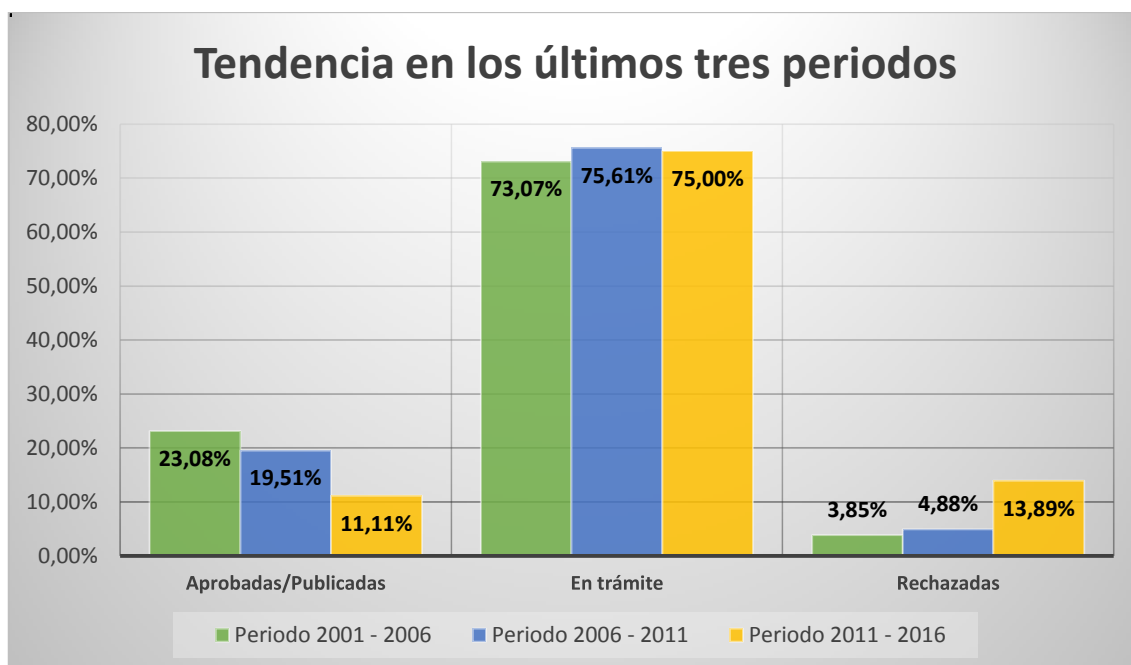
FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de los Proyectos de Ley presentados por iniciativas ciudadanas, en el periodo congresal 2001 – 2006, la mayor frecuencia se encuentra en las propuestas que fueron rechazadas con el 40%, en el periodo 2006 – 2011 la mayor frecuencia se encuentra en las propuestas que estuvieron en trámite con el 63.64%, y en el periodo 2011 – 2016 la mayor frecuencia se encuentra en las que fueron aprobadas con el 50%.

Por otro lado, podemos observar que en cuanto a los Proyectos de Ley aprobados en los últimos tres periodos la tendencia ha sido que del período 2001 – 2006 al periodo 2006 – 2011 ha descendido, sin embargo del periodo 2006 – 2011 al periodo 2011 – 2016 ha ascendido incrementando el porcentaje del primer periodo.

GRÁFICA NRO. 5

TRATAMIENTO LEGISLATIVO DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS POR LOS COLEGIOS PROFESIONALES



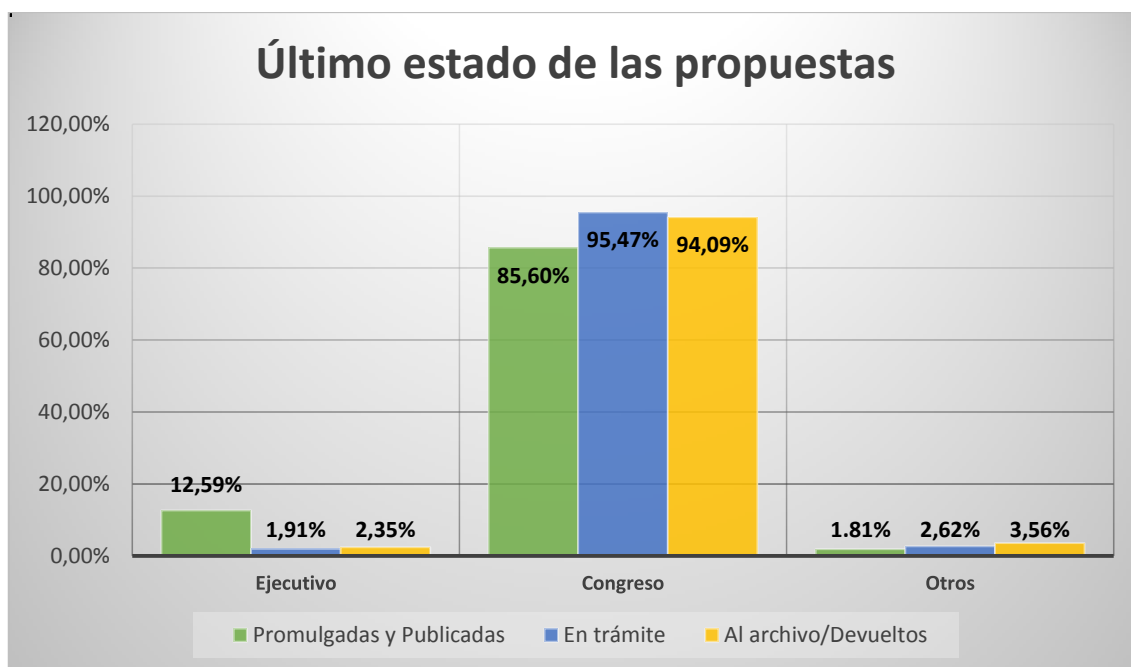
FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de los Proyectos de Ley presentados por los Colegios Profesionales, en los tres últimos periodos congresales, la mayor frecuencia se encuentra en las propuestas que estuvieron en trámite con el 73.07%, 75.61% y el 75.00%, respectivamente.

Por otro lado, podemos observar que en cuanto a los Proyectos de Ley aprobados en los últimos tres periodos la tendencia ha sido que ha descendido, mientras que los Proyectos de Ley que han sido rechazados por el Congreso de la República, la tendencia es que ha aumentado.

GRÁFICA NRO. 6

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR PROPONENTE (PERÍODO 2001 – 2006)



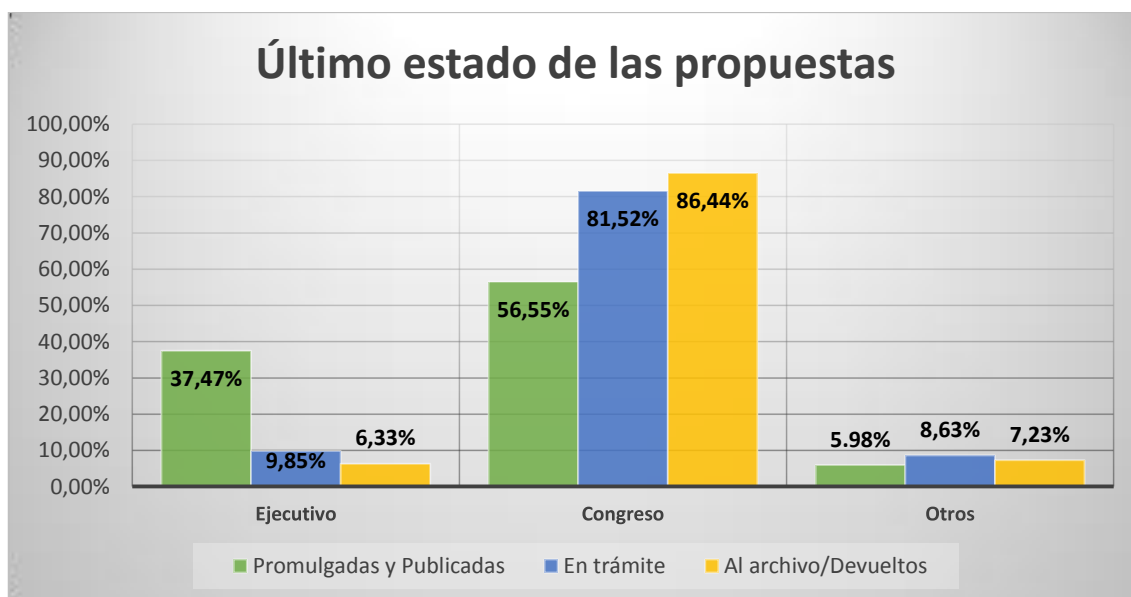
FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el periodo 2001 – 2006 la mayor frecuencia, en cuanto a leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas, se encuentra en las propuestas por el Congreso de la República con el 85.60%. Asimismo la segunda mayor frecuencia de leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas se encuentra en las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo con el 12.59%. Por otro lado, podemos observar que, en total, la mayor frecuencia de propuestas legislativas se halla en las presentadas por el Congreso de la República y su estado se encuentra en trámite con el 95.47%.

En conclusión se puede afirmar que en el periodo 2001 – 2006, la mayor cantidad de proyectos presentados proviene del Congreso de la República, de los cuales un gran porcentaje se encuentra en trámite, esto es, que aún están en estudio por las comisiones, tienen un dictamen, están aprobadas en primera votación, la autógrafa ha salido el Poder Ejecutivo y/o ha sido observado por éste último.

GRÁFICA NRO. 7

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR PROPONENTE (PERÍODO 2006 – 2011)



FUENTE: LSPD – 2016

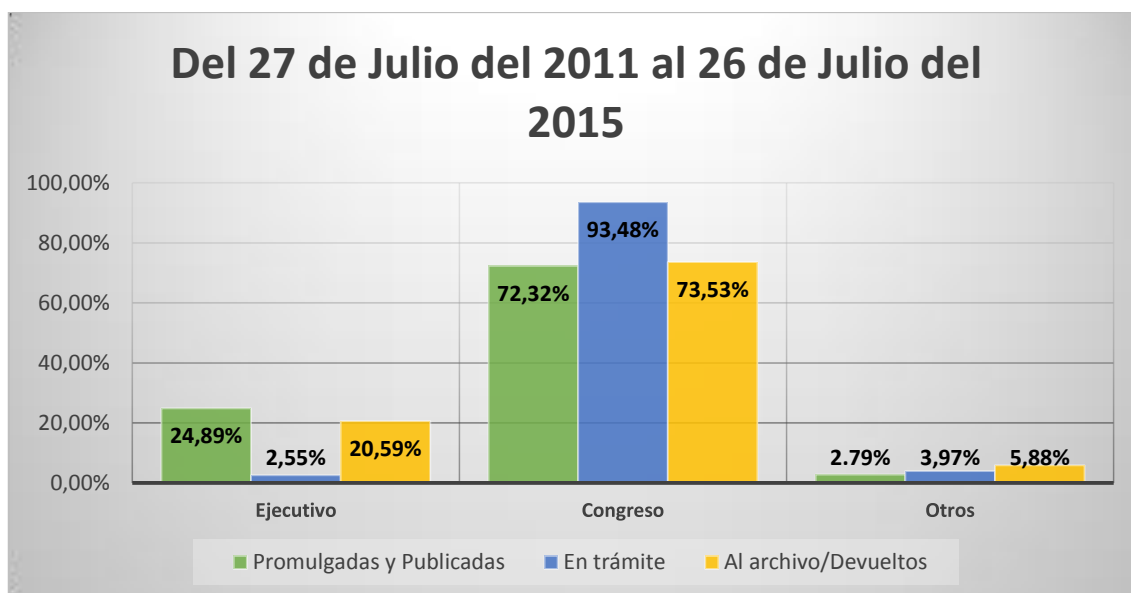
En la gráfica precedente se puede apreciar que en el periodo 2006 – 2011 la mayor frecuencia, en cuanto a leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas, se encuentra en las propuestas por el Congreso de la República con el 56.55%. Asimismo la segunda mayor frecuencia de leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas se encuentra en las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo con el 37.47%.

Por otro lado, podemos observar que, en total, la mayor frecuencia de propuestas legislativas se halla entre las que han sido rechazadas y estas han sido presentadas por el Congreso de la República con un 86.44%.

En conclusión se puede afirmar que en el periodo 2006 – 2011, la mayor cantidad de proyectos presentados proviene del Congreso de la República, de los cuales un gran porcentaje se encuentra en trámite, esto es, que aún están en estudio por las comisiones, tienen un dictamen, están aprobadas en primera votación, la autógrafa ha salido el Poder Ejecutivo y/o ha sido observado por éste último.

GRÁFICA NRO. 8

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA POR PROPONENTE (PERÍODO 2011 – 2016)



FUENTE: LSPD – 2016

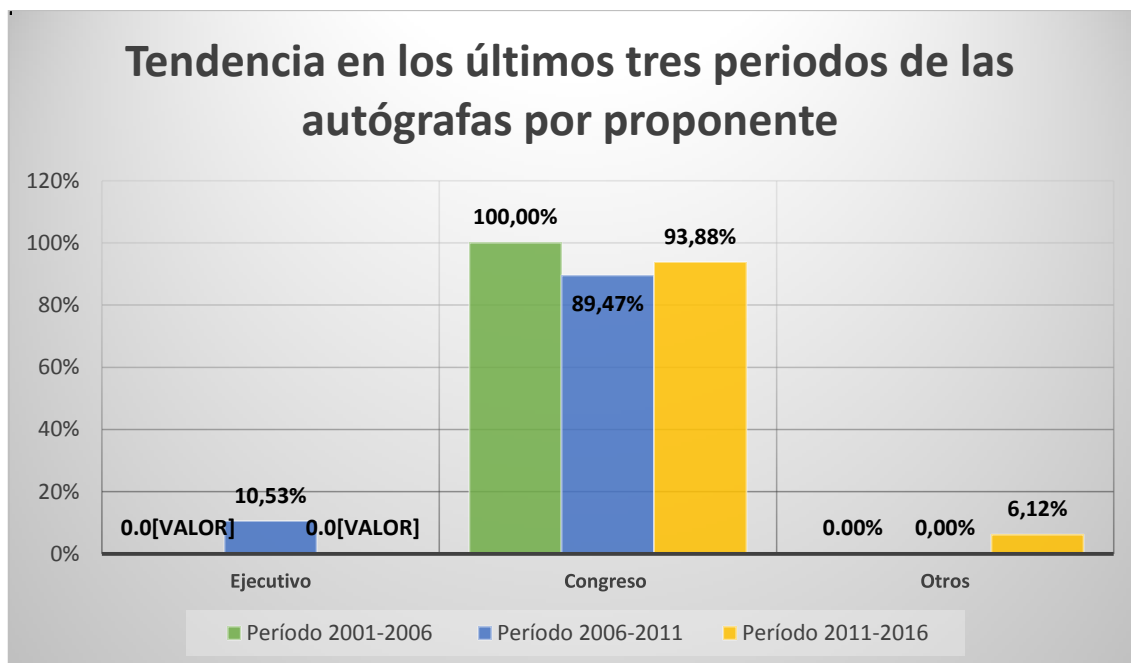
En la gráfica precedente se puede apreciar que en el periodo 2011 – 2006 la mayor frecuencia, en cuanto a leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas, se encuentra en las propuestas por el Congreso de la República con el 72.32%. Asimismo la segunda mayor frecuencia de leyes y resoluciones legislativas promulgadas y publicadas se encuentra en las propuestas presentadas por el Poder Ejecutivo con el 24.89%.

Por otro lado, podemos observar que, en total, la mayor frecuencia de propuestas legislativas se halla en las presentadas por el Congreso de la República y su estado se encuentra en trámite con el 93.48%.

En conclusión se puede afirmar que en el periodo 2011 – 2016, la mayor cantidad de proyectos presentados proviene del Congreso de la República, de los cuales un gran porcentaje se encuentra en trámite, esto es, que aún están en estudio por las comisiones, tienen un dictamen, están aprobadas en primera votación, la autógrafa ha salido el Poder Ejecutivo y/o ha sido observado por éste último.

GRÁFICA NRO. 9

AUTÓGRAFAS OBSERVADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA



FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que, en el periodo 2001 – 2006, en cuanto al total de autógrafas observadas por el Presidente de la República, todas tienen como proponente al Congreso de la República. Con relación al periodo 2006 – 2011 la mayor frecuencia de autógrafas observadas se encuentra en aquellas que tienen como proponente al Congreso de la República con un 89.47%. Y finalmente en el periodo 2011 – 2016 de la misma forma, la mayor frecuencia se encuentra en aquellas que tienen como proponente al Congreso de la República con un 93.88%.

En conclusión, podemos observar que en cuanto a las autógrafas observadas por el Presidente de la República, casi en su totalidad provienen de las propuestas legislativas presentadas por el Congreso de la República.

Se ha examinado específicamente las propuestas de ley presentadas por iniciativas ciudadanas y los Colegios Profesionales a fin de establecer cuál es la cabida que se le da a este tipo de iniciativas, en tanto que la propuesta del presente trabajo de investigación se basa en otorgar mayor participación en la elaboración de las leyes a la ciudadanía debidamente organizada y representada.

En la práctica, a pesar de gozar del derecho a la iniciativa ciudadana conforme al artículo 107° de la Constitución Política y al inciso 3) del artículo 76° del Reglamento del Congreso, la población presenta una mínima cantidad de propuestas legislativas, lo que nos lleva a establecer que no participa activamente en la elaboración de las leyes en el Perú. Del mismo modo sucede con los Colegios Profesionales.

Además, las propuestas legislativas que son presentadas por la población, en un gran porcentaje son rechazadas por el Congreso de la República, por lo que se concluye, una vez más, que la participación ciudadana no se ve reflejada en la formación de las leyes.

Por otro lado, el parlamento tiene la mayor cantidad de propuestas legislativas, y siendo éste órgano el que se encarga de llevar a cabo el procedimiento legislativo, entonces tiene la actuación casi monopólica en la elaboración de las leyes, lo que nos evidencia la trascendencia que implica la intervención efectiva de un tercero ajeno al Congreso de la República para que pueda imprimir mayor objetividad en dicho proceso.

Ante este problema de falta de participación ciudadana en el proceso legislativo, es que debemos implementar un mecanismo que permita su mayor participación en la elaboración de las leyes, a través de las organizaciones o grupos de interés que tienen un mayor conocimiento, por la práctica que manejan, sobre las materias específicas a legislar, de esa forma se podrá realizar un mayor control sobre la conveniencia de las normas para la población y su practicidad en la vida política, económica y social del país.

4.1. LEYES APROBADAS

Debemos analizar las leyes que han sido aprobadas por el Congreso de la República, a fin de establecer la calidad de la producción legislativa en los últimos años. Una de las formas de medir la eficacia de las normas expedidas por el Congreso, es la aprobación que le otorga el Poder Ejecutivo al momento que la autógrafa es enviada al Presidente

de la República para su posterior promulgación; en el cual, como reiteramos, tiene la posibilidad de formular observaciones y reenviarla al parlamento con la sugerencias planteadas; con todo ello se determina, de cierto modo, la asertividad con la que ha podido actuar el parlamento en materia legislativa.

Con la información contenida en las gráficas anteriores se logra establecer que en los tres últimos periodos congresales, la mayor cantidad de leyes promulgadas y publicadas provienen de un proyecto de ley propuesto por los congresistas, con lo cual se demuestra, que el Poder Legislativo es el órgano que más propuestas legislativas ha presentado, sin embargo también se observa que en la misma proporción, los proyectos de ley archivados, provienen del parlamento como proponentes; esto es, que a pesar de tener el mayor porcentaje de propuestas legislativas promulgadas y publicadas, también los tiene en las que han sido rechazadas, lo que significa no se trata de una mayor calidad sino que su producción se basa en cantidad.

Asimismo, se desprende que de las autógrafas remitidas al Presidente de la República para su promulgación, y que luego son observadas, un poco menos de su totalidad son producto de proyectos de ley presentados por los congresistas, lo que determina que el Poder Ejecutivo es una especie de filtro para comprobar la calidad de la actividad legislativa del parlamento, y que dicha labor tiene desaciertos, que son advertidos por un órgano externo al procedimiento legislativo, lo que brinda mayor objetividad al proceso de la elaboración de las leyes.

Sin embargo, falta aún imprimir mayor legitimidad a tal mecanismo de filtración, por cuanto no participan los grupos de interés o los directamente afectados por las leyes expedidas, lo que acarrea que en el futuro puedan ser rechazadas por la ciudadanía y se generen conflictos sociales, como veremos más adelante.

4.2. DEROGACIONES FORZADAS

Como lo hemos adelantado en el punto anterior, existen algunas normas que a pesar de haber seguido todo el *iter legislativo*, haber sido aprobadas por el Congreso de la República, promulgadas por el Presidente de la República y publicadas en el Diario Oficial El Peruano, no han tenido la aceptación popular que se consideraba inicialmente.

Conforme al proceso legislativo peruano, las leyes en el Perú son expedidas con la intervención de dos Poderes del Estado, en un primer momento el Congreso de la República, desde la presentación del proyecto de ley hasta la firma de la autógrafa, y en un segundo momento el Poder Ejecutivo desde el momento que la autógrafa es enviada para su promulgación al Presidente de la República.

No obstante, el procedimiento legislativo regulado y establecido normativamente, muchas veces no genera una apropiada expedición de normas legales, por cuanto la ley no solo debe estar enmarcada dentro del ordenamiento jurídico, sino además debe gozar de legitimidad, esto es, de la aprobación del pueblo, de la conveniencia y practicidad social, lo que determina su aceptación popular.

Por esas razones, es que ahora analizaremos como botón de muestra, leyes que fueron expedidas conforme al procedimiento legislativo vigente, por el Congreso de la República, y que luego no gozaron de la aceptación popular que se consideró en un inicio y tuvieron que ser derogadas de forma forzada por el presión social que ejerció el pueblo peruano ante la inconveniencia o impertinencia de dichas normas.

4.2.1. LEY DE APORTES OBLIGATORIOS

La Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, más conocida como Ley de Aportes Obligatorios, publicada en el Diario Oficial El Peruano el jueves 19 de julio del 2012, ocasionó problemas sociales, los que condujeron finalmente a la derogación de la misma.

Ahora explicaremos como se llevó a cabo todo este suceso. La referida norma tuvo su origen en diversos proyectos de ley, en total fueron doce (12) proyectos de ley que estaban destinados a modificar varias normas del Sistema Privado de Pensiones, sin embargo, el Proyecto de Ley N° 1213/2011-PE, a iniciativa del Presidente de la República, ingresado mediante Oficio N° 125-2012-PR con fecha 02 de junio del 2012, proponía, entre otros puntos, la afiliación obligatoria a un sistema pensionario, ya sea al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones, de los trabajadores independientes.

Posteriormente, el día 08 de junio del mismo año, el referido proyecto de ley fue decretado a las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos para su estudio y dictamen.

Sin embargo, el presidente de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, mediante Oficios N° 2127-2011-2012-CT/CR del 20 de junio del 2012 y N° 2148-2011-2012-CTSS/CR del 27 de junio del mismo año, le solicita reiteradamente a la Presidencia del Congreso, que el citado Proyecto de Ley N° 1213/2011-PE sea decretado a la comisión que él preside, como tercera comisión dictaminadora, invocando el principio de especialidad contemplado en el artículo 77° del Reglamento del Congreso, en razón a que dicho proyecto de ley versa sobre temas laborales y pensionarios; no obstante, la Presidencia del Congreso hace caso omiso a tales pedidos.

