

PROYECTO DE LEY 5400/2015-CR

Proyecto de Ley de reforma del artículo 102 de la Constitución Política del Perú para incorporar la evaluación de la ley y la evaluación de políticas públicas como atribuciones del Congreso de la República

Los representantes que suscriben, a iniciativa del congresista **Marco Falconí Picardo, Ramón Kobashigawa Kobashigawa y Norman Lewis del Alcázar**, integrantes del **Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley (GAEEL)**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa previsto por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el artículo 74 y demás normas del Reglamento del Congreso de la República, en forma multipartidaria, presentan la siguiente iniciativa legislativa:

PROYECTO DE LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ PARA INCORPORAR LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LEY Y LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ATRIBUCIONES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Modificación de los numerales 1 y 10 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú.

Modifícase los numerales 1 y 10 del artículo 102 de la Constitución Política en los siguientes términos:

“Artículo 102. Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas; interpretar, modificar o derogar las existentes; **y evaluar institucionalmente su necesidad y efectos.**

[...]

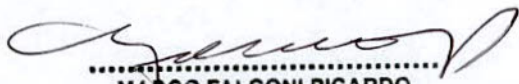


10. **Evaluar las políticas públicas** y ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función **parlamentaria**."

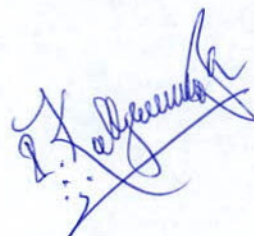
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

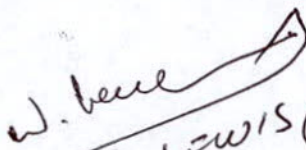
ÚNICA. Deróganse o modifíquense las normas que se opongan a la presente ley.

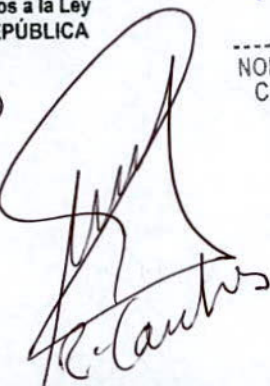
Lima, 8 de junio de 2016.

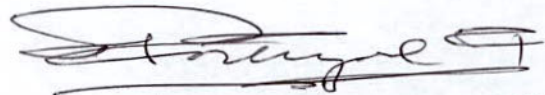

.....
MARCO FALCONI PICARDO
Coordinador
Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva
Evaluación de los Efectos a la Ley
CONGRESO DE LA REPÚBLICA


.....
NORMAN D. LEWIS DEL ALCAZAR
Congresista de la República




.....
N. LEWIS
Portavoz




.....
J. PORTUGAL E.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 14 de junio del 2016.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 5400 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de Constitución y Decretos.


.....
HUGO FERNANDO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y precisión del nuevo estado que genera

El Parlamento dentro del sistema democrático es una institución política con singular importancia. Su función comprende la trilogía clásica (representación, control y legislativa) o también las llamadas contemporáneas (financiera, administrativa, jurisdiccional, de nombramiento).¹

A pesar de ser tan variada la clasificación de la función referida, los Parlamentos han cometido el error histórico de concentrar sus mayores esfuerzos en la función legislativa, digamos en la creación de leyes bajo criterios meramente cuantitativos, soslayando las demás funciones. La eficiencia de los representantes se relaciona con el número de proyectos legislativos que presenta y logra aprobar. Poco importa si son necesarios para resolver los problemas de los ciudadanos o están relacionados con el desarrollo social y económico del país. El imperio de la cantidad sobre la calidad, ha originado que nuestro sistema jurídico cuente con una irracional cantidad de leyes.²

La preferencia por la creación de leyes, llevó consigo la adopción de malos hábitos legislativos (exoneración de etapas del procedimiento reglamentario) y la adopción de medidas que solo contribuyeron a dotar de celeridad al procedimiento legislativo. Salvo la modificación reglamentaria para exigir que los proyectos legislativos sean refrendados por el vocero del Grupo Parlamentario al cual

¹ Existen diversas clasificaciones de la función parlamentaria. Cervantes Gómez hace referencia además de las clásicas funciones a: función financiera, función administrativa, función de información, función jurisdiccional, función electoral o electiva y función de gestoría. Véase: CERVANTES GOMEZ, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario Organización y funcionamiento del Congreso*. Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México: 2002.