Además de ello, en la Junta de Portavoces celebrada el día 15 de junio del 2012 se acordó exonerar el proyecto de ley en mención del Dictamen de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Por lo que, dicho proyecto de ley solo quedaba a estudio y debate de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos. Así las cosas, ésta última comisión emitió el referido dictamen; cabe recordar que el dictamen versó sobre otros once (11) proyectos de ley que fueron acumulados en razón a que todos buscaban legislar sobre la misma materia: el Sistema Privado de Pensiones.

En el dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos se consignó que se recibieron las opiniones de las siguientes instituciones:

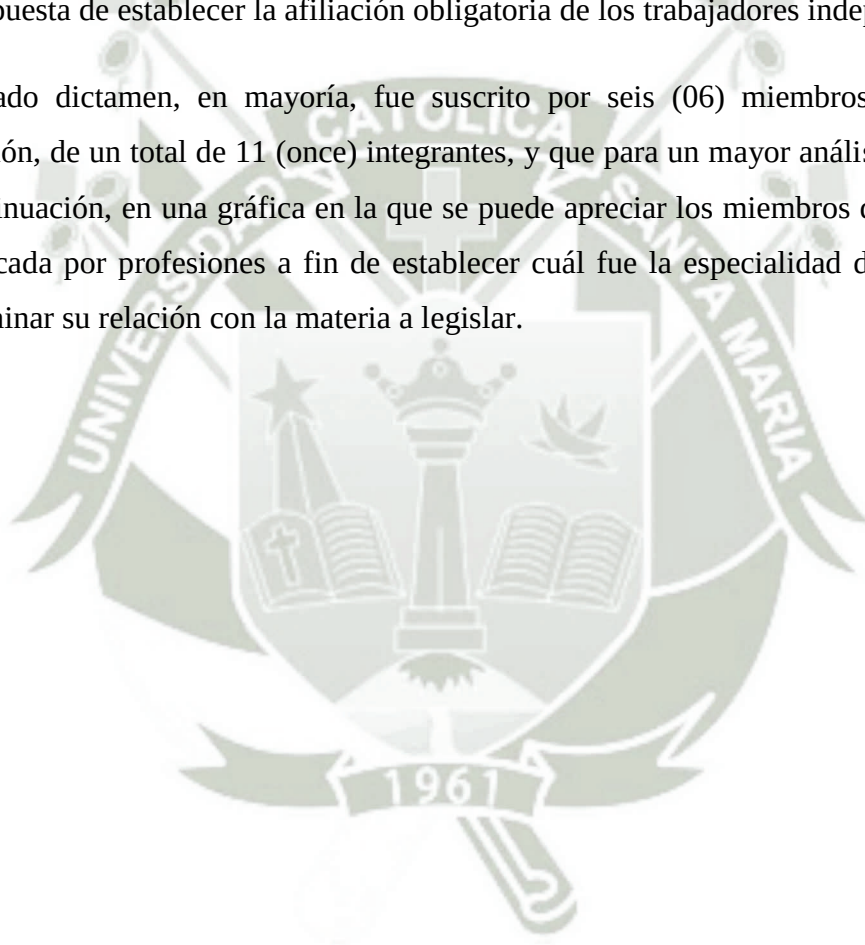
- La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.
- El Banco Central de Reserva.
- El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi.
- La Asociación de Administradora de Fondo de Pensiones.
- Defensoría del Pueblo.

- La Confederación General de Trabajadores del Perú.
- La Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios – Aspec.
- La Superintendencia de Mercados de Valores (SMV).

Empero, ninguna de estas instituciones emitió comentario alguno sobre la medida a implementar acerca de la obligatoriedad de la afiliación al sistema pensionario de los trabajadores independientes.

Por tales razones el dictamen de dicha comisión recomienda la aprobación de los proyectos de ley con el correspondiente texto sustitutorio, en el que se plantea mantener la propuesta de establecer la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.

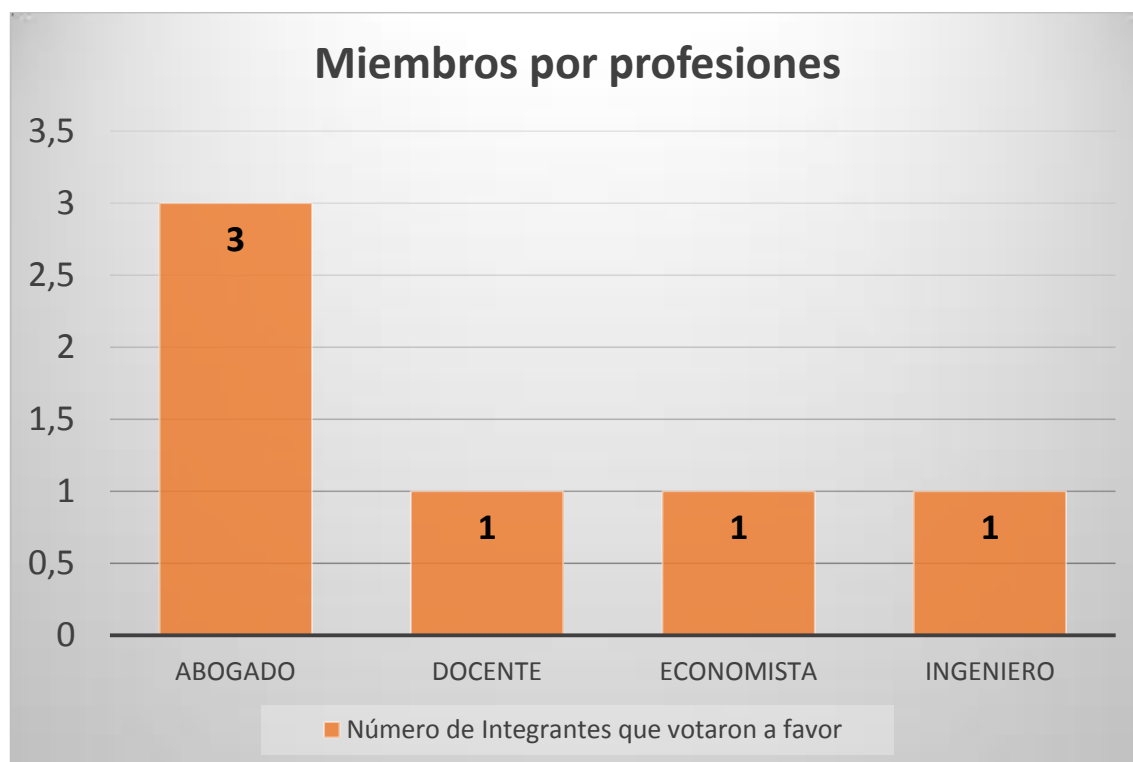
El citado dictamen, en mayoría, fue suscrito por seis (06) miembros de la citada comisión, de un total de 11 (once) integrantes, y que para un mayor análisis, se detallan a continuación, en una gráfica en la que se puede apreciar los miembros de la comisión clasificada por profesiones a fin de establecer cuál fue la especialidad de cada uno, y determinar su relación con la materia a legislar.



GRÁFICA NRO. 10

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

**(Emitió dictamen favorable a la Ley que establece la afiliación
obligatoria al sistema pensionario de los trabajadores independientes)**



FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que del total de los miembros de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos que emitieron el dictamen que recomienda la aprobación de la ley bajo análisis, la mayor frecuencia se encuentra en abogados, con 3 casos, mientras que la menor en docente, economista e ingeniero con 1 caso cada uno. Por lo que se puede afirmar que dicha comisión estuvo integrada en su mayoría por abogados.

En conclusión se puede afirmar que los integrantes de la aludida comisión que emitieron el referido dictamen, en su totalidad son profesionales.

Por otro lado, se emitió un dictamen en minoría suscrito por los congresistas abogados Yonhy Lescano Ancieta y Ana María Solórzano Flores, en el que recomiendan la aprobación de los proyectos de ley estudiados, pero con otro texto sustitutorio, en el que suprimen los artículos que establecen los aportes obligatorios al sistema pensionario de los trabajadores independientes.

Y otro dictamen en minoría suscrito por el congresista abogado Luis Fernando Galarreta Velarde, en el que mantiene la propuesta de la afiliación obligatoria al sistema pensionario de los trabajadores independientes.

Asimismo, a pesar de no haberse decretado el Proyecto de Ley N° 1213/2011-PE a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, y haberse desestimado su pedido a la Presidencia del Congreso para que sea decretado a la misma, ésta comisión en su dictamen trata sobre el referido proyecto de ley, recomendando la aprobación de un texto sustitutorio en el que se establece que los trabajadores independientes podrán afiliarse a la AFP que ofrezca la menor comisión por administración, es decir, la afiliación es facultativa.

Finalmente, ante todos estos proyectos de ley y dictámenes de las comisiones antes señaladas, es que se somete a votación el texto sustitutorio planteado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, en el que en sus artículos 8° y 9° establece el aporte obligatorio de los trabajadores independientes.

La votación fue sometida a la Comisión Permanente el 04 de julio del 2012, obteniendo una aprobación con 11 votos a favor, 10 en contra y 1 abstención. La votación se realizó de la siguiente manera:

CUADRO DE VOTACIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE SOBRE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE APORTES OBLIGATORIOS

PRIMERA VOTACIÓN DE LA LEY N° 29903				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Presidente	1	0	0	0
Primer Vicepresidente	0	0	1	0
Gana Perú	8	0	0	0
Fuerza 2011	0	6	0	0
Alianza Parlamentaria	2	1	0	0
Alianza por el Gran Cambio	0	2	0	0
Solidaridad Nacional	0	1	0	0
Concertación Parlamentaria	0	0	0	0
TOTAL	11	10	1	0

FUENTE: LSPD – 2016

Luego, por acuerdo de Junta de Portavoces del día 13 de julio del 2012 se exoneró de la segunda votación del texto sustitutorio, por el que se redactó y firmó la autógrafa, de este modo fue enviada al Presidente de la República para su promulgación, y finalmente el 19 de julio del 2012 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.

Es necesario precisar que los aportes obligatorios para los trabajadores independientes, conforme a la referida ley y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 068-2013-EF, entrarían en vigencia a partir del 1° de agosto del 2013.

Por los conflictos sociales que se suscitaron por la imposición de la afiliación obligatoria al sistema pensionario de los trabajadores independientes, es que el 22 de setiembre del 2013 se expidió la Ley N° 30082 – Ley que modifica la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, y el Texto Único Ordenado de la

Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, estableciéndose que al aporte obligatorio para los trabajadores independientes entraría en vigencia a partir del 1° de agosto del 2014, con lo que se prorrogó por un año su entrada en vigencia.

Sin embargo, llegado el año siguiente, se generaron nuevas protestas por la citada ley debido a su obligatoriedad a la afiliación, así es que entre el 18 de abril del 2013 y el 28 de agosto del 2014 se presentaron diecinueve (19) proyectos de ley en los que se propone, en algunos casos suspender la entrada en vigencia de la ley que establece la afiliación obligatoria al sistema pensionario de los trabajadores independientes, y en otros casos, en definitiva, su derogatoria.

Es así que el día 27 de agosto del 2014 la Junta de Portavoces acordó la exoneración de dictamen y de envío a comisión de los proyectos de ley bajo comentario. Al día siguiente, esto es, el 28 de agosto, en Sesión del Pleno del Congreso de la República, tras la acumulación de los diecinueve (19) proyectos de ley, el congresista Cárdenas Cerrón planteó una cuestión previa, en el sentido que todos los proyectos de ley pasen a las Comisiones de Economía y de Trabajo para su estudio y dictamen correspondiente, no obstante, la cuestión previa fue rechazada con 52 votos en contra, 1 voto a favor y 21 abstenciones.

Acto seguido, el presidente de la Comisión de Economía presentó el texto sustitutorio de los referidos proyectos de ley, en el que propone derogar la Ley N° 30082 – Ley que modifica la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, y los artículos 8° y 9° de Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones. Por lo que se sometió a votación dicho texto sustitutorio obteniendo una aprobación, en primera votación, con 55 votos a favor, ninguno en contra y 19 abstenciones. La misma que se muestra a continuación, en el siguiente cuadro:

**CUADRO DE VOTACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO SOBRE LA
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY DE
APORTES OBLIGATORIOS**

PRIMERA VOTACIÓN DE LA LEY N° 30237				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Gana Perú	6	0	19	2
Fuerza Popular	23	0	0	0
Perú Posible	6	0	0	0
PPC-APP	2	0	0	0
Solidaridad Nacional	2	0	0	0
Concertación Parlamentaria	1	0	0	0
Acción Popular - Frente Amplio	6	0	0	0
Unión Regional	4	0	0	0
Dignidad y Democracia	2	0	0	0
No agrupado	3	0	0	0
TOTAL	54	0	19	2

FUENTE: LSPD – 2016

Luego el presidente de la Comisión de Economía solicitó la exoneración de la segunda votación, la misma que fue aprobada con 53 votos a favor, 19 en contra y ninguna abstención. El cuadro siguiente muestra la votación de la exoneración de la segunda votación:

**CUADRO DE VOTACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO SOBRE LA
EXONERACIÓN DE LA SEGUNDA VOTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
QUE DEROGA LA LEY DE APORTES OBLIGATORIOS**

EXONERACIÓN DE LA SEGUNDA VOTACIÓN DE LA LEY N° 30237				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Gana Perú	4	19	0	2
Fuerza Popular	23	0	0	0
Perú Posible	6	0	0	0
PPC-APP	2	0	0	0
Solidaridad Nacional	2	0	0	0
Concertación Parlamentaria	1	0	0	0
Acción Popular - Frente Amplio	6	0	0	0
Unión Regional	4	0	0	0
Dignidad y Democracia	2	0	0	0
No agrupado	3	0	0	0
TOTAL	53	19	0	2

FUENTE: LSPD – 2016

Finalmente la autógrafa fue redactada y firmada, para su remisión a la Presidencia de la República y su posterior promulgación, así que el 17 de setiembre del 2014 se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 30237 – Ley que deroga el aporte obligatorio de los trabajadores independientes.

Con ello, se ha desarrollado el primer caso del presente trabajo de investigación en el que se expidió una ley y luego tuvo que ser derogada por los conflictos sociales que se originaron por su inconveniencia y descontento de la población.

4.2.2. LEY PULPÍN

La Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, más conocida como la “Ley Pulpín”, tuvo su origen en el Proyecto de Ley N° 3942-2014-PE, propuesta legislativa que fue presentada por el Presidente de la República.

Dicha propuesta, según el contenido del proyecto, tiene como fin mejorar la empleabilidad y promover la contratación de jóvenes desocupados para que cuenten con mayores oportunidades de acceso al mercado laboral, en el sector privado, a través de un empleo de calidad y protección social.

Asimismo, su ámbito de aplicación es la contratación de jóvenes entre 18 y 24 años de edad, inclusive, con educación secundaria completa o superior técnica o universitaria, completa o incompleta, que se incorporen por primera vez a la planilla electrónica como trabajador; o que a la fecha de contratación se encuentren desocupados al menos 90 días calendario consecutivos, previos a su contratación.

El proyecto de ley fue presentado ante el Congreso de la República el día 05 de Noviembre del 2014, mediante Oficio N° 161-2014-PR, por lo que el 11 de Noviembre del 2014 ingresó a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social para su estudio y emisión del dictamen correspondiente.

Así las cosas, la iniciativa legislativa fue remitida a diversas instituciones para su opinión sobre el proyecto, las cuales fueron:

- Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas – CONFIEP.
- Sociedad Nacional de Industrias – SIN.
- Cámara de Comercio de Lima – CCL.
- Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP.
- Dr. Javier Neves Mujica.
- Dr. Jorge Toyama Miyagusuku.
- Dr. Jorge Luis Acevedo Mercado.

De todos aquellos que recibieron el proyecto de ley para que emitan opinión sobre el mismo, la única institución que se manifestó fue la Cámara de Comercio de Lima, la

que mediante Oficio N° 258.11.14/GL de fecha 17 de Noviembre del 2014, emite opinión positiva, bajo los fundamentos que dicho régimen laboral propuesto permite reducir la informalidad laboral, reduciendo los costos laborales para que la empresas puedan crear nuevos empleos.

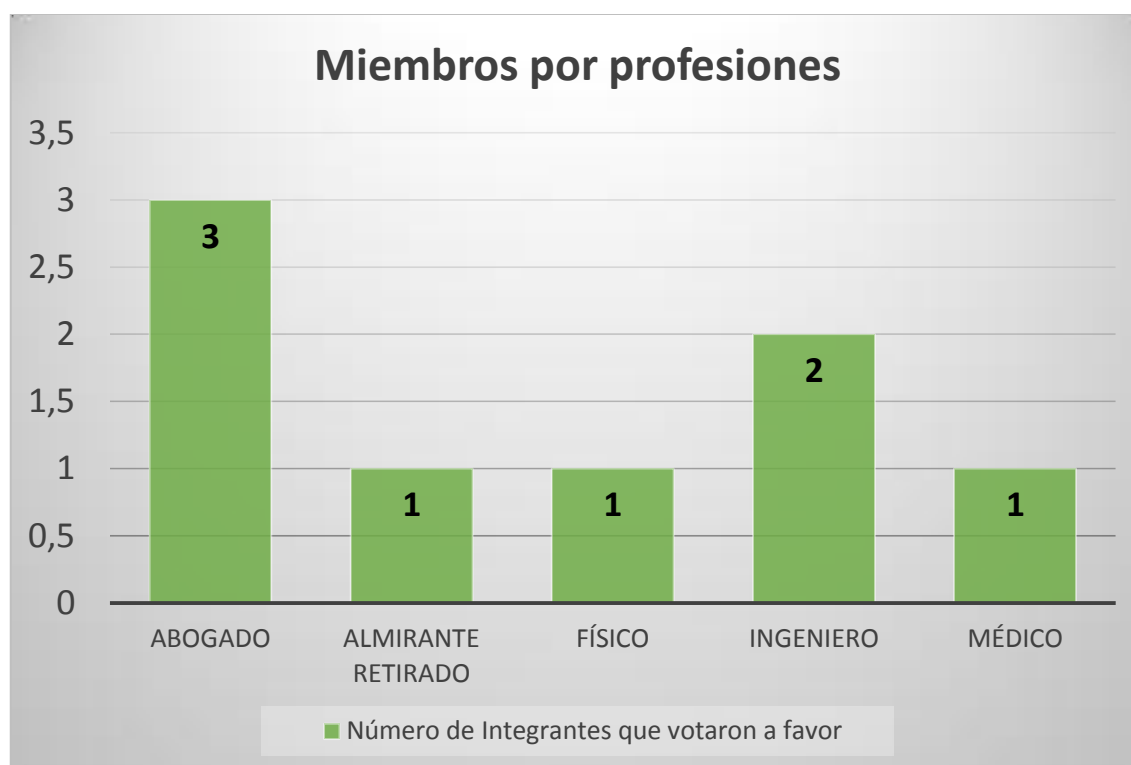
En ese sentido, la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, emite el dictamen respectivo el día 28 de Noviembre del 2014, en el que se recomienda la aprobación de la ley, en razón a que, según sustentan, los jóvenes cuyas edades oscilan entre los 18 a 24 de edad, tendrían mayor posibilidad de insertarse en el mercado laboral y de capacitarse, además estarían cubiertos por la seguridad social; asimismo las empresas del régimen laboral privado podrán contar con una fuerza laboral con menores costos laborales y podrán capacitar y especializar al personal joven cuyos gastos podrán deducirlo del cálculo de impuestos; por otro lado, el Estado cumplirá con su función de disminuir el desempleo juvenil, y como consecuencia disminuirá la delincuencia.

Este dictamen fue suscrito por la mayoría de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, miembros que a continuación se detallan, en la gráfica siguiente, en la cual se especifica la profesión de cada uno de los miembros de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social a fin de determinar la preparación o el conocimiento técnico de cada uno de los congresistas de la conformaron, en materia laboral.

GRÁFICA NRO. 11

MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

(Emitió dictamen favorable a la Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social)



FUENTE: LSPD – 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que del total de los miembros de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social que emitieron el dictamen que recomienda la aprobación de la ley bajo análisis, la mayor frecuencia de encuentra en abogados, con 3 casos, mientras que la menor en el almirante retirado, físico, y médico con 1 caso cada uno. Por lo que se puede afirmar que dicha comisión estuvo integrada en su mayoría por abogados.

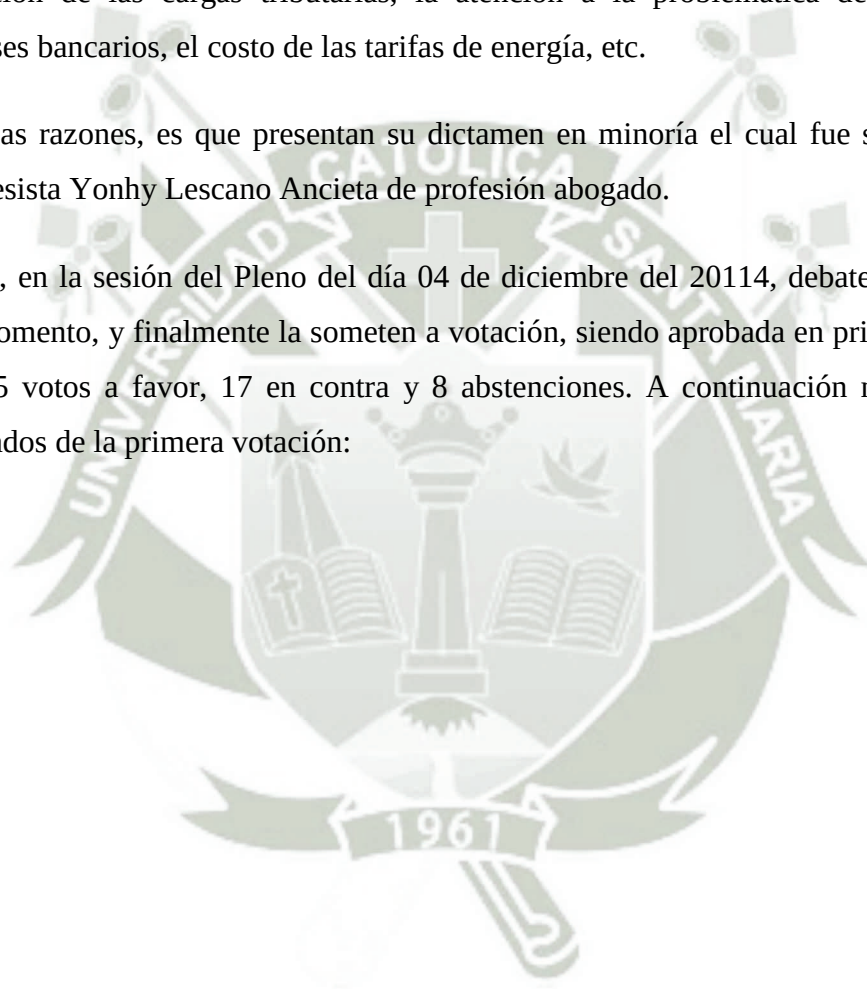
En conclusión se puede afirmar que los integrantes de la aludida comisión que emitieron el referido dictamen, en casi su totalidad son profesionales, a excepción del congresista Carlos Tubino Arias Schreiber, quien es un almirante retirado.

Sin embargo, además se presentó un dictamen en minoría, en el que recomiendan la no aprobación de la ley en cuestión y su envío al archivo, en razón a que, como sostienen, bajo la apariencia del propósito de reducir la brecha de informalidad laboral, pretende beneficiar al sector empresarial reduciendo sobrecostos laborales, restando únicamente beneficios y derechos de los trabajadores.