² Según la publicación efectuada en el Diario Oficial El Peruano, nos acercamos a las 30 500 leyes.

pertenece el autor y la adhesión de un determinado número de representantes, no se advierten cambios sustantivos en la función legislativa.

Por el contrario, es evidente que el Parlamento crea muchas leyes, a gran velocidad, pero luego los deja a su suerte. Nadie se preocupa por conocer cuáles son sus impactos, si se han logrado los objetivos que justificaron su aprobación o si están afectando positiva o negativamente a ciudadanos. Los representantes nos encontramos dentro de un círculo que inicia con la presentación de iniciativas y termina con su aprobación.

Mediante el presente proyecto legislativo se busca incorporar dentro de las atribuciones del Congreso de la República, la evaluación institucional de la ley, con la finalidad de subsanar la omisión que hemos señalado en el párrafo precedente. Esta evaluación debe efectuarse conforme a la propuesta diseñada por el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley (GAEEL),³ la cual se precisa más adelante.

Por otra parte, dentro de las nuevas concepciones de la gobernanza y el buen gobierno, se propugna que las decisiones importantes en todos los niveles de gobierno se adopten mediante políticas públicas. Sin embargo, en nuestro país aún no sucede así, podríamos decir que el gobierno central camina muy lentamente en ese sentido, pero los gobiernos descentralizados siguen bajo el esquema vertical del viejo Estado que permite al gobernante hacer lo que su buen saber y entender le recomienda. Así, encontramos al interior del país distritos que hacen gala de ostentosas plazas de armas, monumentos variopintos, etc. pero que carecen de servicios básicos.

Esta situación requiere cambiar urgentemente. Las políticas públicas tienen como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas, siguen un ciclo con etapas identificables que implican un desplazamiento de las decisiones arbitrarias. Dichas

³ FALCONÍ PICARDO, Marco Tulio; KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA, Ramón y otros. La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú, Congreso de la República, Gráfica Macole. Lima: 2014.

etapas han sido estudiadas y clasificadas en la doctrina. Delgado Godoy⁴ lo sintetiza en: 1) identificación y definición de problemas; 2) formulación de políticas; 3) adopción de la decisión; 4) implantación; y, 5) evaluación. La última de estas etapas es la que permite verificar si las metas propuestas cuando se inició determinada política han sido cumplidas o no.

Nuestro país no cuenta con regulación constitucional sobre las políticas públicas. Ello ha originado un tratamiento legal cuya mayor debilidad es la evaluación, si bien es cierto se ha establecido una metodología para llevarlo a cabo, consideramos que no acontece de manera adecuada. La atribución de implementar las políticas públicas corresponde al Poder Ejecutivo y por consiguiente también la evaluación, es decir contamos con una autoevaluación. Diríamos que asumida en forma parcial y burocrática

En este contexto el presente proyecto legislativo busca incorporar, también, la evaluación de políticas públicas a las atribuciones del Congreso de la República para optimizar la función de control y desde ella mejorar la calidad de las decisiones públicas. Con la evaluación institucional de la ley se busca mejorar su calidad, racionalizar la función legislativa y el sistema jurídico.

1.2 Análisis del marco normativo

1.2.1 Marco normativo nacional

a. Evaluación de la ley

La Constitución Política del Perú es la norma de máxima jerarquía⁵ respecto de las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. A partir de los marcos generales que establece se desarrolla el sistema jurídico.

⁴ Véase. DELGADO GODOY, Leticia. "El papel del tercer sector en las políticas de igualdad". En *Revista Española Tercer Sector*, Nº 8, abril, Madrid, 2008, pág. 99-100.

⁵ Constitución Política del Perú. Artículo 51. 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.

Respecto a la función legislativa en el inciso 1) del artículo 102, establece que es atribución del Congreso: “Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes”. La redacción de esta norma nos permite advertir la omisión que hemos denunciado, la actual no es privativa de la Constitución de 1993, sino que ha sido una constante en toda la historia constitucional de nuestro país.

Por su parte, el Reglamento del Congreso de la República cuando se refiere a las etapas del procedimiento legislativo, en el artículo 73 dispone que lo integran: iniciativa legislativa, estudio en comisiones, publicación de los dictámenes, debate en el Pleno, aprobación por doble votación y promulgación. Nótese que dicho procedimiento mediante el cual discurre la función legislativa termina con la promulgación de la ley.