Pues consideran que la informalidad debe ser enfrentada de otra manera, ya que la solución a los problemas que afronta el sector empresarial debe centrarse en la reducción de las cargas tributarias, la atención a la problemática de los elevados intereses bancarios, el costo de las tarifas de energía, etc.

Por esas razones, es que presentan su dictamen en minoría el cual fue suscrito por el congresista Yonhy Lescano Ancieta de profesión abogado.

Luego, en la sesión del Pleno del día 04 de diciembre del 2014, debaten sobre la ley bajo comento, y finalmente la someten a votación, siendo aprobada en primera votación con 55 votos a favor, 17 en contra y 8 abstenciones. A continuación mostramos los resultados de la primera votación:



**CUADRO DE VOTACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO SOBRE LA
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO DE
JÓVENES AL MERCADO LABORAL Y A LA PROTECCIÓN SOCIAL**

PRIMERA VOTACIÓN DE LA LEY N° 30288				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Gana Perú	19	1	1	1
Fuerza Popular	19	0	4	0
Perú Posible	3	0	1	1
PPC-APP	4	0	0	0
Solidaridad Nacional	3	0	1	0
Concertación Parlamentaria	0	4	0	0
Acción Popular - Frente Amplio	1	6	0	0
Unión Regional	4	0	1	0
Dignidad y Democracia	0	6	0	0
No agrupado	2	0	0	0
TOTAL	55	17	8	2

FUENTE: LSPD – 2016

Posteriormente, en la sesión del 11 de diciembre del mismo año, se lleva a cabo la segunda votación y la ley es aprobada con 65 votos a favor, 12 en contra y 10 abstenciones. Ahora, mostramos el cuadro de la segunda votación:

CUADRO DE SEGUNDA VOTACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO SOBRE LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO DE JÓVENES AL MERCADO LABORAL Y A LA PROTECCIÓN SOCIAL

SEGUNDA VOTACIÓN DE LA LEY N° 30288				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Gana Perú	17	1	2	0
Fuerza Popular	24	0	3	0
Perú Posible	6	0	2	0
PPC-APP	5	0	0	0
Solidaridad Nacional	2	1	0	0
Concertación Parlamentaria	6	0	0	0
Acción Popular - Frente Amplio	2	4	2	0
Unión Regional	2	0	0	0
Dignidad y Democracia	0	6	0	0
No agrupado	1	0	1	0
TOTAL	65	12	10	0

FUENTE: LSPD – 2016

En definitiva, se redactó y firmó la autógrafa, la misma que fue enviada a la Presidencia de la República para su promulgación, y finalmente la Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el día 16 de diciembre del 2014.

La entrada en vigencia de la citada norma, ocasionó conflictos sociales que generaron muchos costos para el país, por lo que la situación se volvió insostenible, así que se presentaron proyectos de ley con la finalidad de derogar la ley bajo análisis.

Al día siguiente de su promulgación, esto es, el 17 de diciembre del 2014, se tramitaron el Proyecto de Ley N° 04088/2014-CR presentado por el congresista Elías Rodríguez Zavaleta en representación de la Bancada Concertación Parlamentaria; y el Proyecto de

Ley N° 04090/2014-CR presentado por el Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia a iniciativa de la congresista Natalie Condori Jahuira; el día 18 de diciembre del 2014 se presentó el Proyecto de Ley N° 04102/2014-CR a iniciativa del congresista Yonhy Lescano Ancieta y otros; el 22 de diciembre de 2014 se presentó el Proyecto de Ley N° 04105/2014-CR a iniciativa del congresista Justiniano Apaza Ordoñez por intermedio del Grupo Parlamentario Dignidad y Democracia, el 19 de enero del 2015 presentaron el Proyecto de Ley N° 04125/2014-CR el Grupo Parlamentario Perú Posible a iniciativa del congresista José León Rivera; y el 26 de enero del 2015 la Bancada del Grupo Parlamentario Unión Regional, a iniciativa del congresista Wuilian Alfonso Monterola Abregú presentó el Proyecto de Ley N° 04131/2014-CR; todos estos proyectos con la finalidad de derogar la Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social.

Por otro lado, el día 22 de diciembre del 2014, se presentó el Proyecto de Ley N° 04103/2014-CR a iniciativa del congresista Rennan Espinoza Rosales por el Grupo Parlamentario Perú Posible, en el que se plantea la modificación de algunos artículos de la citada ley, a fin de atenuar la restricción de los derechos laborales de los jóvenes; asimismo el 19 de enero del 2015 se presentó el Proyecto de Ley N° 040126/2014-CR, a iniciativa del congresista José Luna Gálvez integrante del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, que propone suspender la vigencia de la Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social por ciento cincuenta (150) días calendario y modificar algunos artículos de la misma ley, con el objeto de evitar la lesividad de los derechos de los trabajadores juveniles.

Todos estos proyectos fueron debatidos en una sola sesión, el día 26 de enero del 2015, en la que se acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de todos los proyectos de ley antes mencionados y la ampliación de la agenda para incluirlos en la sesión de la fecha; de este modo se planteó una cuestión previa en el sentido de dar por agotado el debate de dichos proyectos, la cual se sometió a votación, obteniendo una aprobación con 88 votos a favor, 20 en contra y 3 abstenciones.

A continuación, se sometió a votación el texto sustitutorio de todos los proyectos de ley, texto que contenía un artículo único en el que se establece la derogación de la Ley N°

30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social; obteniendo como resultado la aprobación, en primera votación, con 91 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones.

Seguidamente, se solicitó la exoneración de la segunda votación, la cual fue aprobada con 91 votos a favor, 18 en contra y 5 abstenciones.

En el siguiente cuadro se muestra la votación de la aprobación del texto sustitutorio de todos los proyectos de ley a fin de derogar la Ley N° 30288 - Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social:

**CUADRO DE VOTACIÓN DEL PLENO DEL CONGRESO SOBRE LA
APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY QUE
PROMUEVE EL ACCESO DE JÓVENES AL MERCADO LABORAL Y A LA
PROTECCIÓN SOCIAL**

ÚNICA VOTACIÓN DE LA LEY N° 30300				
Grupo Parlamentario	A Favor	En Contra	Abstención	Sin Respuesta
Gana Perú	8	17	4	1
Fuerza Popular	30	0	0	2
Perú Posible	9	0	0	0
PPC-APP	5	1	0	0
Solidaridad Nacional	6	0	1	0
Concertación Parlamentaria	8	0	0	0
Acción Popular - Frente Amplio	9	0	0	0
Unión Regional	5	0	0	0
Dignidad y Democracia	8	0	0	0
No agrupado	3	0	0	0
TOTAL	91	18	5	2

FUENTE: LSPD – 2016

Con la aprobación de la exoneración de la segunda votación, se redactó y firmó la autógrafa, enviándola al Presidente de la República, la que fue promulgada, y en consecuencia se publicó la Ley N° 30300 – Ley que deroga la Ley N° 30288, Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, el día 28 de enero del 2015.

Con todo esto podemos observar que la ley materia de análisis tuvo una duración de un (01) mes y doce (12) días, puesto que fue derogada por los problemas que causó su entrada en vigencia, al haberse creado conflictos entre la ciudadanía por el descontento que generó el contenido de la norma.

4.3. CONFLICTOS SOCIALES

En primer lugar debemos hacer mención al conflicto social generado por la expedición de la Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, en un inicio y luego por la Ley N° 30082 – Ley que modifica la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Pues un centenar de personas, salieron a las calles el martes 27 de agosto del 2013, para efectuar un plantón en la Plaza San Martín, en el centro de Lima y protestar contra la Ley N° 29903, cuya norma obliga a los trabajadores independientes a efectuar un aporte mensual a los fondos de pensiones de las AFP u ONP. Los manifestantes mostraron carteles con frases como “Asalto a los bolsillos” o “Huele a negociado”, y demandaron al Congreso de la República que se deje sin efecto dicha ley.

Luego el 04 de setiembre se realizó un segundo plantón, nuevamente, en la Plaza San Martín. Por estas razones es que el Congreso de la República, al día siguiente tuvo que ceder ante la presión social y aprobar la ley que prorroga la entrada en vigencia de la obligatoriedad de los aportes obligatorios de los trabajadores independientes por año más; la medida no provocó la total tranquilidad de la población, puesto que solo era una suspensión y no la derogatoria.

Así las cosas, pasado el año, esto es, para agosto del 2014, surgieron nuevas movilizaciones por la citada ley, pues el 26 del mismo mes, se realizó una nueva

protesta en la Plaza San Martín, que convocó a centenares de ciudadanos, quienes partieron al local del Congreso de la República, solicitando la derogatoria del artículo 8° de la ley. Y así sucedieron consecutivas protestas con el mismo fin.

Por estas razones, es que el parlamento no pudo sostener más la situación que se veía en las calles por el descontento de la población, y finalmente tuvo que aprobar la ley que derogó los aportes obligatorios a los trabajadores independientes, ordenando la devolución de los que ya se habían realizado en el año 2013 y 2014.

Por otro lado analizaremos los conflictos sociales generados por la publicación de la Ley N° 30288 – Ley que promueve el acceso de jóvenes al mercado laboral y a la protección social, ya que dicha norma causó el descontento de los jóvenes trabajadores al considerar que ella recortaba sus derechos laborales.

Así las cosas, a los dos días de su vigencia, esto es, el 18 de diciembre del 2014, se convocó a una protesta juvenil, cuyo punto de encuentro fue en la Plaza San Martín, en Lima y que reunió a diez mil personas que se movilizaron hasta el local de la CONFIEP, la entidad que se vería beneficiada directamente por la norma. Los jóvenes, sindicatos y demás pobladores protestaron porque consideraban que era una ley que violaba los derechos laborales de la población, llamándola “Ley de explotación juvenil” o “Ley “Pulpín”. Además hubo plantones en las inmediaciones de Panamericana Televisión, frente al Ministerio de Trabajo y en el óvalo de Miraflores. La Policía reprimió con gases y golpes a los jóvenes y detuvieron a unos veinte que luego fueron liberados.

Para el lunes 22 de diciembre siguiente, se convocó a la segunda movilización, en la que miles de jóvenes salieron a las calles nuevamente exigiendo la derogación de la “Ley Pulpín”. Los manifestantes tuvieron un enfrentamiento con la Policía en la Plaza San Martín, en el centro de Lima, quienes lanzaron bombas lacrimógenas para tratar de controlar la trifulca, luego partieron hacia el ovalo de Miraflores y luego a las inmediaciones de la CONFIEP, en el distrito de San Isidro.

De forma paralela, ese mismo día se realizó una marcha por un grupo de jóvenes, que en su mayoría eran universitarios, en el centro histórico de Trujillo. El inicio fue en la sede

principal de la Universidad Nacional de Trujillo y culminó en la Plaza de Armas de la ciudad. Del mismo modo reclamaron la derogación de la “Ley Pulpín” por recortar sus derechos laborales.

El lunes 29 de diciembre del 2014 se llevó a cabo la tercera marcha organizada por los jóvenes trabajadores, la concentración inicial tuvo lugar, nuevamente, en la plaza San Martín, con rumbo al local de la CONFIEP, los participantes de esta movilización, portaron pancartas, banderolas y algunos instrumentos para así provocar más ruido y hacer sentir su voz de protesta, mientras caminaban hacia la sede de la CONFIEP.

La cuarta movilización en contra de la “Ley Pulpín”, se realizó el 15 de enero del 2014, que provocó nuevos enfrentamientos en la Plaza San Martín del Centro de Lima, asimismo la avenida Nicolás de Piérola quedó seriamente afectada, pues pedazos de cemento de los sardineles fueron utilizados por los manifestantes como proyectiles. La marcha tuvo consecuencias negativas, dejando un saldo de veinte manifestantes detenidos y 16 policías heridos como consecuencia de las agresiones sufridas por personajes vinculados a grupos sindicalistas.

Además se convocó a una marcha nacional, en la que participaron jóvenes de Iquitos, Cajamarca, Huancayo, Trujillo y Pisco, saliendo cada grupo en sus respectivas ciudades, recorriendo las calles de las mismas.

Finalmente, el 26 de enero se convocó a la quinta marcha en contra de la citada ley, pues esa fue la última movilización, en la que los protestantes tomaron la Plaza Dos de Mayo, y luego se dirigieron al local del Congreso de la República causando una gran congestión vehicular. Dicha marcha fue la última, en razón a que ese mismo día el Congreso de la República aprobó la derogatoria de la aludida ley, por lo que los manifestantes celebraron dicho acontecimiento.

Es así que por todas las marchas, enfrentamientos, movilizaciones y protestas de la población, el parlamento tuvo que dar un paso atrás y derogar la ley que un mes atrás había expedido, pues precisamente por el descontento de la población con el contenido de la ley en cuestión es que tuvo que ser derogada.

Es este punto hemos podido analizar las conflictos sociales que se crearon por la expedición de leyes que, sin consultar a los ciudadanos directamente afectados por las mismas, causaron un gran descontento en la población, por lo que finalmente tuvieron que ser derogadas. Asimismo se puede observar todos los gastos y costos sociales que se generaron, perjudicando al país en general, problema que debe ser resuelto con la propuesta del presente trabajo de investigación.

Toda vez que la expedición de leyes perjudiciales para la población y el rechazo de la ciudadanía hacia el parlamento, se hubiera evitado con las observaciones y comentarios de la sociedad civil que hubiera podido contar el Presidente antes de su promulgación.



CAPITULO III

LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA COMO ALTERNATIVA DE SOLUCIÓN

1. FUNCIÓN LEGISLATIVA: DE LO SIMPLE A LO COMPLEJO

Como hemos revisado en el primer capítulo, desde el momento en que surgió el parlamento, en el siglo XVII, la función legislativa, inicialmente era muy sencilla, puesto que los acuerdos que se tomaban en las asambleas, abordaban temas sobre los derechos de la población frente al poder soberano del rey. Lo que significa que, en un principio, los integrantes del parlamento cumplían una función más controlista sobre la actuación del monarca, antes que regular la conducta del pueblo en general.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo y al tomar cada vez más poder el parlamento, es que su rol legislativo fue adquiriendo más preponderancia, y con esto el pueblo depositaba más confianza en dicho poder del Estado.

Asimismo, a medida que empieza a crecer el mundo, el comercio se desarrolla abismalmente, razón por la cual el pueblo necesita de leyes que permitan proteger sus derechos y propiedades, pues es ahí cuando el parlamento empieza a tomar fuerza, ya que éste órgano es quien, en las asambleas, se encarga de realizar los acuerdos que luego se convertirán en leyes para establecer reglas claras sobre los derechos de la población.

Por otro lado, las relaciones sociales se vuelven más complejas, por cuanto se desarrolla la industria y el comercio, generando una mayor división de las clases sociales, puesto que las personas se dedican a diferentes actividades, creando una diversificación de profesiones, empleos y ocupaciones, lo que produce una mayor categorización en la sociedad, esto es, que el pueblo se convierte una compleja relación de convivencia, de forma tal que lo que quiere el pueblo no es una sola idea, objetivo o acuerdo.

Por eso, es que, seguidamente, el grupo de personas que tienen un interés en común empieza a organizarse, lo que genera el surgimiento de las sociedades civiles, y tomando en cuenta que por esta expansión de la pluralidad y diversidad de ideales e intereses, es que cada quien trata de anteponer los suyos frente a los demás.

Precisamente, en este punto es donde la función legislativa se convierte de una labor sencilla a compleja. Pues en un inicio, como reiteramos, defendían el interés común del pueblo, quienes solo debían protegerse del poder del Rey, sin embargo cuando las relaciones sociales se diversifican, el pueblo ya no tiene un interés común, sino cada grupo social tiene un interés específico, entonces los miembros del parlamento deben velar por una pluralidad de intereses, en los que los grupos sociales les piden que prefieran los suyos en particular frente a los demás en general. Justamente por ello es que si se legisla para favorecer al pueblo, en realidad se podría estar favoreciendo a unos pocos, lo que constituye un problema de por sí.

Entonces el contenido de las leyes cambió considerablemente; de un contenido sencillo y fácil se transformó en algo que jamás advirtieron los padres de la democracia, por ejemplo Rousseau consideró que el Estado no debía tener más leyes que las que pudiera retener en su memoria el buen ciudadano, o Jeremy Bentham, uno de los precursores de la legislación codificada, sostuvo que los códigos debían ser de fácil acceso y comprensión para sus destinatarios, realidad que pudo haberse concebido en aquellos tiempos, sin embargo, ahora contamos con grandes compendios legislativos que producen cambios abismales y complejos involucrando a grupos numerosos de la población.

Por ello es que se requiere de mayores prácticas que la simple voluntad de representar al pueblo, pues como se afirma: *“En el presente contexto social, la aproximación intuitiva a los problemas públicos por el legislador puede ser insuficiente para obtener resultados satisfactorios. El éxito de la ley no puede considerarse una materia de esperanza y suerte, sino más bien el resultado natural de una labor bien estructurada y ejecutada”*⁴³. Razón por la cual se requiere de un cambio.

Entonces, ante la inminencia de lo que sucede por la complejidad expuesta, es que se debe buscar una solución para evitar que las leyes expedidas por el Congreso de la República se orienten a intereses particulares, sino por el contrario, sean realmente de utilidad para la población.

⁴³ OELCKERS CAMUS, Osvaldo, BRONFMAN VARGAS, Alan, VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan, NÚÑEZ POBLETE, Manuel, PASCUAL CONCHA, Jimena, La Evaluación de las leyes, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, Santiago, 2002, Pág. 11.

Es así que la tesis del presente trabajo de investigación consiste en encontrar una forma de controlar que, las leyes que son elaboradas dentro del parlamento, favorezcan a la mayor cantidad de personas del país y no solo a unos pocos, mediante un sistema de evaluación que permite la participación directa de los grupos de interés, pues no harán más que efectivamente comprobar la utilidad de las leyes.

Así las cosas, la mejor forma de establecer un control objetivo, es que las leyes sean evaluadas por una comisión que esté integrada por una pluralidad de personas que representen los intereses de cada grupo social, así deberán participar los que estén directamente perjudicados y los favorecidos con una ley en particular, para justamente establecer un punto de equilibrio, y tratar de ajustar la norma a la realidad.

Lo anterior tiene como objetivo la formación de leyes pertinentes, convenientes, interesantes y prácticas para la sociedad en general, lo que impulsará el desarrollo del país. De lo contrario, esto es, expidiéndose leyes orientadas a intereses particulares, acarreará conflictos sociales, como los analizados por la Ley de Aportes Obligatorios y la Ley Pulpín, lo que originará un desgaste de tiempo, dinero y trabajo, que a la larga perjudica a todo el país.

Podemos, entonces concluir que la función legislativa, desde el momento en que fue asumida por el parlamento en el siglo XVII hasta la actualidad, ha sufrido una gran variación, convirtiéndose ahora en una actividad bastante compleja que requiere de la evaluación de las personas que están directamente vinculadas con la materia a legislar.

1.1. CRISIS EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

Uno de los pilares del sistema democrático de un país, es que la ciudadanía tenga confianza en las instituciones públicas que la representan, pues esa confianza permitirá la legitimidad y estabilidad del gobierno. Sin embargo muchas veces la actuación de estas instituciones genera que el pueblo pierda confianza en ellas, lo que produciría un problema para el Estado, es lo muchos autores denominan “Crisis de Representación”, en la que existe un alto nivel de desconfianza por parte de la ciudadanía en las instituciones públicas y sus representantes.

Por ello es que se afirma que: *“La pérdida de confianza en las instituciones se presenta como una señal importante del deterioro en la calidad de la democracia expresándose,*

por ejemplo, como una crisis de representación, un descenso de los índices de participación ciudadana o un deterioro de los índices de identificación ciudadana con el régimen político”⁴⁴.

Ahora bien, debemos señalar que por la complejidad de la función legislativa, es que en varias oportunidades, a los miembros del Congreso de la República, se les ha escapado de las manos dicha labor, lo que ha sido percibido inmediatamente por la población, ganándose así la desacreditación social.

Por esta razón es que el pueblo peruano considera que la función legislativa desempeñada por el Congreso de la República es deficiente, pues como botón de muestra, en el presente trabajo de investigación hemos tomado la Ley de Aportes Obligatorios y la Ley Pulpín, en la que el parlamento tuvo que retroceder ante la presión ciudadana y derogar las leyes que habían expedido meses atrás, precisamente por no haber sido evaluadas por el pueblo antes de su promulgación y publicación.

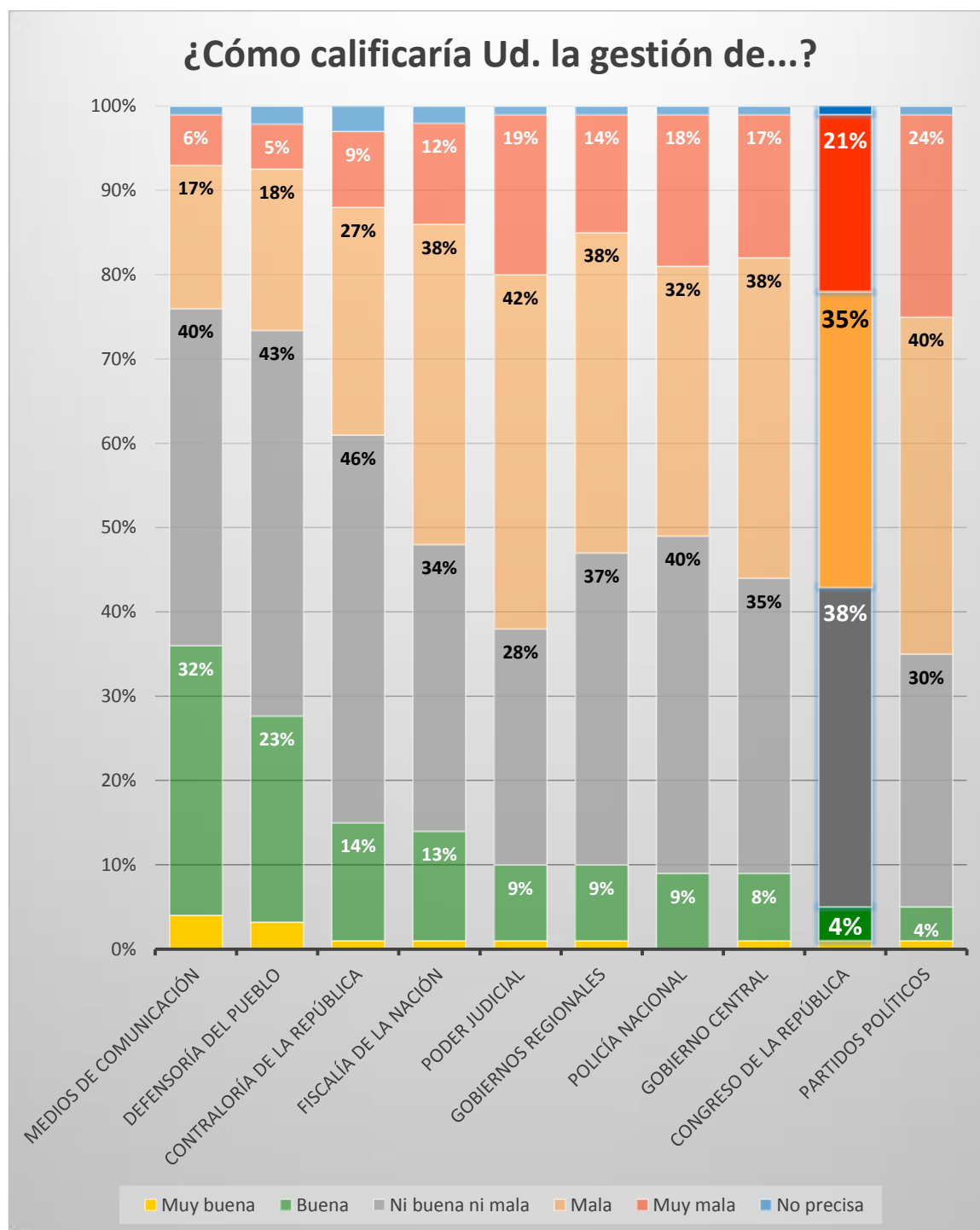
A tal extremo se llegó acerca de la reprobación de la población sobre las actividades del parlamento, que en el año 1992, cuando el entonces Presidente de la República, Alberto Fujimori Fujimori decidió dar un autogolpe de Estado y disolver el Congreso de la República, un 71% de la población estuvo de acuerdo con el cierre del mismo, según una encuesta realizada por IPSOS. Lo que demuestra, lamentablemente que la población desde ese entonces considera que el parlamento anda mal y necesita un cambio.

En ese sentido, es que a continuación mostraremos una gráficas en las que se exponen, en cifras, la percepción que el pueblo tiene sobre algunas instituciones del Estado, enfocándonos específicamente, en el Congreso de la República, sobre su acreditación o desacreditación y nivel de corrupción que la población percibe sobre dicha institución.

⁴⁴ MARK J.Payne, ZOVALTO Daniel, CARRILLO Fernando, ALLAMAND Andrés, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”. BID. Washington, D.C, USA, 2003.

GRÁFICA NRO. 12

PERCEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES



FUENTE: IPSOS – 2015

En la gráfica precedente se puede observar que con relación a la evaluación de la población sobre el desempeño de las instituciones del Perú, la institución que mayor frecuencia presenta en cuanto a ser calificada como “muy buena”, son los Medios de Comunicación, con un 4%.

Del mismo modo, la institución que mayor frecuencia presenta en cuanto a la calificación de “buena”, precisamente son los medios de comunicación, con un 32%. Asimismo, la institución con mayor frecuencia en la calificación de “ni buena ni mala”, es la Contraloría General de la República con 46%. Por otro lado, la institución que presenta una mayor frecuencia con relación a la calificación como “mala” es el Poder Judicial con un 42%. Seguidamente, la institución con mayor frecuencia en cuanto a la calificación “muy mala”, son los Partidos Políticos con un 24%. Asimismo la institución que se encuentra en segundo lugar como la más desacreditada es el Congreso de la República con un 35% de calificación como “mala” y 21% como “muy mala”.

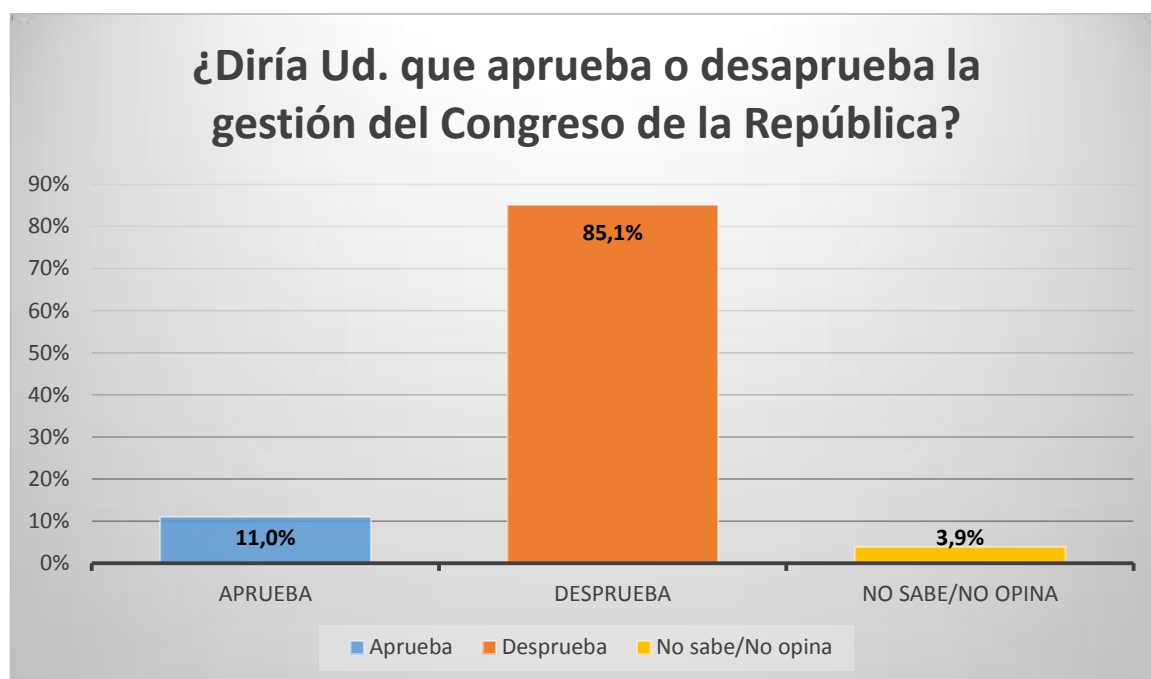
De esta forma se aprecia que la institución que proyecta una mejor percepción sobre su desempeño son los medios de comunicación, mientras que los Partidos Políticos son la institución que más rechazo muestra ante la población del Perú.

En conclusión se puede afirmar que a excepción de los medios de comunicación y la Defensoría del Pueblo, la mayoría de la población en el Perú califica negativamente el desempeño de las instituciones del país. Por un lado, los medios de comunicación, a pesar de transmitir, muchas veces, información incorrecta, tienen un elevado nivel de buena percepción por parte de la población.

Además el Congreso de la República es la segunda institución más desacreditada por el pueblo peruano, luego de los Partidos Políticos. La notable desaprobación que sufre el Congreso de la República, demuestra la mala imagen que proyecta frente a la ciudadanía, pues ello se desprende que la ineficiente labor que realiza en materia legislativa, lo que ha quedado demostrado con el análisis en el capítulo anterior, acerca de su producción legislativa y las leyes que tuvieron que ser derogadas forzosamente por la presión popular. Todo ello contribuye a que el pueblo no confíe más en el parlamento, y emita comentarios totalmente despectivos, que no hacen sino, desequilibrar nuestro sistema democrático.

GRÁFICA NRO. 13

APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA



FUENTE: CPI – 2015

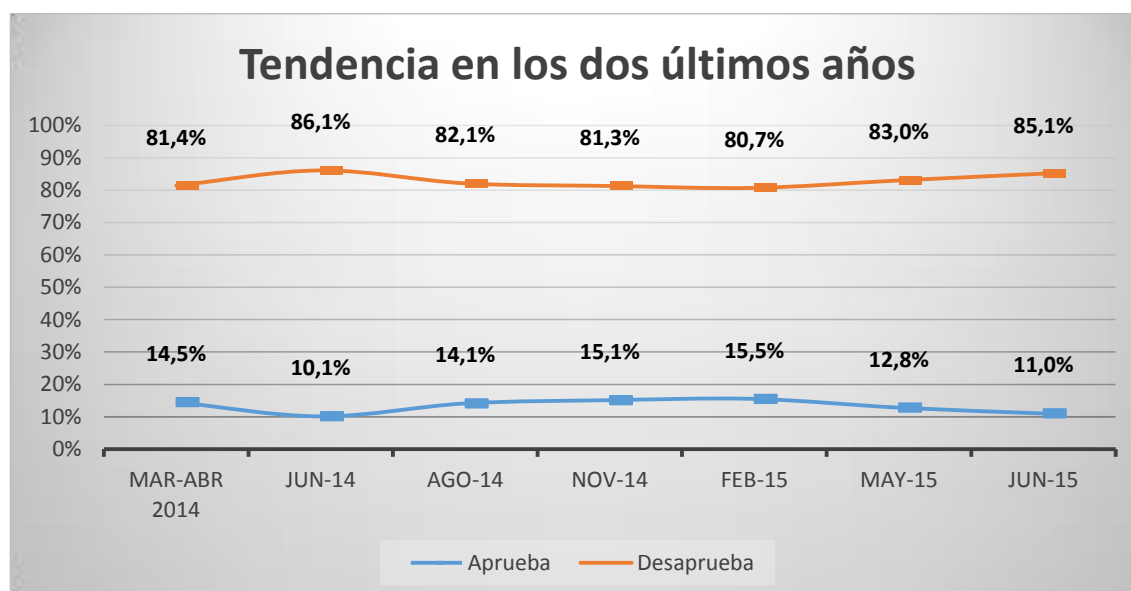
En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de la evaluación sobre la aprobación o desaprobación del Congreso de la República por parte del pueblo peruano, la mayor frecuencia se encuentra en las personas que desaprueban la gestión de dicha institución, con un 85.1%, mientras la que menor frecuencia se encuentra en los que no saben/no opinan con un 3.9%.

Asimismo, se aprecia que un 11% de la población del Perú aprueba la gestión desempeñada por el Congreso de la República.

En conclusión se puede afirmar que la mayor parte del pueblo peruano desaprueba la gestión que está desempeñando el Congreso de la República.

GRÁFICA NRO. 14

APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: TENDENCIA



FUENTE: CPI – 2015

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de la tendencia con relación a la evaluación sobre la aprobación o desaprobación del Congreso de la República por parte del pueblo peruano, la mayor frecuencia en cuanto a la aprobación de dicha institución se encuentra en el mes de febrero del 2015 con un 15.5%; mientras que la menor frecuencia se encuentra en el mes de junio del 2014 con un 10.1%.

Por otro lado, podemos observar que en cuanto a la desaprobación de la misma institución la mayor frecuencia se encuentra en el mes de junio del 2014 con un 86.1%; en cambio la menor frecuencia se encuentra en el mes de febrero del 2015 con un 80.7%.

En conclusión se puede afirmar que en los últimos meses, la aprobación de la gestión del Congreso de la República por parte del pueblo peruano ha disminuido, mientras que la desaprobación ha aumentado.

GRÁFICA NRO. 15

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN DE INSTITUCIONES



FUENTE: IPSOS – 2015

En la gráfica precedente se puede apreciar que en el caso de las tres instituciones más corruptas del país consideradas por el pueblo peruano, la que mayor frecuencia presenta es el Poder Judicial con un 47%, mientras que la menor frecuencia se encuentra en el Gobierno Central con un 16%.

Por otro lado, podemos el Congreso de la República es la segunda institución con mayor frecuencia que presenta al ser considerada dentro de las tres instituciones más corruptas del país, con un 44%.

En conclusión se puede afirmar que la institución considerada como la más corrupta por el pueblo peruano es el Poder Judicial, y la menos corrupta es el Gobierno Central, mientras que la segunda institución más corrupta es el Congreso de la República.

Como se ha podido observar, la percepción que el pueblo tiene sobre el Congreso de la República, es catastrófica, puesto que es considerado como una de las instituciones más ineficientes y corruptas. Y lo peor es que la tendencia acerca de esta percepción va decayendo, pues cada vez es mayor la desaprobación que el pueblo tiene sobre el parlamento peruano.

Así las cosas, es que como consecuencia de ello, las leyes que son expedidas por dicha institución carecen de aceptación popular, en tanto que al ser producto de un parlamento desacreditado, las normas correrán la misma suerte, creándose así conflictos sociales.

Por ello es que, ante este problema, se ve la necesidad de implementar un sistema en el que el proceso legislativo procure la intervención de la población directamente afectada, recibiendo sus opiniones y comentarios para que la ley tenga legitimidad y aceptación popular.

En ese sentido, es que, acerca del procedimiento legislativo, debe ser reformado, pues: *“Entonces este procedimiento tiene que construirse y evaluarse incorporando al enfoque jurídico herramientas de formulación de políticas concretas y enfoques relacionados con las implicancias económicas, políticas y administrativas de las normas jurídicas”*⁴⁵.

Con ello se demuestra que no basta con la perfecta incorporación legal al ordenamiento jurídico, sino que además debe guardar concordancia con la realidad económica, política y administrativa del país, más aun tomando en cuenta la necesidad de la población de contar con leyes eficaces y eficientes que, en la práctica, protejan y resguarden sus derechos.

En ese orden de ideas, es que abordamos la idea de leyes eficaces y eficientes, resumidas al concepto de una norma efectiva, pues al respecto se debe señalar que: *“Las normas jurídicas, como instituciones no sobreviven únicamente por sus objetivos y la aceptación de los mismos por los actores, sino también por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. En la*

⁴⁵ REYES RODRÍGUEZ, Tapioles, El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, N° 13, México D.F., 2000, Pág. 192.

medida en que generen condiciones estables para cooperar y propicie la coordinación de decisiones colectivas, se podrá decir que es una norma efectiva”⁴⁶.

Por lo anterior es que, en el Perú, necesitamos de leyes que permitan ese intercambio en los ciudadanos, esa cooperación plural que el país pueda requerir para poder surgir y dejar atrás todo el retraso que nos aqueja desde hace varias décadas, pues con ese objetivo es que la presente tesis pretende crear una evaluación de las leyes, ejercida por un comisión multilateral, en la que miembros de diferentes organizaciones, asociaciones y la sociedad civil en general debidamente organizada interactúen de forma objetiva, coordinada y equilibrada a fin de establecer un punto medio en los efectos de la norma, de forma tal que no sea nociva para la sociedad en general.

Por otro lado, encontramos en esta propuesta de evaluación legislativa, una forma de evitar que los grupos de poder influencien de tal manera que el parlamento emita decisiones, al momento de expedir las leyes, en favor de los intereses de un solo sector concreto de la población, mas no de la sociedad en general. Lo importante es que en la evaluación pueda participar el pueblo directamente, y no solo ello, sino que intervengan ambos lados, es decir, favorecidos y desfavorecidos, cada grupo velando por sus intereses, al punto de arribar a un acuerdo que no sea tan desventajoso para nadie, a fin de que en el futuro no se propicien las protestas o manifestaciones antes analizadas, que son las que generan un gasto insulso para el Estado y la Nación.

Asimismo, la crisis legislativa por la que está pasando el Congreso de la República encontrará un sosiego, pues con la ayuda del pueblo se expedirán leyes que gocen de la misma aceptación popular y legitimidad, lo que, en otras palabras, se convertirán en normas efectivas.

Además, la población controlará la función legislativa en sí, puesto que durante los cinco años del periodo congresal, los miembros del parlamento, no dan cuenta al pueblo (que los eligió) de la gestión que han desempeñado en el ámbito de sus funciones; pues si bien, el Congreso de la Republica representa al pueblo para ejercer un control sobre el Gobierno, también lo es que no existe un control sobre el parlamento ejercido por parte del pueblo, y justamente por ello, hemos podido observar en las gráficas anteriores, que

⁴⁶ REYES RODRÍGUEZ, Tapioles, El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, N° 13, México D.F., 2000, Pág. 193.

la población desapueba sus gestiones, no obstante la única sanción social que reciben ellos (los congresistas) por su mal desempeño, no ocurre sino, después de transcurrido todo el periodo congresal, al momento de elegir su voto, los ciudadanos, en las próximas elecciones.

1.2. EL CONGRESO SE DISTANCIA DEL PUEBLO

En primer lugar, el distanciamiento que ocurre entre el pueblo y los congresistas, es porque estos últimos pasan a formar parte del Gobierno; como bien lo indica el artículo 21° del Reglamento del Congreso, al señalar que: *“Los Congresistas son funcionarios públicos al servicio de la Nación. No están comprendidos en la carrera administrativa, salvo en las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 276, en lo que les fuera aplicable. No pueden ejercer los derechos de sindicación y huelga”*.

Pues con ello se demuestra que los congresistas al ser funcionarios públicos, pasan a formar parte del Gobierno, pues es el Gobierno quien les abona su sueldo, pues tal y como lo establece el artículo 22° del Reglamento del Congreso, en sus incisos f) y g), los congresistas tienen derecho a una remuneración adecuada sujeta al pago de los tributos de ley y a una compensación por tiempo de servicios conforme a dicha remuneración, asimismo tienen derecho a contar con los servicios de personal, asesoría y apoyo logístico para el desempeño de sus funciones, además perciben una asignación por el desempeño de la función congresal, la misma que no tiene carácter remunerativo; sin entrar a discutir las ingentes sumas de dinero que reciben por dichos conceptos, tema que tal vez será objeto de un próximo trabajo de investigación.

Lo cierto es que el cargo de congresista, se convierte en un puesto burocrático alejado de la realidad social, perdiendo así la esencia por la que se creó el parlamento: defender los intereses del pueblo.

En segundo lugar, la otra causa por la que los miembros del parlamento se alejan del pueblo, es que ellos se avocan a la función congresal a plenitud, abandonando sus ocupaciones o profesiones, pues tal como lo establece el artículo 21° del Reglamento del Congreso: *“La función de Congresista es de tiempo completo”*. Lo que significa que el congresista se avoca a ejercer su labor parlamentarista y deja de lado el ejercicio de sus actividades económicas cotidianas.

Por esta razón, es que los congresistas ya no pueden y/o deben desenvolverse en el campo económico de lo acostumbrado, que es, precisamente, el campo donde se aplica la ley, pues ellos se desconectan de la realidad social, y por tanto desconocen, en la práctica, los efectos que puede producir una norma en un determinado sector económico.

Como hemos visto, a pesar de contar con una tendencia en la que cada vez es mayor la concurrencia de miembros parlamentarios con título profesional, ello no basta para asegurar la expedición de leyes eficaces, eficientes y efectivas, pues ello sólo permitirá, al menos en la teoría, realizar un control de legalidad y ajuste al ordenamiento jurídico, mas no con una apropiada adecuación a la realidad social, política y económica del país.

Por ello es que, ante la pérdida de la función representativa, y para evitar las consecuencias nefastas derivadas de los problemas analizados en el capítulo anterior, en el presente trabajo de investigación se plantea la evaluación legislativa como alternativa de solución, en la que sean los verdaderos y reales representantes de la población, quienes ejerzan un control auténtico; propuesta que iremos desarrollando con más amplitud en el presente capítulo.

2. CASOS DE EVALUACIÓN NORMATIVA EN EL PERÚ

En este apartado realizaremos un examen de las formas en las que se aplica, de alguna forma, la intervención de la ciudadanía en la expedición de disposiciones normativas, a fin realizar una comparación sobre lo que se aplica en la actualidad en el Perú, a la propuesta que planteamos como tesis en el presente trabajo de investigación.

2.1. CONSEJO NACIONAL DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

El Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo es, conforme al artículo 88° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2014-TR, un mecanismo de diálogo social y en el que se concierta sobre la políticas nacionales en materia laboral, promoción del empleo, capacitación y protección social.

Este Consejo depende jerárquicamente del despacho Ministerial.

Asimismo está integrado por el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, quien es su presidente, y por las organizaciones más representativas de los trabajadores y empleadores, y de igual forma por las organizaciones sociales más representativas vinculadas a los sectores del Ministerio; pues en otras palabras, este Consejo está conformado por todas las personas y organizaciones, directamente, relacionados al sector trabajo, ya sea desde el lado del Gobierno como por el lado de la sociedad civil.

Ahora bien, por otro lado debemos indicar que la Remuneración Mínima Vital es la cantidad de dinero mínima que debe percibir un trabajador en el Perú por sus servicios en un periodo determinado de tiempo, y según lo previsto por el artículo 24° de la Constitución Política, es regulada por el Estado con participación de las organizaciones representativas de los trabajadores y empleadores.

Precisamente, la forma de propiciar la participación de dichas organizaciones, es el objetivo del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del empleo, pues una de sus funciones de acuerdo al inciso h) del artículo 89° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, antes mencionado, es participar en la regulación de las remuneraciones mínimas.

Específicamente, el Consejo cuenta, como órganos de apoyo, con comisiones que le brindan asistencia técnica al Pleno, a través informes y opiniones, entonces la Comisión Especial de Productividad y Salarios Mínimos es la encargada de realizar una revisión periódica de la Remuneración Mínima Vital, con relación a la proyección del incremento tendencial, precios y el incremento de la productividad.

Como hemos examinado, en este caso, la participación de la sociedad civil, por un lado los trabajadores y por el otro los empleadores, es significativa para el establecimiento de la regulación de la Remuneración Mínima Vital, justamente porque este concepto debe ser aplicado a estas personas implicadas, lo que significa que ellos son los que van a verse perjudicados o favorecidos con lo que se disponga normativamente sobre este concepto, de forma tal que es sumamente necesario que participen en su regulación.

Así las cosas, la propuesta del presente trabajo de investigación resulta parecida a lo que se aplica por el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, pues se permitirá la participación de las organizaciones implicadas en la materia a legislar, con

la diferencia que estas organizaciones no intervendrán en todo el proceso legislativo, labor encargada exclusivamente, en los casos así dispuestos, al Congreso de la República; sino por el contrario las organizaciones medirán la función legislativa al evaluar las normas aprobadas por el parlamento antes de su promulgación, de modo tal que podrán formular observaciones, comentarios y propuestas de un texto sustitutorio, si fuera el caso.

2.2. ORGANISMOS REGULADORES

El Perú en la década de los 90's tuvo que realizar un cambio total en la normativa nacional para lograr insertarse en la economía mundial, por lo que emitió una serie de disposiciones normativas que promovían la economía nacional, entre ellas estaba la creación de los organismos reguladores para implementar políticas económicas acordes con el sistema económico que nos rige. Así las cosas, uno de estos organismos reguladores creados por la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), el cual vamos a analizar a fin de revisar la forma en la que se promueve la participación de la población en la formación normativa.

2.2.1. OSITRAN

Antes de examinar la forma de participación de la población en la expedición de normas, en la prestación de servicios públicos, en este caso, el servicio de transporte de uso público; debemos primero comprender para qué y cómo funciona el OSITRAN, pues con ello recién lograremos entender la participación ciudadana en estos aspectos. El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y encargado de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar, así como solucionar controversias y reclamos de los usuarios respecto de las actividades que involucran la prestación de servicios públicos de transporte, ello se conforma con el artículo 4° del Reglamento General del OSITRAN aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM.

La razón de ser de este organismo, es que las actividades que supervisa tienen una particularidad esencial, no pueden ser desarrolladas por varios agentes económicos a la

vez, porque ello generaría muchos costos, lo que en economía se le denominaría como “ineficiente”, pues sería ineficiente que dos agentes económicos desarrollen una misma actividad; así por ejemplo que dos empresas construyan, cada una, un aeropuerto en una misma ciudad, puesto que la inversión que necesitan no lograrán recuperarla en un poco tiempo, y más aún, compitiendo entre ellas por un mercado.

Lo que acabamos de describir en el párrafo anterior, es el denominado “monopolio natural”, en el que un agente económico, por el propia naturaleza de la actividad económica que desarrolla, participa en el mercado de forma exclusiva, sin tener competidores, pues ello es lo más eficiente, esto es, que la asignación de recursos está distribuida de forma tal que la producción que se genera no puede ser superior, si disminuimos o aumentamos cualquier actividad.

Entonces, al tener una determinada empresa un monopolio, da lugar a que realice un ejercicio abusivo de la posición dominante que ostenta gracias a dicho monopolio natural; precisamente en este punto interviene OSITRAN, pues su función es velar porque las condiciones de competencia en el mercado en la prestación de los servicios vinculados a la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, se desarrollen efectivamente, con el fin de garantizar la calidad y continuidad en las prestación de dichos servicios en beneficio de la población.

Así las cosas, en primer lugar, la empresa que desee ganarse el derecho a construir una infraestructura y luego explotarla, debe conseguirlo en una subasta pública y obtener generalmente una concesión, recién entonces podrá llevar a cabo la construcción de la infraestructura, ya sean los aeropuertos, puertos, carreteras o líneas férreas; y más aún permitir al acceso a dicha infraestructura a cambio de una contraprestación.