Aunque no convenimos en que la evaluación forme parte del procedimiento legislativo,⁶ la revisión de esta norma sirve para acentuar la pertinencia de nuestra propuesta.

b. Políticas públicas

Tal como hemos señalado en las líneas que anteceden la regulación de las políticas públicas se trasladó a las normas infra constitucionales. La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el artículo 6 establece que es atribución de Poder Ejecutivo “[...] evaluar las políticas nacionales y sectoriales de conformidad con las políticas de Estado”. En el artículo 16 precisa que es atribución del Consejo de Ministros “coordinar y evaluar la política general del Gobierno, así como las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales”.

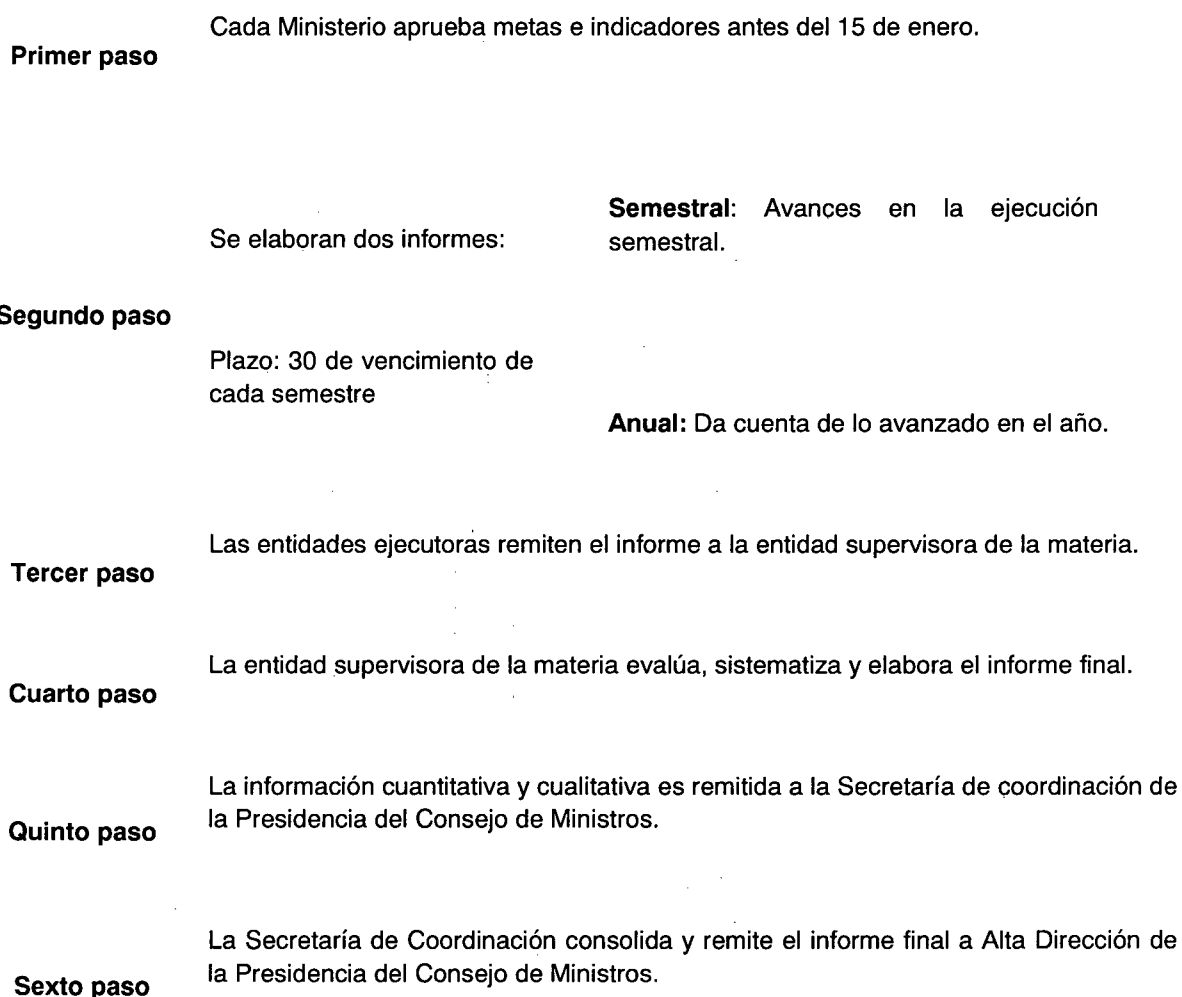
Mediante Decreto Supremo 027-2007-PCM, publicado el 25 de mayo de 2007, se definieron las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional; del mismo modo, se estableció que cada Ministerio (a

⁶ PÉREZ PAREDES, Yon Javier. La evaluación de la ley: ¿Etapas finales del Procedimiento Legislativo o parte del Contenido de la Técnica Legislativa?. En: *Cuadernos Parlamentarios*, N° 11/Tercer Trimestre 2014, Congreso de la República del Perú. Lima:

través de resolución ministerial) aprobará y publicará las metas e indicadores de desempeño para evaluar su cumplimiento.