He aquí el problema, pues cualquier empresa, las aerolíneas en los aeropuertos por ejemplo o las navieras en los puertos por ejemplo; se encuentran en una situación de desventaja frente a la empresa que tienen concesionada la infraestructura, puesto que al ser la única con la cual se puede contratar para acceder a la infraestructura y al ser necesario tener que contratar con esta para realizar las actividades destinadas a la prestación del servicio de transporte de uso público, es que la concesionaria puede cobrarles lo que desee.

Por eso, es que existe una regulación para ello, ya que como hemos afirmado líneas arriba, el OSITRAN busca garantizar que las condiciones de competencia se den en la prestación de estos servicios; así que mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 014-2003-CD-OSITRAN se aprobó el Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (REMA); texto en el cual se instituye las reglas y procedimientos aplicables al derecho de acceso a la infraestructura antes mencionada, estableciendo los criterios técnicos, económicos y legales, así como los procedimientos a los cuales deberán sujetarse la empresa que obtuvo la concesión para la construcción de la infraestructura, denominada Entidad Prestadora, y las empresas que deseen acceder a la infraestructura para brindar los servicios de transporte, denominadas Usuarios Intermedios.

Este REMA trata de equilibrar la situación para que la Entidad Prestadora no haga ejercicio abusivo de su posición dominante y se aproveche de los Usuarios Intermedios cobrando cantidades de dinero excesivas por el acceso a la infraestructura.

Llegados a este punto, debemos explicar ahora cómo funciona la participación de la población en la expedición de normas; pues el artículo 13° del REMA establece que la Entidad Prestadora deberá contar con un Reglamento de Acceso aprobado por OSITRAN, con el objeto de otorgar a los potenciales Usuarios Intermedios toda la información relevante necesaria para solicitar el acceso.

Así las cosas, la Entidad Prestadora deberá entregar al OSITRAN un proyecto de Reglamento de Acceso, y mediante resolución del organismo regulador deberá ordenarse la difusión de éste cuerpo normativo en el página web del OSITRAN y de la Entidad Prestadora.

La difusión del proyecto del cuerpo normativo se realiza precisamente para que los potenciales Usuarios Intermedios puedan presentar sus observaciones y comentarios al proyecto normativa, pues estas se tomarán en cuenta al momento de la aprobación definitiva del Reglamento de Acceso de las Entidades Prestadoras por el OSITRAN mediante resolución del Consejo Directivo.

Ahora bien, como hemos analizado en ambos casos, tanto en el Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo como en el OSITRAN, un grupo determinado de la

sociedad civil, participa en la formación de la normatividad que se les aplicará en el futuro, emitiendo comentarios y sugerencias a fin de contribuir con la mejor elaboración de la norma, sin embargo, la propuesta en el presente trabajo de investigación plantea la posibilidad de extender estos mecanismos a las leyes en general que son expedidas por el Congreso de la República en el marco de un procedimiento legislativo.

Además, las personas directamente vinculadas con la norma a expedir, no solo participarán emitiendo observaciones y sugerencias, sino que se reunirán en una sesión, tanto los beneficiados como perjudicados con la ley, en la que debatirán y discutirán sobre el propuesta legislativa aprobada por el Congreso de la República y propondrán un texto sustitutorio, si fuera el caso, adoptando toda clase de acuerdos, los cuales se plasmarán en un acta, la misma que será publicada de forma general para que la población completa del Perú tome conocimiento de las posturas de las personas vinculadas sobre las leyes a promulgar y analicen las decisiones que toma tanto el Gobierno representado por el Presidente de la República como el Poder legislativo residido en el Congreso de la Republica.

3. LEGISLACIÓN COMPARADA

Del mismo modo ahora examinaremos las formas de evaluación de las leyes que se aplican en la legislación comparada, pues como analizamos en el Capítulo I del presente trabajo de investigación, existe una evaluación retrospectiva y la prospectiva, por lo que se debe tomar cuenta cuál de las dos es más conveniente para ser aplicada en nuestro país.

3.1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Si de evaluación de las leyes se trata, el pionero en esta materia, es el país de los Estados Unidos de América, en tanto que desde muchos años atrás cuenta con una oficina de control de las gestiones públicas ejercidas por el Gobierno, incluidas las leyes expedidas por el parlamento.

El poder legislativo de dicho país, reside en el Congreso de los Estados Unidos (*United States Congress*), el cual cuenta con una estructura bicameral, en primer lugar la Cámara de Representantes y luego el Senado. La primera está integrada por cuatrocientos treinta y cinco (435) representantes que corresponden a la población de

cada Estado, mientras que el Senado se conforma por cien (100) integrantes, dos por cada Estado, sin importar la densidad poblacional.

Ahora bien, desde el inicio del procedimiento legislativo, el parlamento cuenta con el apoyo de una oficina especializada en revisión y redacción, pues la Oficina de Revisión de Códigos (*Office of the Code Reviser*), bajo la dependencia de la Comisión de Derecho de Estatutos (*Statute Law Committee*) se encarga, en principio de codificar e indexar las normas del Código de Washington (*The Revised Code of Washington*), y sugerir además las acciones legislaciones más apropiadas para tal fin.

A más de lo anterior, esta oficina tiene por función la redacción de los proyectos legislativos en apoyo a los legisladores, procurando proporcionar los servicios de alta calidad de manera efectiva y estrictamente profesional. Uno de sus principios es ser no partidista, para así contribuir con cualquier legislador sin importar la afiliación política que tenga.

Luego tenemos a la Oficina de Contabilidad General (*Government Accountability Office, GAO*), esta institución es independiente, sin embargo trabaja para el Congreso, en tanto que proporciona al mismo toda la información sobre la evaluación de las gestiones que el gobierno realiza, así dentro de sus funciones de apoyo al congreso, podemos encontrar que contribuye con la fiscalización de las operaciones de las instituciones, a fin de determinar si los fondos federales se gastan de manera eficiente y eficaz; investigar las denuncias de actividades ilegales e indebidas; informar sobre el nivel de cumplimiento de los objetivos de los programas y las políticas del gobierno; y la emisión de resoluciones y dictámenes legales.

Tal como lo indica en su página web: “*Nuestra misión es apoyar el Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales y para ayudar a mejorar el rendimiento y garantizar la rendición de cuentas del gobierno federal para el beneficio del pueblo estadounidense*”⁴⁷.

Estas instituciones demuestran que en el país analizado la evaluación de la ley, se desplaza de inicio a fin, esto es, desde la redacción de la propuesta legislativa, hasta, incluso después de la entrada en vigencia de la norma.

⁴⁷ <http://www.gao.gov/about/index.html> (28/05/2016)

Se evidencia con ello un gran avance en la materia tratada, incluso como parte de la evaluación de las políticas públicas realizadas por el Gobierno, que con la interacción de los otros poderes del Estado funciona correctamente.

3.2. CHILE

El parlamento chileno o Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional de Chile, el cual tiene una conformación bicameral, por un lado se encuentra el Senado, con treinta y ocho (38) miembros, y por el otro, la Cámara de Diputados, con ciento veinte (120) integrantes.

Los senadores y diputados participan coordinadamente en la función legislativa, pues ambos concurren, como lo indica el artículo 46° de la Constitución Política de Chile, a la formación de las leyes.

Ahora bien, el procedimiento legislativo aplicado en Chile es parecido al peruano, pues la iniciativa legislativa la tiene tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. La propuesta de ley es derivada a una Cámara de Origen, la cual se encarga de enviarla a una comisión especializada para su estudio y dictamen. Si el proyecto de ley pasa la etapa de la Cámara de Origen, luego continua a la Cámara Revisora, en la que, de la misma forma se somete a votación para su aprobación.

La distinción en el procedimiento legislativo chileno, es que si la propuesta legislativa es materia de rechazo, observaciones e indicaciones adicionales por la Cámara Revisora, y entra en desacuerdo con la Cámara de Origen, se inicia un tercer procedimiento en el que se envía a una Comisión Mixta la cual intentará encontrar una solución planteando una alternativa media o neutral.

Del mismo modo de lo que ocurre en el Perú, el proyecto de ley aprobado en el Congreso Nacional es enviado al Presidente de la República para su promulgación, con la salvedad que éste tiene treinta (30) días para aprobarla o rechazarla. Igualmente si la observa regresa al Congreso Nacional para su análisis.

Ahora bien, el 21 de diciembre del año 2010, se creó una dependencia de la Cámara de Diputados, denominada Departamento de Evaluación de la Ley, pues este departamento fue aprobado por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento; cuya formalización tuvo cuerpo en la Nota Oficio N° 381, de la

Presidencia de la Cámara de Diputados. Sin embargo, ese acuerdo fue ratificado, en lo posterior, mediante la Resolución N° 857, su fecha 27 de enero de 2011, suscrita por el Secretario General de la Cámara de Diputados.

Dicho departamento está integrado por cinco (05) personas, de las cuales cuatro (04) empleados y uno es el jefe, que trabajan de forma permanente.

Así las cosas, dentro de las principales atribuciones con las que cuenta este Departamento podemos encontrar las siguientes:

1. *“Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional, en coordinación con el secretario de la comisión a cargo. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad. El Departamento podrá proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada.*
2. *Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación.*
3. *Informar al Secretario General, por medio de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento, acerca de los resultados de la evaluación.*
4. *Sugerir enmiendas a la legislación vigente, de ser necesarias”⁴⁸*

De esta forma, podemos observar que el Departamento contribuye con la evaluación de las leyes *ex post*, puesto que se encarga de realizar un estudio sobre las leyes vigentes, incluso sugiriendo modificaciones al texto.

Por otro lado, se advierte que los objetivos del Departamento son, en primer lugar, establecer el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos y esperados por el legislador, asimismo se pretende realizar un panorama de los consecuencia no previstas o no deseadas por el autor de la ley; de igual forma se busca identificar los aspectos positivos en la elaboración y aplicación de la ley; por otro lado se procura recibir las puntos de vista de la población para tomar conocimiento de su percepción; y finalmente, con base a todo lo anterior, elaborar propuestas de modificación y corrección ante los problemas detectados.

⁴⁸ OCDE (2012), La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing, Pág. 59.

El proceso de evaluación que sigue este Departamento se encuentra integrado por tres fases, la primera es la revisión y análisis técnico de la ley, la cual consta de un estudio realizado por expertos y organismos implementadores que examinan el grado de cumplimiento de los objetivos iniciales y la detección de externalidades, impactos y consecuencias no deseadas.

La segunda etapa comprende la percepción ciudadana, en la que se busca recibir las opiniones de la población directamente vinculada a la norma en evaluación, pues de esta manera se avizora la implementación y aplicación de la norma.

Finalmente, la tercera etapa es el Informe final, en el cual se muestran todos los resultados de la evaluación realizada, incluyendo principalmente las conclusiones y sugerencias sobre la base de la labor efectuada.

Debemos colocar especial énfasis, en la segunda etapa, puesto que es el punto de quiebre sobre el que girará la tesis del presente trabajo de investigación. Así el Departamento concede especial importancia a esta fase, por cuanto promueve la participación de la sociedad civil directamente vinculada con la norma a evaluar.

Se sostiene que este mecanismo permite que la población contribuya con la detección de efectos secundarios e inesperados por las leyes, asimismo se convierte en una forma de promover la transparencia y rendición de cuentas del proceso legislativo, así como prevenir que la influencia desmedida de los intereses particulares se anteponga al interés social.

Como reiteramos, la percepción ciudadana, es considerada la etapa fundamental en la evaluación de las leyes, por lo que el Departamento implementa herramientas destinadas a promover la participación ciudadana, como cuestionarios y chats en línea, cuestionarios a grupos específicos, entrevistas talleres, etc.

Adicionalmente se ha creado una base de datos conteniendo un registro de las organizaciones que representan a la sociedad civil, y de las personas estrechamente vinculadas con la Cámara de Diputados, sobre la labor legislativa, supervisión o representación de sectores específicos, por grupos de la población.

Lo más interesante, es que se ha instaurado un Foro Ciudadano, en el que se abre paso a la participación personal o virtual de la población, pues se brinda la posibilidad a la

sociedad civil organizada de expresar sus ideas acerca de la materia a evaluar. El objetivo es este foro es ayudar a establecer el contacto directa entre el parlamento y la población, para que ésta última pueda manifestar sus posturas sobre las leyes a evaluar.

Ello constituye una herramienta importante en la que la población podrá además presentar sugerencias para mejorar las leyes, y aportar ideas desde su posición como destinatarios de la norma.

De lo analizado en el caso chileno, se advierte que es forma de evaluar las leyes *ex post*, esto es, la evaluación se activa, una vez publicada la norma y empezado a regir, con la participación directa del pueblo, lo que aporta mayor objetividad en dicha tarea.

Esto es un claro referente de lo que se pretende implementar en el presente trabajo de investigación, sin embargo debemos valorar ciertos matices que pueden ser reformulados para que sean aplicados de un modo más apropiado a la realidad peruana, o en todo caso, agregar otras disposiciones.

4. LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA DE LA CIUDADANÍA

Como hemos venido adelantando, la evaluación legislativa es una alternativa de solución al problema demostrado en el presente trabajo de investigación, y en este apartado desarrollaremos, tratando de llegar al mayor detalle posible, la forma en la que se podría implementar la evaluación legislativa en el Perú, y con ello lograr contribuir a la solución del problema evidenciado en el capítulo anterior.

En primer lugar debemos entender que la crisis de las leyes en la actualidad, son producto de la crisis parlamentaria que sufrimos, pues la labor legislativa desarrollada por el Congreso de la República, usualmente se ve teñida por tintes políticos, descartando toda posición objetivamente representativa de la población en general; además el parlamento es una de las pocas instituciones del Gobierno que no recibe un control sobre las actividades que realiza, no existe un filtro para evaluar la efectividad, eficiencia y eficacia de su labor, no hay un tamiz que evidencie la productividad real en el desempeño de sus funciones.

Es así que, una de las formas de controlar que el Congreso de la República lleve a cabo, realmente, sus funciones con compromiso, competencia e idoneidad, es evaluar el producto de su trabajo. Análogamente, es como evaluar la productividad de los jueces

mediante el control de la cantidad y calidad de las resoluciones que expiden, o como valorar la labor de los policías midiendo el nivel de seguridad ciudadana en un determinado territorio de su jurisdicción.

De esa misma forma, mediante la cual existe un verdadero control sobre la función desempeñada por los funcionarios públicos, es como debe ser evaluado el parlamento a través del control del producto de su trabajo: las leyes.

Ahora bien, realizar una evaluación de las leyes desde el punto de vista sólo jurídico, constituiría una concepción parcial de lo que corresponde una verdadera evaluación de las leyes, puesto que en su aplicación tendrá muchas otras implicancias para los destinatarios de la misma, que no solo afectará el ordenamiento jurídico, sino que puede además perjudicarlos o beneficiarlos social y económicamente, lo que significa que la aplicación de una ley no solo tiene que ver con lo jurídico, por el contrario abarca todos los demás aspectos que involucran a un ciudadano en el desarrollo de su vida.

Por eso es que en realidad, ya no basta con, en estos tiempos, comprobar que las leyes expedidas por el parlamento estén acorde con los procedimientos legislativos establecidos y el ordenamiento jurídico vigente, sino ir más allá, pues se necesita comprobar que las leyes se van a aplicar efectivamente, que los efectos considerados desde el inicio de su formulación van a ser los que realmente se produzcan en la práctica, prever la posible aparición de los efectos no deseados, evaluar el grado de litigiosidad que puede originar, analizar el costo económico de su implementación, examinar los eventuales defectos del contenido propio del texto, en fin, todos estos aspectos que escapan del aspecto jurídico, necesariamente deben tomarse en cuenta para expedir una norma.

Por otro lado, tampoco es conveniente que las leyes sean evaluadas por el propio autor de la misma, como sucede en diversas legislaciones del mundo, en tanto que los redactores de la ley para su creación y formación, han considerado y debatido todas las consecuencias e implicancias que llevaba expedirla, desde la óptica que ellos estiman o creen lo más conveniente; entonces, realizar una evaluación por ellos mismos, no tendría ningún sentido porque no podrán ver lo que no advirtieron en el momento de su elaboración; pues si no lo vieron al inicio no lo verán al final. En cambio situación diferente es que la evaluación la realice la población, puesto que la población es

considerada como un tercero, ajeno al procedimiento legislativo, que al momento de evaluar las leyes, indiscutiblemente, en mayor o menor medida, presentará un enfoque diferente al observado por los miembros del Congreso, lo que a todas luces impondrá mayor objetividad a la evaluación legislativa.

Asimismo, otra de las razones por las que no es conveniente que el mismo parlamento evalúe las leyes que expide, es porque carecería de sentido entonces el control que se pretende realizar a su función legislativa, por cuanto, como hemos afirmado, el modo de fiscalizar la labor legislativa del Congreso es recayendo sobre el producto de la misma: las leyes. Pues de esta forma no tendría razón de ser encargar la evaluación de la función legislativa desarrollada por el parlamento al propio parlamento; es como dejar al lobo que cuide de las ovejas.

Colocándonos ahora desde otra posición, supongamos que el problema no es los intereses que puedan tener los miembros parlamentarios, asumamos que el problema evidenciado en el presente trabajo de investigación no corresponde a que los congresistas defienden más sus intereses personales, los de su partido político o de las grandes empresas, antes que los intereses de la población en general, a quien le deben respeto, consideración y compromiso, puesto que fue quien los eligió, sino que el problema de la deficiencia en la función legislativa detectada se debe a la complejidad de legislar; que el problema es consecuencia de la dificultad en lo que se ha convertido emitir leyes que realmente favorezcan a la sociedad en general, sin perjudicar desmedidamente a un sector minoritario de la población, de modo tal que se pierda la función proteccionista del Estado.

Pues en este caso, la solución no es otra que la evaluación de las leyes por la propia sociedad. Quien mejor para saber si le puede perjudicar desmedidamente el efecto de una ley que el propio afectado con la norma, quien mejor para saber si las modificaciones a una norma pueden desfavorecerlo que el mismo beneficiario de la misma; en fin, quien mejor para conocer lo que más le conviene que el propio destinatario de la norma. Es por eso que ante tal complejidad, sobre cómo medir la exactitud de la norma para ser imparcialmente eficaz y efectiva, es que intervengan en su evaluación los destinatarios de la ley, pues ellos, en dicha evaluación, por un lado los beneficiarios, y por el otro los perjudicados, expondrán todo lo que consideren necesario y conveniente

a sus intereses, dando a conocer al gobierno las consecuencias e implicancias que no advirtieron en el proceso legislativo.

Adicionalmente, la participación ciudadana en la evaluación legislativa dotará de mayor legitimidad a la norma, porque una ley que contenga un contenido basado en las observaciones efectuadas por la ciudadanía gozará de la aceptación popular.

La solución se centra en permitir que la sociedad civil, mediante la creación de una oficina integrada por las organizaciones o asociaciones civiles, no solo se entere de las leyes que van a ser promulgadas, sino que además se discuta y debata en el seno ciudadano la eficiencia, eficacia y efectividad de la norma, ello constituye en esencia una verdadera participación ciudadana en la evaluación legislativa.

Pues, como hemos visto, en el Perú existen algunos métodos en los que se promueve la participación del pueblo en la toma de decisiones de las políticas públicas, no obstante se quedan en la teoría, pues no existe un mecanismo que reconozca la real voluntad de la población. Las formas de participación analizadas otorgan la oportunidad a la sociedad civil de contribuir con la formación de las normas, sin embargo no garantizan que efectivamente su voz sea tomada en cuenta.

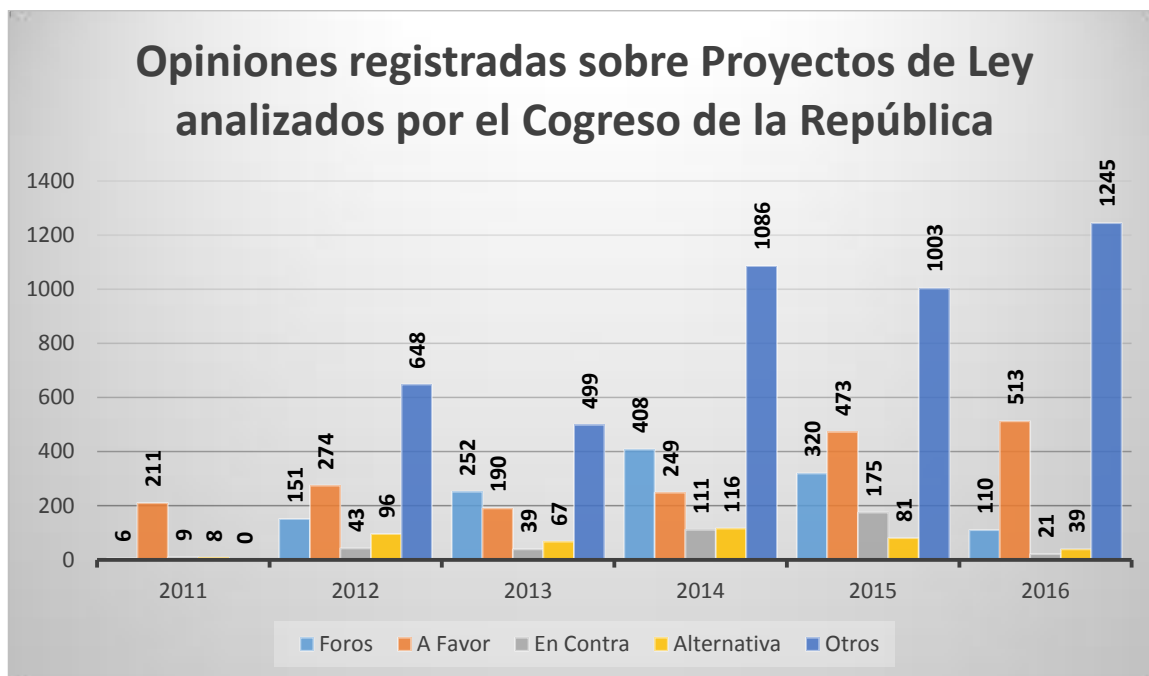
Incluso en la página web del Congreso de la República, en cada proyecto de ley publicado, existe un link titulado “Opinión Ciudadana Presente su aporte”, en el que todo aquel que ingrese pueda llenar sus datos, marcar su posición respecto de determinada propuesta, contando con las tres opciones: **1)** a favor, **2)** en contra, **3)** propuesta alternativa; y seguidamente escribir la opinión que estime conveniente.

Esta política evidencia, en teoría la intención de suscitar la participación de la opinión ciudadana en la formación de las leyes, pues con ello se percibe el sentir del ciudadano que ingrese y escriba su parecer, comentarios y observaciones sobre el proyecto de ley.

Además, a continuación mostramos una gráfica que contiene el nivel de participación en estos foros virtuales, con lo que se podrá observar la tendencia en su utilización, por parte de la población, pues considerando además que en nuestro país la cultura tecnológica no es muy utilizado, sobre todo por las personas mayores que se rigen por la tradicional costumbre de leer los libros impresos y escribir en papel.

GRÁFICA NRO. 16

OPINIONES CIUDADANAS RECIBIDAS



FUENTE: Congreso de la República - 2016

En la gráfica precedente se puede apreciar que la utilización de los foros virtuales colocados en la página web del Congreso de la República para que la ciudadanía presente un aporte sobre los proyectos de ley analizados y publicados por dicha institución, presenta la mayor frecuencia en el año 2016, con 1245 casos, mientras que la menor frecuencia se produce en el año 2011 con 0 casos.

Por otro lado, que la mayor proporción se encuentra en aquella que los ciudadanos no emiten una posición acerca de los proyectos de ley, sino que solamente escriben una opinión sobre el mismo.

En conclusión se puede afirmar que la participación de la ciudadanía en dichos foros virtuales ha venido en aumento en los últimos años.

Sin embargo, a pesar de incrementar la participación en dichos foros, ello no asegura que las inquietudes de la ciudadanía sean atendidas por el parlamento. Como botón de muestra podemos observar, en el link sobre el Reporte de Opiniones Ciudadanas Recibidas, un comentario de la ciudadana María Espinoza De Álvarez, acerca de la propuesta legislativa de la Ley Pulpín, cuyo texto es el siguiente:

“Debería ampliarse las edades entre 18 a 28 años, ya que el mercado laboral es muy competitivo, y para alcanzar algún puesto tiene que tener bastante experiencia, en la actividad privada se está pareciendo al público, también ingresa o le dan opción al que tiene ayuda de algún jefe. En la administración pública por ejemplo ingresa el que tiene quien le ayude, por ejemplo los Cas ingresan con diferente remuneraciones y el perfil del puesto esta direccionado a la persona que debe ocupar el puesto, es un caos, el Servir que debería direccionar desde ahora empezando con los Cas en forma ordenada, no hace nada ni hará tampoco porque empezó mal. Debería haber más seriedad y respeto con el trabajador peruano, los daña profesionalmente y emocionalmente”⁴⁹.

El citado comentario propone, entre otras sugerencias, ampliar la edad de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la ley bajo comentario, sin embargo en el Congreso de la República, en las comisiones ni en el Pleno, se discutió en absoluto acerca de dicho comentario.

Pues eso demuestra que el foro virtual implementado por el parlamento no asegura la efectiva participación, y sobre todo que la voz del pueblo sea escuchada para la elaboración de las leyes. En cambio la propuesta planteada en el presente trabajo busca la forma de garantizar que al menos la sociedad en general tome conocimiento sobre las opiniones y observaciones que los ciudadanos realicen a los proyectos de ley, y que el gobierno quede descubierto en caso haga caso omiso a tales observaciones.

Por estas razones que se debe convocar a la ciudadanía, a través de una oficina de control ciudadano, para que en una reunión se discuta y debate sobre las implicancias de las normas a expedir, con ello se logrará atender sus inquietudes, ahora no solo quedará en la discusión, sino que todas aquellos comentarios y observaciones que pueda manifestar la población deberán ser plasmados en un acta para que luego sea publicado,

⁴⁹ http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ParCiudadana/Foro_pvp.nsf/RepOpiweb04?OpenForm&Db=03942&View=yyyy&Col=zzzzz (27/05/2016)

de tal forma que el país entero tome conocimiento que los ciudadanos expresaron su propuesta, aporte u oposición, si fuere el caso, a las leyes próximas a promulgarse.

Constituye una manera de control sobre el gobierno, en la función legislativa, pues la pregunta que cabe ahora es ¿En qué momento debe intervenir la población para evaluar las leyes? Pues, considerando las etapas del procedimiento legislativo, existe el momento en el que la propuesta legislativa es aprobada por el Pleno del Congreso, convirtiéndose en la autógrafa, la cual es remitida al Presidente de la República, por el plazo de quince (15) días, para su promulgación u observación.

En ese momento, durante los quince (15) días de la estadía de la autógrafa en el Poder Ejecutivo, es la última oportunidad, antes de ser convertida en ley, en la que puede realizarse una revisión más sobre el contenido de la misma, por un órgano distinto al parlamento; por eso es el momento idóneo para que el pueblo deba intervenir a fin de evaluar también el trabajo realizado por el Congreso de la Republica.

Nos aborda la idea también, de haber sugerido que la evaluación se efectúe en el medio o antes del proceso legislativo, pues como hemos analizado existen dos momentos de la evaluación legislativa, *ex ante* y *ex post*, sin embargo también existe otra división, en cuanto a los momentos de la evaluación: **1)** prospectiva, **2)** de acompañamiento y **3)** de efectos. Lo que en otras palabras son, la que se realiza antes de iniciar el procedimiento legislativo, la otra durante, y la tercera una vez culminado el mismo, es decir cuando entró en vigencia la norma.

Sin embargo, se ha considerado que el mejor momento no puede ser antes, ni durante el procedimiento, porque en esas etapas ya se encuentra concedida la oportunidad a los ciudadanos de participar en la elaboración de la norma. Primero, en la etapa pre-legislativa, a pesar de no ser muy utilizada, ellos gozan del derecho a la iniciativa legislativa; y segundo en la etapa legislativa en sentido estricto, pues además de contar con los foros virtuales, las comisiones, mientras tienen los proyectos de ley bajo su estudio y debate, han optado por cursar oficios a las distintas instituciones y personas que se ven directamente vinculadas con la materia tratada por dichos proyectos, para recibir de ellas sus opiniones.

Entonces, independientemente de la continuidad con la que puedan utilizarse esos mecanismos de participación, ya se encuentran regulados en el procedimiento legislativo en dichas etapas, por lo que aumentar un elemento adicional, constituiría un recarga y abrumo a la función legislativa, que podría convertirse en un obstáculo en lugar de un beneficio para la democracia.

Por otro lado, es más conveniente dejar hacer su labor a los parlamentarios durante todo el proceso legislativo, para que no haya intromisiones que tal vez se convertirían en trabas para la formación de las normas.

Por todas estas razones es que hemos visto más útil y eficiente que la intervención como evaluación de las leyes y control de la función legislativa por parte de la sociedad civil sea efectuada durante los quince (15) días que la autógrafa se encuentra en el Poder Ejecutivo, pues incluso, serían sugerencias al Presidente de la República para que, conforme a las atribuciones concedidas por la Constitución Política, observe la autógrafa de acuerdo a los intereses de la población.

Ahora bien, por el momento en el que estamos proponiendo la evaluación de la ley, no puede ser considerada como una evaluación prospectiva porque no se produce antes de iniciado el procedimiento legislativo, tampoco puede ser una evaluación de acompañamiento porque no se interviene en el procedimiento legislativo realizado por el parlamento, y finalmente tampoco es una evaluación post legislativa porque no ha entrado en vigencia la norma. Por tanto podemos afirmar que la evaluación propuesta es una intermedia entre la de acompañamiento y la *ex post*.

Hasta aquí, hemos determinado que la evaluación legislativa debe ser realizada por la ciudadanía y justo en el instante en que se encuentra en manos del Poder Ejecutivo, sin embargo debemos establecer específicamente quienes, dentro de la ciudadanía pueden intervenir en la evaluación, puesto que permitir la participación de todo el país de forma indiscriminada, puede convertirse en un caos, que perjudicaría todo el proceso legislativo.

Así que debemos realizar un filtro para permitir la participación de la sociedad civil en este proceso, y ello debe atender a razones de especialidad. Por lo tanto, en primer lugar, deben asistir únicamente los representantes de organizaciones o asociaciones de

la ciudadanía debidamente constituidas conforme a la normatividad vigente. En segunda lugar debe convocarse principalmente a las organizaciones que se vean vinculadas directamente con el contenido de la norma a evaluar, pues por un lado deben estar los perjudicados o desfavorecidos y por el otro los beneficiados o favorecidos. Después de ellos podrán asistir quienes se consideren afectados con la norma, pues se publicará el contenido de la autógrafa para que la ciudadanía entera tome conocimiento de lo que se pretende evaluar.

Ello contribuirá y promoverá a que estas personas reunidas lleguen a un consenso, y de dicho consenso emergerán las modificaciones u observaciones que serán remitidas al Presidente de la República para que sean tomadas en cuenta al efectuar las observaciones a la autógrafa.

De cierto modo no se puede conceder el carácter de vinculante a las opiniones, comentarios, sugerencias y observaciones obtenidas producto de este proceso evaluativo, puesto que, obviamente, es muy probable que las partes involucradas en la evaluación no lleguen a un acuerdo sobre sus posturas e intereses, razón por la que se convertiría en un estorbo para la expedición de las normas.

Finalmente, debemos reafirmar que la función legislativa, no debe concluir con la expedición e implementación de las leyes, sino que además debe ser entendida como una política pública que permite la conexión entre el pueblo y el gobierno, ya que las normas deben ser destinadas y aprovechadas no solo por una mínima parte de la población sino, por el contrario, servir a toda la sociedad.

Esta tesis al proponer que debe incluirse un filtro para valorar o evaluar las leyes; no significa que su intervención consiste en reemplazar a los parlamentarios o congresistas responsables de la función legislativa, quienes a través de procesos electorales democráticos, han obtenido la legitimidad para ejercer la función de creación de nuevas leyes, sino que ésta radica en contribuir a que el proceso de identificación de problemas públicos, la definición y determinación de las soluciones a los mismos y la dación de nuevas leyes, sean las más acertadas y útiles posibles para atender las demandas de los ciudadanos, lo que producirá una mejora general y el desarrollo del país.

5. CLASIFICACIÓN DE LEYES A SER EVALUADAS

Pues, ahora debemos entender que no todas las leyes pueden ser evaluadas por la ciudadanía, en algunos casos porque resultaría demasiado oneroso que todas las normas que se integran al ordenamiento jurídico formen parte de la evaluación, y en segundo lugar porque conforme a la legislación vigente no está permitido la participación de la ciudadanía en la formación de las mismas, por lo que, bajo esos lineamientos, no tendría caso que el pueblo intervenga en su evaluación.

Ante la interrogante de si todas las leyes deben ser evaluadas, el sociólogo e investigador Fernando Bravo Alarcón sostiene que: *“Finalmente, se propone la pregunta si todas las leyes han de ser evaluadas, ante lo que se responde que no es posible ni necesario hacerlo con todas. Sólo habría que examinar aquellas normas en virtud a su relevancia política, vinculación con las políticas públicas, su grado de generalidad y la viabilidad metodológica y técnica para su análisis”*⁵⁰.

Precisamente existen una variedad de leyes que son expedidas en el seno del Congreso de la República, pues como hemos analizado en el apartado 4.3 del Capítulo I del presente trabajo de investigación, se encuentra establecida una clasificación en el artículo 72° del Reglamento del Congreso.

Profundizando más sobre ese aspecto, encontramos en el artículo 76 inciso 1), en cuanto a los requisitos especiales de la presentación de las propuestas legislativas, señala que las siguientes materias son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

- 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

⁵⁰ BRAVO ALARCÓN Fernando, La Evaluación de la Ley en el Perú: ¿Pueden las leyes dejadas a su suerte contribuir a una cultura de la legalidad?, ponencia presentada el VIII Congreso REDIPAL, México D.F., Marzo 2015, Pág. 2.

- Autorización para ausentarse del país.

De ello se desprende que se prohíbe la intervención de la ciudadanía en la formación de las leyes que regulan esas materias, es más en el mismo dispositivo, en su inciso 3), se reafirma que: *“Las proposiciones ciudadanas no pueden versar sobre los asuntos señalados en el numeral uno precedente”*.

Así pues, bajo esos lineamientos, las leyes que regulan dichas materias forman parte de las atribuciones exclusivas del Poder Ejecutivo, ente encargado de la administración y dirección del Gobierno, en tanto que, conforme a lo señalado en los dispositivos citados, se restringe la participación ciudadana porque no compromete directamente los derechos de la población, sino más bien son los directrices que establecen las políticas de gobernabilidad.

Por estas razones es que debemos considerar, un primer filtro para someter a evaluación las leyes, esto es que las propuestas de ley que versan sobre las materias tratadas en este apartado no deben ser evaluadas por la ciudadanía.

5.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Ahora bien, una segunda consideración que debemos examinar es que conforme al artículo 32° de la Constitución Política del Estado, el cual regula las materias que pueden someterse a referéndum, existen ciertas materias prohibidas, así pues taxativamente señala: *“No pueden someterse a referéndum la supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona, ni las normas de carácter tributario y presupuestal, ni los tratados internacionales en vigor”*.

Debemos recordar que el referéndum es una de las formas de participación política de la ciudadanía, en la que su intervención radica en el voto popular que decide el destino de las leyes sometidas a dicho proceso. Así las cosas, la Ley N° 26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, en su artículo 37° lo define de la siguiente manera: *“El Referéndum es el derecho de los ciudadanos para pronunciarse conforme a la Constitución en los temas normativos que se le consultan”*.

De igual forma, la citada ley, en el artículo 40° y de acuerdo a lo dispuesto por la norma constitucional, establece que: *“No pueden someterse a referéndum las materias y normas a que se refiere el segundo párrafo del artículo 32° de la Constitución”*.

De este modo, podemos observar que existe una limitación a la participación ciudadana en estas materias, en primer lugar porque los derechos fundamentales de la persona tienen un escalón superior que no puede ser considerado a voto popular, así pues Walter Gutiérrez Camacho señala que: *“Esta restricción es correlato del valor superior que detentan los derechos esenciales incluso dentro del ordenamiento constitucional”*⁵¹.

En cuanto a las normas de carácter presupuestal, económico y financiero, la limitación que se encuentra prevista, como lo indica el mencionado autor, responde al carácter técnico y especializado de la materia, pues se requiere de una precisa y adecuada regulación en asuntos de índole económico.

Finalmente, con relación a los tratados internacionales, encuentra su justificación en la buena imagen y credibilidad con la que cuenta nuestro país frente a la comunidad internacional, en tanto que ello se ve comprometido con la vinculación que pueda tenerse con los compromisos internacionales asumidos.

Así las cosas, por las limitaciones impuestas constitucionalmente en materia de participación ciudadana acerca de la utilización del referéndum, es que de acuerdo a la Constitución Política, no tendría sustento que la evaluación de las leyes sea aplicada a normas sobre materias que constitucionalmente se encuentran restringidas de la intervención popular.

Entonces, encontramos un segundo filtro, en relación a los tipos de leyes que no deben ser incluidas en la evaluación legislativa que se propone, atendiendo a un criterio constitucional, se limita su aplicación a las leyes que comprometan los derechos fundamentales de las persona, las de carácter tributario y presupuestal, y las que aprueben los tratados internacionales.

5.2. CRITERIO PRÁCTICO

Las leyes declarativas son aquellas que no imponen una conducta, ni restringen ningún derecho, sino por el contrario, disponen la implementación programas de políticas públicas, como misiones y objetivos del Gobierno, establecen conceptos de ciertas situaciones, y para determinar el alcance y sentido de ciertas normas.

⁵¹ GUTIERREZ CAMACHO, Walter, La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo, Gaceta Jurídica, Lima, 2005, Pág. 610.

Pues como se puede observar estas normas no comprometen directamente los derechos de las personas, por lo que tanto no existe un grupo específico de la población que se vea afectada por la dación de las mismas.

De esta manera no tiene caso incluir este tipo de normas en una evaluación ciudadana, ya que sus efectos, de ninguna manera recaerán sobre la población perjudicándola, por citar ejemplos, tenemos la Ley que declara el cielo peruano como “Cielo del capitán FAP José Abelardo Quiñones”, o la Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Cultural de la Nación, en fin una serie de leyes emitidas por el Congreso de la República que van en ese mismo sentido.

En definitiva, podemos afirmar que todos estos filtros que se han realizado para excluir ciertos tipos de leyes al sometimiento de una evaluación, además de atender a criterios constitucionales y de especialidad, se realiza esta selección para disminuir el número de leyes que deben pasar por evaluación, pues debemos recordar que cada evaluación involucra un gasto para el Estado y la sociedad, entonces en ese sentido a fin de encontrar una mayor eficiencia en la propuesta planteada como solución al problema advertido, vemos la necesidad de abaratar costos, con la reducción de leyes evaluadas.

6. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Ahora bien, corresponde analizar si la propuesta realizada economiza los recursos de nuestro país, sin embargo éste análisis debemos realizarlo desde los términos de eficiencia, es decir, examinar si la propuesta planteada es la mejor alternativa para permitir la obtención de mayores beneficios, o al menos los gastos que genera implementarla son menores que el costo social irrogado por las conflictos sociales suscitados antes de su implementación.

En primer lugar debemos examinar el costo generado por el problema expuesto en el presente trabajo, los conflictos sociales demandan un gasto al Gobierno, puesto que las personas que salen a las calles a protestar dejan de trabajar, lo que repercute en la economía del país al estancarse la productividad.

Luego, la obstrucción de las distintas calles del país, impide la libre circulación, lo que también retrasa el trabajo de muchas otras personas que se ven impedidas de llegar a su

destino en el tiempo estimado, lo que nos lleva nuevamente a la paralización de sus actividades y por ende de la economía.

Además, se debe destinar horas-hombre de la Policía Nacional del Perú para el resguardo de la ciudadanía en las calles mientras duran las manifestaciones, ya que los manifestantes pueden cometer ciertos atropellos y desmanes que deben necesariamente ser controlados por la autoridad del orden.

En fin, y el costo más grande es la falta de incentivos para los congresistas para emitir leyes óptimas y acordes con las necesidades de la población, pues el parlamento con el pleno conocimiento de la inexistencia de una etapa evaluativa de su trabajo: la producción de las leyes; no se preocuparán por efectuar una labor eficiente, salvo honrosas excepciones, sino por el contrario tienen incentivos para realizar una función deficiente al no contar con un control.

Entonces ante la falta de incentivos, es que, en la mayoría de veces, se producen leyes ineficientes y perjudiciales, lo que, como hemos visto, provoca conflictos sociales que al final forzarán su derogación, entonces se habrá incurrido en todos los gastos para su elaboración y promulgación, y posterior derogación. Ello sí representa un enorme costo en el Congreso de la República, tanto de dinero como de tiempo.

Por otro lado, corresponde ahora, analizar los gastos en los que se incurre al implementar la nueva propuesta planteada. Tomando en cuenta que se instaurará una oficina de evaluación ciudadana, se crearán algunos puestos de trabajo asumidos por el gobierno, un departamento encargado del área de trámite documentario, responsable de recibir y enviar los documentos respectivos, y la otra área encargada de la secretaría de la oficina, pues será quien convoque a las organizaciones y asociaciones civiles para su participación y asistencia; además será quien dirija los debates de las sesiones en las que se reúna la sociedad civil.

Asimismo, los representantes de la sociedad civil, deberán solventar sus viajes y viáticos para asistir a las sesiones de evaluación que convocará la oficina, pues deben presentarse directamente en las reuniones para discutir y debatir sobre las leyes.

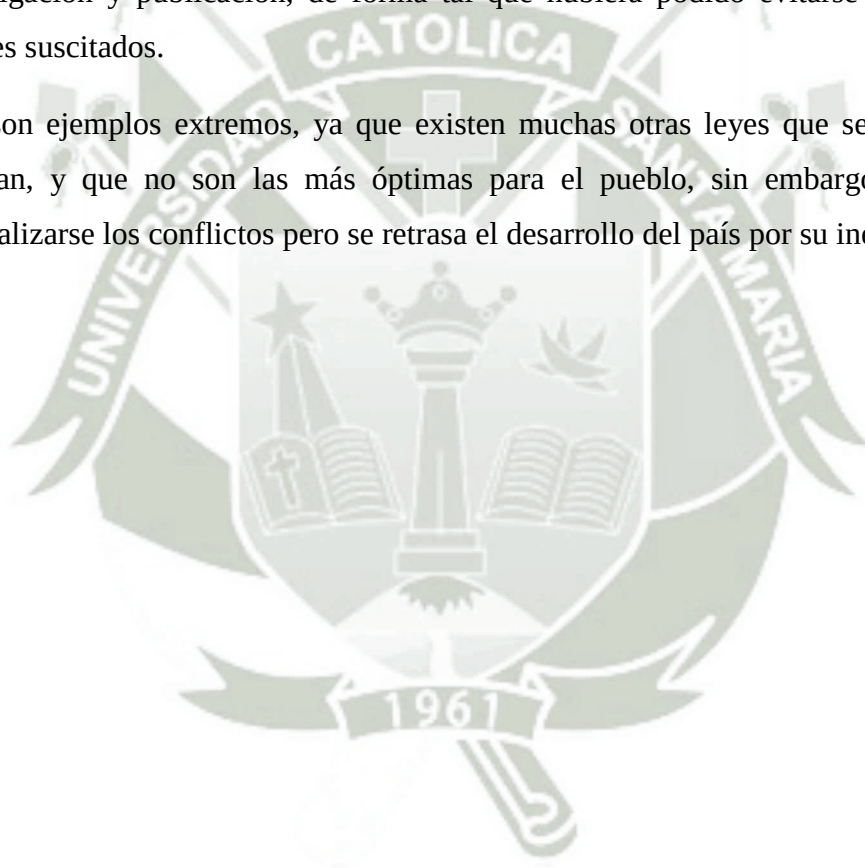
En atención a los gastos mencionados es que resulta más eficiente haber seleccionado solo algunos tipos de leyes que puedan ser evaluadas por la población, para no incurrir

en mayores gastos innecesarios, que a la larga solo recargarían u obstaculizarían la función legislativa, pues evaluar todas las leyes generaría más costos.

Con esto se puede determinar que los costos generados por la indebida legislación son mayores a los que se van a generar por la implementación de la oficina de evaluación legislativa, lo que en resumen producirá un beneficio para el país.

Por citar un ejemplo, de los casos analizados, si hubiera existido la oficina ciudadana de evaluación de las leyes, antes de la expedición de la Ley de Aportes Obligatorios o la Ley Pulpín, se habría tomado conocimiento del sentir ciudadano acerca de dichas leyes, lo que hubiera promovido a que las autoridades realicen un análisis mayor previo a su promulgación y publicación, de forma tal que hubiera podido evitarse los conflictos sociales suscitados.

Esos son ejemplos extremos, ya que existen muchas otras leyes que se promulgan y publican, y que no son las más óptimas para el pueblo, sin embargo no llegan a materializarse los conflictos pero se retrasa el desarrollo del país por su ineficiencia.



CONCLUSIONES

PRIMERA.- Para la dación de las leyes se debe seguir un procedimiento legislativo regulado en el Reglamento del Congreso, el cual establece que, en primer lugar, debe presentarse una iniciativa legislativa; luego pasar a estudio por una comisión conformada solamente por congresistas, atendiendo al carácter de su especialidad; después debe ser debatido en el Pleno del Congreso, aprobado por doble votación, y finalmente ser promulgado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA.- No existe ningún tipo de exigencia en la formación de las leyes, en cuanto a evaluación legislativa se trata, pues el procedimiento legislativo concluye con la publicación de la ley y no se verifica su efectividad en la práctica.

TERCERA.- Los tipos de leyes que pueden ser elaboradas en el seno del Congreso de la República son las leyes ordinarias, leyes de reforma de la Constitución, leyes orgánicas, leyes presupuestales y financieras, leyes autoritativas de legislación delegada, leyes de amnistía y las leyes demarcatorias. Sin embargo las leyes que causan un mayor problema social son, dentro de las leyes ordinarias, las que comprometen derechos económicos de las personas en su mayoría.

CUARTA.- Es sumamente importante la participación de las organizaciones, asociaciones y/o grupos de interés en el proceso de formación de las leyes, en tanto que, por la práctica, son las personas más especializadas en las materias sobre las que se pretende legislar.

QUINTA.- Existe un mecanismo que permite la intervención en el proceso legislativo de las organizaciones, asociaciones y grupos de interés directamente beneficiados y/o perjudicados con las consecuencias de las leyes, mediante el cual se logra una evaluación legislativa adecuada y acorde con la practicidad social.

SEXTA.- El mecanismo que se debe implementar para la adecuada dación de las leyes, es la creación de una oficina de evaluación legislativa conformada por los representantes de las principales organizaciones, asociaciones y/o grupos de interés directamente vinculados con cada ley en específico, que se pretende elaborar.