En la Resolución Ministerial 386-2009-PCM, se aprobó la Directiva 003-2009-PCM/SC que contiene la *Guía Metodológica para la Presentación de Informes Semestrales de Evaluación de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento*, definiendo que la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad encargada del seguimiento, supervisión y evaluación de las políticas nacionales. Los pasos de la metodología antes referida son las siguientes:

GRÁFICO 1. Metodología para la evaluación de políticas públicas



1.2.2 Marco normativo comparado sobre evaluación de la Ley y de políticas públicas

a. Bolivia

El inciso 1 del artículo 175 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, vigente desde el 2009, establece que las ministras o ministros de Estado son servidores públicos y tienen como atribución, además de las determinadas en la Constitución y la ley, proponer y dirigir las políticas gubernamentales en su sector. Obviamente con este último término se refiere a las políticas públicas.

b. Colombia

La Constitución colombiana de 1991, en sus artículos 343 y 344, incorporó la obligatoriedad de monitorear y evaluar las políticas públicas. Se otorgó al Departamento Nacional de Planeación –DNP- la atribución de diseñar, monitorear y evaluar las políticas públicas, teniendo como guía estratégica el Plan Nacional de Desarrollo –PND- que es concertado con la sociedad y aprobado por el Congreso. El DNP tiene la obligación de presentar anualmente un balance sobre los avances de las políticas públicas al Consejo de Ministros, al Congreso y al Consejo Nacional de Planeación.

Nótese que el Congreso Nacional Colombiano tiene conocimiento de los avances de las políticas públicas, tan igual como el Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de Población.

c. Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador, establece en su artículo 154 que a las ministras y ministros de Estado les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

Esta norma constitucional aprobada en el 2008, un año antes que la boliviana, es bastante precisa sobre la rectoría de las políticas públicas, aunque no contiene

referencia expresa a la intervención de la Asamblea Nacional en la evaluación de las mismas.

d. Francia

En Francia, mediante Ley de 23 de julio de 2008, se modificó el artículo 24 de la Constitución de 1958, estableciendo que el Parlamento votará la ley, controlará la acción del Gobierno y evaluará las Políticas Públicas.

La evaluación de las políticas públicas forma parte de la función de control del Parlamento francés.

e. República Dominicana

La Constitución de la República Dominicana constituye un caso particular en América Latina, el artículo 93 establece que dentro de la función de fiscalización, al Congreso Nacional le corresponde supervisar todas las políticas públicas que implemente el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance.

Se trata de la regulación más precisa, dado que incorpora la evaluación de políticas públicas como atribución de la función de control político.

f. Suiza

Finalmente, la Constitución Federal Suiza, en su artículo 170, señala en forma taxativa que el Parlamento federal habrá de garantizar se evalúe la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación.

Bajo este marco constitucional el Parlamento realiza la evaluación de la ley y las políticas públicas.

Cabe anotar que la tendencia del constituyente americano avanza en el sentido de establecer que las decisiones políticas de los gobernantes se ejecuten mediante políticas públicas y otorgar al Parlamento la atribución de evaluar las mismas. En

forma paulatina se va abandonando el viejo estado vertical que permitía decisiones arbitrarias y excluía la evaluación o discusión de su eficacia. Nuestro país tiene que caminar esa senda.

2. LA DESCRIPCIÓN PRECISA Y CLARA DEL OBJETO DE LA NORMA PROPUESTA

El presente proyecto tiene por objeto modificar el artículo 102 de la Constitución Política del Perú, para incorporar la evaluación de la ley y de las políticas públicas como atribuciones del Congreso de la República. En tal sentido, precisaremos algunos aspectos necesarios para implementar ambas tareas en sede parlamentaria.

2.1 Evaluación de la ley

En general evaluar significa “estimar, apreciar, calcular el valor de algo”⁷. La evaluación de la ley ha sido asumida mayormente en forma parcial, sea antes o después de su vigencia. Desde nuestra perspectiva debe entenderse como un proceso integral que implica someterlo a observación durante el *iter* que sigue durante su presentación, debate, aprobación e incluso llevarlo más allá de su vigencia.