PROPUESTA

PROYECTO DE DECRETO SUPREMO

DECRETO SUPREMO QUE CREA LA OFICINA CIUDADANA DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

La Constitución Política del Perú establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la Republica, asignándosele la función legislativa, la misma que debe ser cumplida en representación y conforme a los intereses de la sociedad en general.

Asimismo el Reglamento del Congreso regula el procedimiento legislativo, el cual establece los pasos que se deben seguir para la expedición de una ley o resolución legislativa, desde la presentación de la propuesta legislativa, hasta su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Por otro lado, la Ley N° 26300 – Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, instaure los derechos de participación ciudadana, los cuales son la iniciativa legislativa y el referéndum, mientras que a su vez reconoce los derechos de control ciudadano, como lo son la remoción y revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

Al respecto se debe recordar que en los últimos años el Congreso de la República ha perdido credibilidad frente a la población, lo que se ha visto reflejado en la crisis de representación, manifestada en los bajos índices de aprobación ciudadana, y llegando al extremo, en las distintas movilizaciones, protestas y conflictos sociales por el desacierto de las leyes expedidas en el seno del parlamento.

Por estas razones, la institucionalidad de nuestro país ha perdido solidez, lo que ha provocado que el sistema democrático se haya resquebrajado, teniendo como consecuencia un atraso económico, político y social frente a la comunidad internacional.

Ante esto, en la legislación vigente, no existe mecanismo alguno que permita ejercer un efectivo control ciudadano sobre la función legislativa del parlamento, pues si bien

existen derechos reconocidos acerca de la participación política, no se encuentra regulada una evaluación de la labor legislativa, por parte de la sociedad civil.

2. Justificación

El Presente proyecto de Decreto Supremo tiene por objeto regular la forma de participación de la ciudadanía en la función legislativa ejercida por el Congreso de la República, considerando que a pesar de contar con los derechos políticos de participación antes mencionados, la sociedad civil no ejerce una verdadera participación política en la formación de las leyes.

Ante la ausencia de una etapa evaluativa en el procedimiento legislativo, se ve la necesidad de implementar un mecanismo de control de la labor parlamentaria, con el fin de que la ciudadanía pueda contribuir a detectar los efectos o implicancias secundarias de los proyectos de ley aprobados por el parlamento y que no fueron advertidos en la fase legislativa.

Asimismo, la intervención de la población promueve la fiscalización de la actuación parlamentaria y la transparencia en el procedimiento legislativo, además de evitar que los intereses particulares que eventualmente puedan tener los parlamentarios no se antepongan al interés común y general de la sociedad.

Por otro lado, frente a los problemas sociales como consecuencia de una legislación deficiente e inapropiada realizada por los congresistas, se requiere de un medio que permita apaciguar el descontento social a través de la participación de los propios destinatarios de los efectos de la legislación.

En definitiva, el presente proyecto ha surgido de la necesidad de reafirmar la democracia por medio de la búsqueda de mecanismos que generen una verdadera participación ciudadana en los asuntos políticos del país.

3. Análisis costo beneficio

Los gastos en que incurrirá el Estado con la implementación de este proyecto de Decreto Supremo, consiste en la creación de puestos de trabajo necesarios para su implementación, ya que se propone la creación de una oficina de evaluación legislativa,

la que funcionará con dos áreas específicamente, una encargada del área de trámite documentario, y la otra de la secretaría.

A contraparte se logrará concretar una real y verdadera participación ciudadana en las políticas públicas, lo que generará mayor credibilidad para el Gobierno y un fortalecimiento de la democracia.

Por otro lado, se contará con incentivos para un desempeño de la función legislativa más eficiente, puesto que, imprimir un control sobre dicha función, propiciará que los parlamentarios realicen mejor su labor.

Así, a largo plazo, se evitarán los conflictos sociales generados por el rechazo de las normas dictadas por el Gobierno, en tanto que al contar con la participación y aprobación de la sociedad civil implicada directamente con los efectos de la ley, se logrará una legitimación de la legislación.

4. Incidencia en la legislación vigente

No se modificará ninguna norma vigente del ordenamiento jurídico, puesto que la etapa en la que intervendrá la oficina que se pretende crear, será posterior al procedimiento legislativo desarrollado en el Congreso de la República, esto es, no se van a realizar modificaciones al Reglamento del Congreso ni a la Constitución Política del Estado; sino por el contrario, se agregará una reglamentación en la fase final del *iter legislativo*, pues durante la estancia de la autógrafa (aprobada por el parlamento) de quince días útiles, en el Poder Ejecutivo, para su promulgación u observación, se dará la oportunidad a la ciudadanía de presentar sus comentarios, propuestas y observaciones al Presidente de la República, con el objeto de que los considere al momento de tomar su decisión sobre la promulgación u observación.

PROYECTO DE DECRETO SUPREMO

DECRETO SUPREMO QUE CREA LA OFICINA CIUDADANA DE EVALUACIÓN DE LAS LEYES

DECRETO SUPREMO N°

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, el inciso 17) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú establece que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Que, de acuerdo al artículo 31° la Constitución Política del Perú los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Que, de conformidad con el artículo 79° del Reglamento del Congreso, la autógrafa de la proposición de ley aprobada por el Congreso de la República será enviada al Presidente de la República para su promulgación dentro del plazo de quince días útiles.

Que, asimismo si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la proposición aprobada, las presenta al Congreso en el mencionado término de quince días útiles. Las observaciones se tramitan como cualquier propuesta legislativa, pero correrán en el expediente que dio origen a la ley observada y su reconsideración por el Congreso requiere del voto favorable de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Que, resulta necesario crear una oficina que permita la participación directa de la ciudadanía en la evaluación de los proyectos de ley (autógrafas) aprobados por el

Congreso de la República para determinar la conveniencia, eficiencia, eficacia, efectividad social.

De conformidad con lo establecido en el Artículo 118 de la Constitución Política del Perú, y a lo previsto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

DECRETA:

Artículo 1°.- Creación

Crease la Oficina Ciudadana de Evaluación de las Leyes, en adelante La Oficina, como órgano encargado de evaluar las autógrafas de la proposición de ley aprobada por el Congreso de la República y enviada al Presidente de la República para su promulgación.

Artículo 2°.- Conformación de La Oficina

La Oficina está conformada por representantes de las asociaciones y/u organizaciones debidamente constituidas conforme a las disposiciones normativas del Perú, que representan a un grupo determinado de la sociedad civil organizada; a cuyo efecto la Oficina llevará un registro de estas asociaciones y/u organizaciones.

La Oficina contará con una unidad general de recepción documental y una Secretaría. La Secretaría se encargará de asistir y apoyar en las labores de evaluación de las autógrafas de proposición de ley.

Artículo 3°.- Remisión de la autógrafa a La Oficina

La autógrafa aprobada por el Congreso de la República y enviada al Presidente de la República para su promulgación será remitida a la Oficina al día siguiente de su recepción por la Presidencia de la Republica.

Artículo 4°.- Notificación a los miembros de La Oficina

La Secretaría de la Oficina, al día siguiente de recepción, se encargará de notificar con la autógrafa a las asociaciones y/u organizaciones, a las que se refiere el artículo 2° del presente Decreto Supremo, que estén directamente vinculadas con la proposición de ley a evaluar, sean favorecidas o desfavorecidas con la misma.

Artículo 5°.- Comunicación general de la autógrafa

La Secretaría de la Oficina publicará, a más tardar al día siguiente de su recepción, en la página web de la Presidencia de la Republica y de la Presidencia del Consejo de Ministros un comunicado sobre la autógrafa en la que convoque a todas aquellas organizaciones y/u organizaciones que se consideren favorecidas o desfavorecidas con la proposición de ley.

Artículo 6°.- De las Sesiones de Evaluación de La Oficina

Los miembros de la Oficina se reunirán en una Sesión de Evaluación llevada a cabo en la fecha y hora indicada, la que será comunicada conjuntamente con la notificación de la autógrafa.

La Sesión de Evaluación se llevará a cabo en un plazo no menor de cinco (05) ni mayor de diez (10) días hábiles contados desde la notificación con la autógrafa a los miembros de la Oficina y la publicación del comunicado al que se refiere el artículo 5° del presente Decreto Supremo.

En el comunicado al que se hace referencia en el artículo 5° del presente Decreto Supremo se anunciará la fecha y hora en la que se llevará a cabo la Sesión de Evaluación a fin de que se enteren todos aquellos que consideren que deben participar en la misma.

Los que se consideren beneficiados o perjudicados con la proposición de ley y crean que deben tomar parte en la evaluación de la autógrafa, deberán registrarse previamente en la Oficina para poder asistir y participar en la Sesión de Evaluación, con una anticipación de por lo menos dos (02) días hábiles a la realización de la misma, remitiendo un oficio a la Oficina y adjuntando los documentos necesarios para acreditar la representación de la asociación y/u organización a la que pertenecen.

Los que no cumplan con el requisito anterior no podrán participar en la Sesión de Evaluación.

Artículo 7°.- Objeto de las Sesiones de Evaluación

En la Sesión de Evaluación los miembros de la Oficina discutirán y debatirán sobre la pertinencia, conveniencia, eficiencia, eficacia y/o efectividad social de la

autógrafo de la proposición de ley, exponiendo cada quien las observaciones y comentarios que considere acerca del contenido de la misma.

El debate será dirigido por el secretario de la Oficina.

Las reglas del debate serán acordados el inicio de la Sesión de Evaluación por los miembros participantes de la Oficina. En caso que la duración de la Sesión de Evaluación se prolongue más de lo debido, los miembros podrán acordar la suspensión y continuación de la misma al día hábil siguiente.

Al final de la Sesión de Evaluación el secretario de la Oficina redactará un Acta de la Sesión, la misma que será firmada por todos los miembros participantes de la Oficina.

Artículo 8°.- Contenido del Acta de la Sesión

El Acta de la Sesión debe contener lo siguiente:

- a) Número correlativo;
- b) Número de la autógrafo de la proposición de ley;
- c) Lugar y fecha en la que se suscribe;
- d) Nombres, número del documento nacional de identidad y domicilio de los representantes de las asociaciones y/u organizaciones que participan;
- e) Nombre, número del documento nacional de identidad del Secretario de La Oficina;
- f) Las posturas expuestas por cada representante de las asociaciones y/u organizaciones que participan, conteniendo la expresión de los fundamentos que las sustentan y las propuestas de texto sustitutorio de la autógrafo de proposición de ley;
- g) El Acuerdo total o parcial de los miembros de La Oficina sobre, si fuere el caso, las propuestas de texto sustitutorio de la autógrafo de proposición de ley; o, en su caso, la falta de acuerdo;
- h) La firma y huella digital de cada uno de los miembros participantes de la Oficina y del secretario de la misma.

Artículo 9°.- Comunicación de los Acuerdos de la Sesión de Evaluación

El Acta de Sesión será remitida al Presidente de la República para su

consideración al momento de efectuar, si fuere el caso, las observaciones de la autógrafa de proposición de ley. Sin embargo, el contenido de dicha acta no será vinculante para el Presidente de la República.

Artículo 10°.- Publicación del Acta de Sesión

El Acta de Sesión será publicada en el Diario Oficial El Peruano, en la página web de la Presidencia de la Republica y de la Presidencia del Consejo de Ministros y en el portal web de cada institución participante en la Sesión de Evaluación, así como en el diario de mayor tiraje en cada Región del Perú, al día siguiente de la suscripción de la misma.

Artículo 11°.- Materia de las autógrafas de proposición de ley a evaluar

No pueden ser sometidas a la Oficina las autógrafas de proposición de ley que versen sobre las siguientes materias:

- a) Normas de carácter financiero, tributario y presupuestal;
- b) La supresión o la disminución de los derechos fundamentales de la persona;
- c) Tratados internacionales;
- d) Demarcación territorial;
- e) Amnistía;
- f) Leyes declarativas;
- g) Normas autoritativas de legislación delegada.

Artículo 12°.- Vigencia

El presente Decreto Supremo entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 13°.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

Única.- La implementación del presente Decreto Supremo estará a cargo de la Presidencia de la República.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ALCANTARA SÁEZ, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes, SANCHEZ LÓPEZ, Francisco, Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un Análisis del Poder Legislativo en América Latina, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005.
- ATIENZA, Manuel, Contribuciones para una Teoría de la Legislación, Doxa N° 6, CEC, Alicante, 1989.
- BARROS RUBIO, Ximena, MORALES AVILA, Fortunato, AMPUERO VILLAGRAN, Hernán, CIFUENTES MORALES, Carolina, Evaluación ciudadana de la ley ¿hacia una nueva configuración de participación ciudadana en Chile? Movilización y participación ciudadanas, Paper Room, IPSA-AISP, Santiago, 2011.
- BASADRE GROHMANN, Jorge, Elecciones y centralismo en el Perú, Universidad del Pacífico, Lima, 1980.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México. 2000.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, Derecho Constitucional, Tecnos, Madrid, 1987.
- BORJA, Rodrigo, Enciclopedia de Política, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997.
- BRAVO ALARCÓN Fernando, La Evaluación de la Ley en el Perú: ¿Pueden las leyes dejadas a su suerte contribuir a una cultura de la legalidad?, ponencia presentada el VIII Congreso REDIPAL, México D.F., Marzo 2015.
- BRONFMAN, Alan, El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 2006.
- CÁCERES ARCE, Jorge Luis, GARCÍA TOMA, Víctor, Regímenes Políticos, Editorial Adrus, S.R.L., Arequipa, 2011.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, Introducción al estudio del derecho, Nostra Ediciones S. A., México D.F., 2009

- CARRE DE MALBERG, Rene, Teoría general del Estado, Lión Depetre José, (trad.) Facultad de Derecho, UNAM-Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- CERVANTES GOMÉZ, Juan Carlos, Derecho Parlamentario. Organización y Funcionamiento del Congreso, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, 2012.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl, La Constitución Comentada, Novena Edición, Legales Ediciones, Lima, 2015.
- CHÁVEZ, HERNÁNDEZ, Efrén, Introducción al Derecho Parlamentario Estatal. Estudios sobre los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2009.
- CLAVELL BORRÁS, Javier, Introducción a la Técnica Legislativa, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984.
- CORDERO QUINZACARA, Eduardo, La Potestad Legislativa, los tipos de Ley y sus relaciones internas en el Derecho Nacional, Revista de Derecho, Vol. XXIII, N° 1, Valdivia, 2010.
- COTTA, Mauricio, Parlamento. En BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicala, y otros, Diccionario de Ciencia Política, Tomo II. México: Siglo XXI, 1982.
- DELGADO CHALCO, Katya Narda, La Participación Política y Ciudadana, Universidad Católica de Santa María, Escuela de Postgrado, Doctorado en Ciencias Sociales, Arequipa, 2001.
- DELGADO-GUEMBES, César, Manual del Parlamento, Introducción al estudio del Congreso Peruano, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012.
- DIEZ-PICAZO, Luis María, CONCEPTO DE LEY Y TIPOS DE LEYES (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?), Revista Española de Derecho Constitucional, Año 8. Núm. 24. Septiembre-Diciembre, 1988.
- FERRATER MORA, Jorge, Diccionario de Filosofía, Editorial Alianza S.A., Barcelona-Madrid, 1995.
- FORNO FLÓREZ, Giovanni, Manual de Comisiones, Segunda Edición, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima, 2012.

- FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo. Porrúa. México. 1997.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 2002.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes, Instituciones y actividad legislativa en América Latina, Edicions Bellaterra, S.L., Barcelona, 2008.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes, "Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?" de, América Latina Hoy, Vol. 56, Ediciones, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2010.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes, El Poder Legislativo: Los Parlamentos, Working Paper, 2012.
- GARCÍA TOMA, Víctor, Introducción al derecho, Editorial Universidad de Lima, Lima, 1986.
- GARCÍA TOMA, Víctor, Teoría del derecho. El sistema jurídico nacional, Ediciones CONCYTEC, Lima, 1988.
- GENTILE, Jorge Horacio, La Función del Parlamento en la Democracia Moderna, en IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma, México D.F., 1992.
- GONZÁLES BALLAR, Rafael, La Participación Ciudadana, Editorial Andina, Quito, 1985.
- GUTIERREZ CAMACHO, Walter, La Constitución Comentada. Análisis Artículo por Artículo, Gaceta Jurídica, Lima, 2005.
- KARPEN, Ulrich, La Evaluación de las consecuencias de las Leyes. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 8, Madrid, 2004.
- KARPEN, Ulrich, La Implantación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales, en la Evaluación de las Leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón coordinadores, Editorial Tecnos, Madrid, 2006.
- MARCILLA, Gema, "Sobre Contribución para una Teoría de Legislación de Manuel Atienza", Isonomía N° 10, ITAM Fontamara, México, 1999.

- MARK J. Payne, ZOVATTO Daniel, CARRILLO Fernando, ALLAMAND Andrés, La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”. BID. Washington, D.C, USA, 2003.
- MARTINO, Antonio A., La Contaminación Legislativa, Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas, Barcelona, 1977.
- MORA-DONATTO, Cecilia, SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa), Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2012.
- OCDE (2012), La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD Publishing.
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo, El contenido esencial de la Técnica Legislativa, en la Técnica Legislativa ante la elaboración de la Ley, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa de la Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, 1998.
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo, BRONFMAN VARGAS, Alan, VRSALOVIC MIHOEVIC, Juan, NÚÑEZ POBLETE, Manuel, PASCUAL CONCHA, Jimena, La Evaluación de las leyes, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, Santiago, 2002.
- OSES OBANDO, Josu, Evaluación legislativa y Parlamento, Revista Debate, Año VI, Número 15, España, 2008.
- PARDO FALCÓN, Javier, La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el estado autonómico español. Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas, N° 3, España, 2007.
- PAÚL DÍAZ, Álvaro, SOTO VELASCO, Sebastián, Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes, Revista Actualidad Jurídica N° 19, Tomo II, Universidad del Desarrollo, Santiago, 2009.
- PÉREZ BOURBON, Héctor, Manual de Técnica Legislativa, Konrad-Adenauer-Stiftung, Buenos Aires, 2007.
- PÉREZ PAREDES, Yon Javier, La evaluación de la ley: ¿etapa final del procedimiento legislativo o parte del contenido de la técnica legislativa?, Revista

Cuadernos Parlamentarios, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, Lima, 2015.

- PINEDA GARFIAS, Rodrigo, Teoría de la Legislación. Algunos planteamientos generales, Revista Nomos, N° 3, Universidad de Viña del Mar. Chile, Viña del Mar, 2009.
- QUIROGA LEÓN, Aníbal, El Rango Normativo de las Ordenanzas Municipales. En “Derecho y Sociedad”, Revista de Derecho, PUCP, Año XI, N° 15, 2000.
- RAINER, Arnold, Consideraciones Generales sobre los reglamentos internos del Parlamento en el Derecho Alemán, en CORONA FERRERO, Jesús M. (coord.) El reglamento Parlamentario: Propuestas de Reforma, Parlamento de Cantabria, Santander, 2000.
- REYES RODRÍGUEZ, Tapioles, El proceso de producción legislativa. Un procedimiento de diseño institucional, Isonomía. Revista de teoría y filosofía del derecho, N° 13, México D.F., 2000.
- ROBINSON URTECHO, Patricia, Manual del Proceso Legislativo, Oficialía Mayor, Congreso de la República, Lima 2012.
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Mauricio, Democracia, representación y Gobernabilidad, Universidad Católica de Santa María, Arequipa, 2005.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, El Contrato Social, Libro I, Capítulo VI, Taurus, Madrid, 1966.
- RUBIO CORREA, Marcial, El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2009.
- RUBIO LLORENTE, Francisco, El Procedimiento Legislativo en España. El lugar de la ley entre las fuentes del derecho, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 16, Madrid, 1986.
- SALVADOR CORDECH, Pablo: “Técnica Legislativa y Teorías de la Regulación”, en La Proliferación Legislativa: Un Desafío para el Estado de Derecho”, Editorial Thomson Civitas, Madrid, 2004.
- SANTAELLA LÓPEZ, Manuel, Montesquieu. El Legislador y el Arte de Legislar, Universidad Pontificia Comillas de Madrid, Madrid, 1995.

- SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, 1990.
- TORRES VÁSQUEZ, Aníbal. Introducción al Derecho. Teoría General del Derecho. Primera edición, Palestra Editores S.R.L., Lima, 1999.
- VALLADARES MOLLEDA, Jorge (coordinador), Estudios sobre el Congreso Peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional, Fondo Editorial de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Lima, 2009.

JURISPRUDENCIA

- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, Sentencia, Expediente N° 2235-2004-AA/TC, 28 de Febrero 2005.

INFOGRAFÍA

- http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sistema/textos/parla.htm#3_Funciones_del_Parlamento (20/02/2016)
- http://www.ejemplode.com/68-derecho/3576-caracteristicas_de_la_ley.html (20/02/2016)
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua (<http://dle.rae.es/?id=W4bJCOY>) (02/03/2016)
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua (<http://dle.rae.es/?id=NDJCjq8>) (02/03/2016)
- <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/ley/ley.htm> (23/03/2016)
- <https://trabajadorjudicial.wordpress.com/la-norma-juridica-dentro-del-sistema-legislativo-peruano/> (30/03/2016)
- http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100006 (04/04/2016)
- <https://es.scribd.com/doc/56107139/CAPITULO-2-Clasificacion-de-Leyes> (21/04/2016)
- <http://www.definicionabc.com/derecho/legislacion.php> (21/04/2016)
- <http://definicion.mx/legislacion/> (22/04/2016)
- <http://es.thefreedictionary.com/legislaci%C3%B3n> (22/04/2016)
- <http://definicion.de/ordenamiento-juridico/> (22/04/2016)
- <http://jorgemachicado.blogspot.pe/2009/05/pl.html> (23/04/2016)

- <http://blog.pucp.edu.pe/blog/nortenciogua/2013/06/30/el-procedimiento-legislativo-en-el-congreso-de-la-rep-blica/> (25/04/2016)
- <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=192> (25/04/2016)
- <https://es.scribd.com/doc/84746724/Etapas-Del-Proceso-Legislativo> (25/04/2016)
- <http://gforno.blogspot.pe/2011/11/la-proliferacion-legislativa.html> (28/04/2016)
- <http://www.congreso.gob.pe/> (01/05/2016)
- <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/trabajadores-independientes-convocaron-un-nuevo-planton-contra-los-aportes-obligatorios-n116916> (04/05/2016)
- <http://larepublica.pe/25-08-2014/manana-marcharan-contra-los-aportes-obligatorios-a-las-afp-y-onp> (04/05/2016)
- <http://larepublica.pe/25-01-2015/las-protestas-que-hicieron-retroceder-al-gobierno-y-al-congreso> (04/05/2016)
- <http://laley.pe/not/1703/tres-errores-que-hundieron-a-la-ley-de-aportes-obligatorios/> (04/05/2016)
- <http://rpp.pe/politica/actualidad/realizan-planton-contra-aportes-obligatorios-a-afp-en-centro-de-lima-noticia-625867> (04/05/2016)
- <http://canaln.pe/actualidad/realizan-marcha-contra-aportes-obligatorios-independientes-afp-n150533> (04/05/2016)
- <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/gobierno-derogo-ley-aporte-obligatorio-trabajadores-independientes-afp-n153042> (04/05/2016)
- <http://larepublica.pe/29-08-2014/derogan-aporte-obligatorio-de-independientes-a-afp> (05/05/2016)
- <http://www.peru-trabajo.com/2015/01/todo-sobre-la-ley-pulpin-ley-30288.html#.VzAA09J97rc> (14/05/2016)
- <http://peru21.pe/politica/ley-pulpin-jovenes-realizaran-nueva-protesta-este-jueves-contra-norma-2209084> (14/05/2016)
- <http://larepublica.pe/14-01-2015/regimen-laboral-juvenil-jovenes-no-ceden-ante-el-gobierno-y-protestaran-este-jueves> (14/05/2016)
- <http://derechoshumanos.pe/2015/01/mas-represion-en-protestas-contra-ley-pulpin/> (14/05/2016)

- <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-al-congreso-le-falto-dar-alternativa-ley-pulpin-noticia-1787378> (14/05/2016)
- <http://www.america.tv.com.pe/a-las-once/noticia/ regimen-laboral-juvenil-asi-fue-segunda-protesta- contra-ley-pulpin-noticia-13959> (14/05/2016)
- <http://laprensa.peru.com/actualidad/noticia-ley-pulpin-marcha-15-enero-regimen-laboral-juvenil-protesta-37276> (14/05/2016)
- <http://diariocorreo.pe/politica/insistiran-con-ley-laboral-juvenil-560659/> (14/05/2016)
- <http://rpp.pe/peru/actualidad/jovenes-del-interior-del-pais-marchan-en-contra-de-la-ley-pulpin-noticia-760083> (14/05/2016)
- <http://rpp.pe/politica/historia/5-de-abril-de-1992-el-autogolpe-de-estado-de-alberto-fujimori-noticia-951034> (19/05/2016)
- <http://www.gao.gov/about/index.html> (28/05/2016)



ANEXOS

1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Proyecto de investigación

Enunciado: Legislando sin Participación Directa

Autor: Alberto Vittorio Camargo Riega

1. Planteamiento del problema:

El sistema de formación de las leyes en el Perú no refleja la verdadera voluntad de la nación, a pesar que en nuestro país, el Congreso de la República, quien es el órgano encargado de la formulación y aprobación de las leyes, es elegido por el pueblo de manera directa; ello no acarrea que la formación de una ley sea realmente aceptada, o más aún, conveniente para la nación. Se trata entonces, de encontrar un mecanismo que, sin despojar función alguna a ningún órgano del Estado, pueda permitir la participación verdadera de la población directamente involucrada con la dación de una ley. Lo anterior resulta sumamente necesario para la real eficacia y eficiencia de la ley, de tal manera que se vea reflejada una verdadera democracia en nuestro país.

2. Justificación:

Relevancia Académica

La presente investigación proporcionará un panorama más amplio en la forma y procedimiento de la elaboración de las leyes, lo que implica un conocimiento más vasto sobre el poder concedido al parlamento y su función como representante de la población, además de permitir a otros investigadores una visión distinta sobre el proceso legislativo a fin de poder ampliar su conocimiento.

Importancia Jurídica

Es de conocimiento público que, como sociedad en general (nación), tenemos a nuestros representantes, es decir los congresistas, sin embargo, desde el momento en el que son elegidos y asumen el cargo, se produce un distanciamiento con ellos, debido a que pasan a formar parte de la autoridad (Estado), por lo que esa relación directa que debiera

existir, se termina desde el momento en que ellos conforman el aparato estatal, es así que la legislación se produce de espaldas al pueblo.

Tomando en cuenta que la aplicación de una ley, naturalmente va a afectar a la nación, en específico y de manera directa a un grupo determinado, que es el que la va a utilizar o estar involucrado constantemente por dicha norma; precisamente este grupo involucrado es el que debe participar activamente en la formación de la ley, para que en su aplicación, la misma, pueda beneficiar de forma tal como para lo que fue creada.

Innovación

Ahora bien, es cierto que actualmente existe, dentro del procedimiento legislativo, un estudio y debate para la aprobación de una ley, sin embargo, los que discuten en ese debate son los mismos congresistas, quienes muchas veces no tienen la preparación especializada suficiente para evaluar la pertinencia o conveniencia de una ley, y que por el contrario, se encuentran ajenos a la situación concreta que va ser materia de regulación por la propia ley.

Ante este distanciamiento y ajenidad entre el Congreso de la República (Estado) y la sociedad civil (nación), y por los conflictos que generalmente ocasiona una ley con insuficientes estudios sobre sus efectos; es que se ve la necesidad de realizar una investigación para encontrar la manera de permitir a la nación que pueda participar en la formación de la ley que le va a afectar directamente.

3. Conceptos básicos extraídos del problema de investigación:

3.1 Estado:

3.1.1 Conjunto de los órganos de gobierno de un país soberano.

En el régimen federal, porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque estén sometidos en ciertos asuntos a las decisiones de un gobierno común⁵²

⁵² Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de 22^o edición:
<http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

- 3.1.2** El estado es la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico⁵³.
- 3.1.3** Grupo territorial duradero, radicalmente comunitario, estrictamente delimitado, moderadamente soberano frente a otros, que se manifiesta como máximamente comprensivo en el plano temporal y en cuyo seno, sobre una población, con creciente homogeneidad y sentido de autopertenencia, una organización institucional eminentemente burocrática, coherente y jerarquizada, desarrolla una compleja gobernación guiada conjuntamente por las ideas de seguridad y prosperidad⁵⁴.
- 3.1.4** El Estado, “es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política⁵⁵”.

3.2 Nación

- 3.2.1** Conjunto de personas de un mismo origen y que generalmente hablan un mismo idioma y tienen una tradición común⁵⁶.
- 3.2.2** Una nación (palabra que proviene del latín y que significa “nacer”) es una comunidad humana con ciertas características culturales compartidas y que a menudo comparten un mismo territorio y Estado. Una nación también es una

⁵³ Vecchio, G. D. (s.f.). Teoría del Estado.

⁵⁴ Valverde, J. Z. (1990). Teoría Fundamental del Estado. Navarra

⁵⁵ Ossorio y Florit, M. (1998). Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (Vigésimo quinta ed.). Barcelona: Heliasta.

⁵⁶ Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de 22º edición: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

concepción política, entendida como el sujeto en el que reside la soberanía de un Estado⁵⁷.

3.2.3 El concepto de nación proviene del latín “nascere” que quiere decir “nacer”, aludiendo al lugar del nacimiento. Sin embargo, aunque muchas veces se emplea el concepto de nación como sinónimo de país o de estado, conviene hacer una diferenciación más precisa. Es el de nación un concepto sociológico, y está caracterizado como el sentimiento de patria. Alguien pertenece a una nación cuando se encuentra ligado a otras personas que la conforman por vínculos culturales (lengua, religión costumbres y una historia en común). El sentimiento nacional no puede imponerse como el de estado, ya que ocurre en la esfera íntima del individuo, y ya vimos cuando estudiamos el estado, los riesgos que implica cuando el estado y la nación no coinciden⁵⁸.

3.2.4 Una comunidad humana con nombre propio, asociada a un territorio nacional, que posee mitos comunes de antepasados, que comparte una memoria histórica, uno o más elementos de una cultura compartida y un cierto grado de solidaridad, al menos entre sus élite⁵⁹.

3.2.5 La Nación, como intentaremos demostrar, es un concepto jurídico, pero antes que nada es cultural, es decir, se basa en un conjunto de imágenes que le son propias a una sociedad, existe en dicho concepto una especie de consenso implícito entre los gobernados y el gobernante, aunque a veces la balanza se incline hacia alguno de ello⁶⁰.

3.2.6 Una Nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que, en verdad, tan sólo hacen que se constituya esta alma, este principio espiritual.

⁵⁷ Definición ABC. (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.definicionabc.com/politica/nacion.php>

⁵⁸ La guía de derecho. (2 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/concepto-de-nacion>

⁵⁹ Smith, A. D. (2004). Nacionalismo. Madrid: Alianza

⁶⁰ Hernández, J. R. (s.f.). El Concepto Jurídico de Nación en tiempos de Juárez. Construcción - Destrucción de una cultura jurídica.

La una está en el pasado, la otra está en el presente. La una es la posesión en común de un rico legado de recuerdo; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de seguir haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa⁶¹.

3.3 Función legislativa

3.3.1 La función legislativa formula y establece las normas generales y obligatorias de la convivencia social. Estas son, para los gobernados, el límite de su autonomía personal, puesto que ellos pueden hacer todo lo que no les está vedado por las leyes, y, para los gobernantes, la sustancia de su poder, dado que no les está permitido hacer algo para lo que no estén previamente autorizados por un precepto jurídico.

La formación de las leyes obedece a un proceso de cuatro etapas: iniciativa, discusión, sanción y promulgación. Este es el curso de integración de ellas dentro del esquema general de la división de poderes⁶².

3.3.2 La función legislativa del congreso, a grandes rasgos, consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas⁶³.

3.3.3 Mediante esta función el Congreso, órgano legislativo, hace las leyes, que no son otra cosa que la manifestación de la voluntad soberana del estado, emitida de acuerdo con los mandatos constitucionales y destinada a regir el destino de los súbditos sometidos a dicha voluntad⁶⁴.

⁶¹ Renan, J. E. (1957). ¿Qué es una nación? Madrid: Instituto de Estudios Políticos

⁶² Enciclopedia de la Política. (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=f&idind=699&termino=>

⁶³ Kelsen, H. (s.f.). Teoría Pura del Derecho.

⁶⁴ Formación ciudadana y constitucional. (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/leg_func_leg.html

3.3.4 Se hace ostensible la potestad y el imperio del Estado a través del ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función del Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley. Como queda dicho, la función legislativa lo puede ser tanto en sentido formal como en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto⁶⁵.

3.3.5 Actividad realizada por el órgano legislativo, su contenido es el acto-regla, pues elabora la norma jurídica abstracta, se trata de una función a través de la cual el estado establece normas jurídicas, desde el punto de vista formal, es la actividad que el estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo. También puede apreciarse desde el punto de vista objetivo o material, o sea, prescinde de su autor y de la forma como se realiza, pues es un acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general, la ley⁶⁶.

3.4 Representación política

3.4.1 Acción y efecto de representar. Conjunto de personas que representan a una entidad, colectividad o corporación. Procedimiento electoral por el que se eligen representantes a quienes obtienen mayoría de votos⁶⁷.

3.4.2 En política, la representación es el acto mediante el cual un representante (sea este gobernante o legislador) actúa en nombre de un representado (elector en el caso de las democracias) para la satisfacción de sus intereses.

⁶⁵ Diccionario Jurídico. (5 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1711>

⁶⁶ Daniel Alberto Gonzales Núñez. (2015). Teoría General del Acto Administrativo. La Función Legislativa del Estado

⁶⁷ Real Academia Española. (04 de Setiembre de 2015). Diccionario de la Lengua Española. Obtenido de 22° edición: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

El representado no puede controlar ni exigir que el gobernante cumpla con sus responsabilidades; exclusivamente, por medio de mecanismos electorales institucionalizados podrá castigar a su representante o partido político en las siguientes elecciones⁶⁸.

- 3.4.3** La representación política consiste en hacer presentes las voces, opiniones y perspectivas de los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas públicas. La representación política ocurre cuando los actores políticos hablan, abogan y actúan en nombre de otros en la arena política. El concepto de representación política posee dimensiones múltiples debido a que puede involucrar concepciones diferentes y conflictivas sobre cómo los representantes políticos deben representar a sus electores⁶⁹.
- 3.4.4** La representación supone una relación social donde existe un dominante que actúa en nombre de un dominado, a lo que hay que sumar desde fechas relativamente cercanas el hecho de que el representado puede controlar al representante a través de elecciones periódicas. Igualmente hay que contar con que el representante ha de cumplir, como cualquier otro ciudadano, con las leyes. Este aparato institucional que engloba, junto a otros aspectos relativos a la redistribución de la renta, el pluralismo político, elecciones libres, la primacía y universalidad de las leyes, la defensa de los propios intereses a través de representantes y la división de poderes, es el que está contenido en la expresión "Estado social y democrático de derecho"⁷⁰
- 3.4.5** Re-presentar, en su genuino y general sentido, significa dar presencia a algo que está ausente, convertir en entidad actuante a algo que por sí mismo es

⁶⁸ Cotta, M. (1986). *Parlamentos y Representación*. Madrid: Alianza Editorial.

⁶⁹ Enciclopedia de Filosofía Stanford. (06 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/#PitFouVieRep>

⁷⁰ Cotarelo, R. G. (1983). *Introducción al Sistema Político Español*. Barcelona: Teide

incapaz de actuar, dar realidad existencial a aquello que por sí mismo no puede realizar ciertos actos de existencia⁷¹.

- 3.4.6** La representación política suele ser entendida por muchos autores como el único tipo de representación, ya que incorpora el elemento de control liberal basado en las elecciones⁷².
- 3.4.7** El significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera⁷³.
- 3.4.8** La representación política está asociada también al desarrollo del Estado-nación: la celebración de procesos electorales a escala nacional, esto es, más allá de la ciudad o de la ciudad-Estado, fueron un instrumento importante de unificación política. “La primera Constitución escrita de la democracia moderna” –como la llama Huntington– el Fundamento de Orders en 1638, tuvo como una de sus premisas esenciales la unidad política de los ciudadanos de la ciudad de Hartford con sus pueblos vecinos, mediante la

71 Pelayo, M. G. (1971). Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales. Caracas: Congreso de la República.

72 Pitkin, H. F. (1967). El concepto de representación. Madrid: CEC.

73 Woldenberg, J. (5 de Setiembre de 2015). Representación Política. Obtenido de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm

celebración de elecciones que conformaban un cuerpo representativo común⁷⁴.

3.5 Participación Política

3.5.1 La participación política puede definirse como toda actividad de los ciudadanos dirigida a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales⁷⁵.

3.5.2 La participación política es un término que va unido al concepto y ejercicio de democracia. Para que la democracia sea legítima, necesariamente necesita de la participación política, que es la posibilidad que tienen los ciudadanos de incidir en el curso de los acontecimientos políticos; es decir, son acciones que realizan los ciudadanos para incidir en un bajo o alto grado en los asuntos de un Estado.

La participación política es, ante todo, la suma de todas aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, de una manera directa o indirecta, en la formación o construcción de las políticas de gobierno⁷⁶.

3.5.3 La participación política ha sido considerada durante mucho tiempo a través de su forma de expresión más habitual: el voto. De hecho, los primeros

74 Huntington, S. (1994). La tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX. España: Editorial Paidós.

75 Conway, M. (1986). La Participación Política en los Estados Unidos. México: Ediciones Gernika.

76 Biblioteca Luis Ángel Arango. (5 de Setiembre de 2015). Obtenido de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/participacion_politica

estudios, que se remontan a más de cincuenta años, se centraron sobre las razones de la participación y/o abstención electoral. Sin embargo, el voto es uno más entre otros muchos recursos de los que dispone el sujeto para incidir en el mundo político⁷⁷.

3.5.4 En principio, el concepto de participación política parece evocar una idea opuesta a la de representación política. Estrictamente hablando, ser parte o tomar parte en algo es lo opuesto a actuar en nombre de, o en lugar de alguien. La participación política pareciera ser propia sólo de los regímenes de democracia directa (prácticamente inexistentes) y no de la democracia representativa. En un sentido más amplio, dentro de los regímenes representativos (únicos que existen), se usa la expresión participación política para referirse a aquellas actividades en las que la gente común toma o puede tomar parte, tales como votar en las elecciones, militar en un partido político, asistir a actos políticos, hacer contribuciones monetarias a partidos o a campañas políticas, discutir sobre asuntos políticos, presionar sobre los dirigentes, apoyar a candidatos, difundir información política, etc.⁷⁸

3.5.5 La participación política es un elemento esencial de los sistemas democráticos. Es innegable su vinculación al desarrollo de la política, basada en los principios del liberalismo que proyectaron a los individuos como sujetos de derechos. La participación política puede definirse, de manera muy general, como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal. Por ello, la participación política se asocia con los momentos de expansión de la idea de soberanía popular que terminarán expresándose bajo formas de movilización muy diferentes. Estas formas van desde el sufragio individual a los grandes procesos de acción

77 Delfino, G. (s.f.). Participación Política. Concepto y modalidades. Anuario de Investigaciones, 211

78 Enciclopedia Virtual Eumed. (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=407>

colectiva, desde modelos denominados convencionales a otros no convencionales⁷⁹.

4. Interrogantes y objetivos:

4.1 Interrogante general: ¿Cuál es el mecanismo que se puede implementar para la adecuada dación de las leyes?

Objetivo general: Encontrar el mecanismo que se puede implementar para la adecuada dación de las leyes.

4.1.1 Interrogante específica: ¿Cuáles son las exigencias para la dación de las leyes?

Objetivo específico: Establecer cuáles son las exigencias para la dación de las leyes.

4.1.2 Interrogante específica: ¿Cuáles son los tipos de leyes y qué leyes representan un problema social?

Objetivo específico: Establecer cuáles son los tipos de leyes y qué leyes representan un problema social.

4.1.3 Interrogante específica: ¿Es importante la participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de formación de las leyes?

Objetivo específico: Determinar si es importante la participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de formación de las leyes.

⁷⁹ Uriarte, E. (2002). Introducción a la Ciencia Política: La Política en las Sociedades Democráticas. Madrid: Tecnos

4.1.4 Interrogante específica: ¿Existe un mecanismo que permita la verdadera participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de la formación de las leyes?

Objetivo específico: Determinar si existe un mecanismo que permita la verdadera participación de los especialistas y/o grupos de interés en el proceso de la formación de las leyes.

5. Antecedentes investigativos:

5.1 Arias Cutipa, Cesar Rigoberto (2006), Evolución y vigencia del Referéndum en el Perú de 1994 al 2005.

6. Hipótesis:

Dado que la población directamente afectada no participa de manera real y directa en ninguna etapa del proceso para la creación de las leyes.

Es probable que se requiera de un mecanismo de participación real por parte de los directamente involucrados en la formación de las mismas.

7. Esquema del contenido del informe:

7.1 Desarrollo de los conceptos de Estado y Nación.

7.2 Forma de participación de la ciudadanía mediante la representación.

7.3 Desarrollo legal de la formación de las leyes

7.4 Definición de las personas directamente involucradas en la aplicación de las leyes.

8. Marco operativo:

8.1 Fuentes de consulta:

8.1.1 Fuentes primarias: Legislación

8.1.2 Fuentes secundarias: Observación y opinión directa de la población.

8.2. Estrategia metodológica:

8.2.1. Primero se revisarán los conceptos de nación y Estado, acuñados desde el origen del Estado de derecho.

8.2.2. Luego, se analizará la forma en que se distorsionó la representatividad de la nación por sus mismos representantes.

8.2.3. Después de realizará un trabajo de campo a fin de averiguar la percepción de la población sobre la efectividad de las leyes.

8.2.4. Finalmente se propondrá un mecanismo de participación directa de la población afectada en la aplicación de las leyes.

9. Cronograma:

Tiempo Actividades	2015												2016			
	OCT				NOV				DIC				ENE			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1.- Aprobación del Proyecto de Investigación	x															
2.- Revisión de la bibliografía		x	x													
3.- Elaboración del marco teórico				x	x											
4.- Formulación del planteamiento operacional						x	x									

5.- Recolección de datos								X	X								
6.- Ordenación de datos										X	X						
7.- Redacción de sugerencias y conclusiones												X					
8.- Redacción informe final													X	X	X	X	



10. Bibliografía:

Bibliografía sobre los conceptos básicos del problema de investigación:

- Biblioteca Luis Ángel Arango.* (5 de Setiembre de 2015). Obtenido de http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/politica/participacion_politica
- Conway, M. (1986). *La Participación Política en los Estados Unidos*. México: Ediciones Gernika.
- Cotarelo, R. G. (1983). *Introducción al Sistema Político Español*. Barcelona: Teide.
- Cotta, M. (1986). *Parlamentos y Representación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Daniel Alberto Gonzales Núñez. (2015). Teoría General del Acto Administrativo. *La Función Legislativa del Estado*.
- Definición ABC.* (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.definicionabc.com/politica/nacion.php>
- Delfino, G. (s.f.). Participación Política. Concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones*, 211.
- Diccionario Jurídico.* (5 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.diccionariojuridico.mx/?pag=vertermino&id=1711>
- Enciclopedia de Filosofía Stanford.* (06 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/#PitFouVieRep>
- Enciclopedia de la Política.* (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=&por=f&idind=699&termino=>
- Enciclopedia Virtual Eumed.* (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=407>
- Formación ciudadana y constitucional.* (4 de Setiembre de 2015). Obtenido de http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/leg_func_leg.html
- Fundación Tomás Moro. (2007). *Diccionario jurídico Espasa*. Madrid: Espasa.
- Fundación Tomás Moro. (2007). *Diccionario Jurídico Espasa*. Madrid: Calpe.
- Gutiérrez Camacho, W. (2007). La libertad de contratación. En G. Jurídica, *Código Civil comentado* (Segunda ed., Vol. VII, págs. 37-48). Lima: Gaceta Jurídica.
- Hernández, J. R. (s.f.). *El Concepto Jurídico de Nación en tiempos de Juárez. Construcción - Destrucción de una cultura jurídica*.

Huntington, S. (1994). *La tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. España: Editorial Paidós.

Kelsen, H. (s.f.). *Teoría Pura del Derecho*.

La guía de derecho. (2 de Setiembre de 2015). Obtenido de <http://derecho.laguia2000.com/parte-general/concepto-de-nacion>

Ossorio y Florit, M. (1998). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales* (Vigésimo quinta ed.). Barcelona: Heliasta.

Pelayo, M. G. (1971). *Las funciones de los modernos parlamentos bicamerales*. Caracas: Congreso de la República.

Pitkin, H. F. (1967). *El concepto de representación*. Madrid: CEC.

Real Academia Española. (14 de abril de 2015). *Diccionario de la Lengua Española*. Obtenido de 22° edición: <http://www.rae.es/recursos/diccionarios/drae>

Renan, J. E. (1957). *¿Qué es una nación?* Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Smith, A. D. (2004). *Nacionalismo*. Madrid: Alianza.

Uriarte, E. (2002). *Introducción a la Ciencia Política: La Política en las Sociedades Democráticas*. Madrid: Tecnos.

Valverde, J. Z. (1990). *Teoría Fundamental del Estado*. Navarra.

Vecchio, G. D. (s.f.). *Teoría del Estado*.

Woldenberg, J. (5 de Setiembre de 2015). *Representación Política*. Obtenido de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_diccionario/representacion%20politica.htm

Bibliografía sobre metodología de la investigación jurídica:

Amado Mendoza, A. M. (2014) *Guía de Taller de Investigación Jurídica*. Arequipa: Programa Profesional de Derecho Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María.

Amado Mendoza, A. M. (2014) *Guía Metodológica de Investigación Jurídica*. Arequipa: Programa Profesional de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa.

Cáceres Arce, J. L.; Amado Mendoza, A. M. & Chirinos Pacheco de Rivero, C. P. (2011) *Guía Académica para la Investigación Jurídica*. Arequipa: Universidad Católica de Santa María.

Ramos Núñez, C. (2014) *Cómo hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. (Segunda ed.) Lima: Gaceta Jurídica.

Sumari Buendía, J. F. (2009) *Metodología de la Investigación*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín, Facultad de Derecho.

11. Anexos:

11.1. Ficha bibliográfica:

Ficha bibliográfica N°			
Autor			
Título			
Editorial		Lugar y año	
Biblioteca			

11.2. Ficha de observación estructurada:

Ficha de observación estructurada N°	
Casación N°	
Fecha de publicación en El Peruano	
Sala Suprema	
Fundamento del recurso de casación	
Considerando	
Sentido del fallo	