- Tipos de evaluación de la ley

Según el momento que se realiza la evaluación de la ley se divide en tres tipos: durante la elaboración del proyecto legislativo (evaluación ex ante,⁸ prospectiva o

⁷ *Diccionario de la lengua española*. Asociación de Academias de la Lengua Española (ASALE), Vigesimotercera edición, España: 2014

⁸ Según Bronfman, la evaluación ex ante es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia, así por medio de este instrumento se busca aumentar las posibilidades de logro de los objetivos planteados por el legislador. Véase: BRONFMAN, Alan. “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”. En *La*

prelegislativa); durante su debate y aprobación en sede parlamentaria (evaluación simultánea, de acompañamiento o legislativa); y, luego de su inserción en el ordenamiento jurídico (evaluación ex post, de efectos⁹ o postlegislativa).

- Modelos de evaluación en América y Europa

En Europa evalúan sus leyes Alemania, Suiza, Suecia, España e Italia, entre otros, aunque se inclinan por la evaluación ex ante o prospectiva con el uso de cuestionarios o checklisten. Existen algunos casos, como Francia y Reino Unido, que realizan tanto la evaluación prospectiva como evaluación post legislativa. En el caso de América, Estados Unidos realiza una evaluación completa de las leyes, para lo cual cuenta con el concurso de diversas instituciones, resaltando principalmente *Government Accountability Office* (GAO); otro caso que corresponde mencionar es Chile que desde 2010 cuenta con el Departamento de Evaluación de la Ley dentro de la Cámara de Diputados; en cambio Colombia, México y Nicaragua, con el asesoramiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se encuentran en proyecto de implementación de instituciones que se encarguen de evaluar sus leyes.

Por tanto, para mejorar la calidad de la ley y contar con normas útiles para el desarrollo del país, que los ciudadanos consideren necesarias para la solución de sus principales problemas presentamos a la evaluación de la ley una alternativa inmejorable.

evaluación de las leyes. XII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Año 2006, Pág. 37.

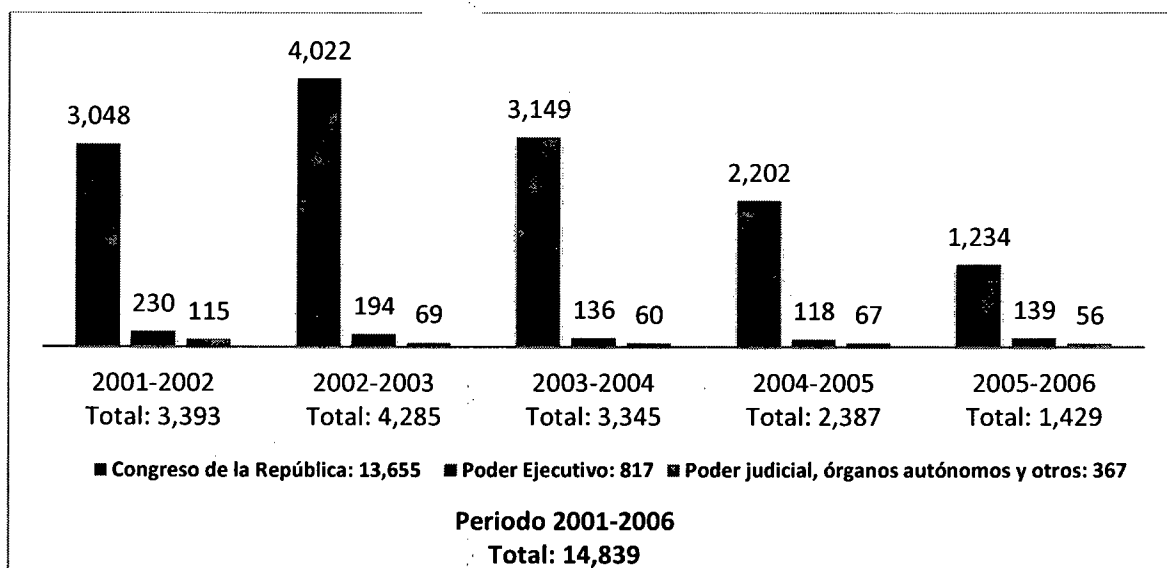
⁹ Para Brofman, la evaluación de efectos procedimiento técnico que estudia los efectos de la ley para establecer relaciones de causalidad útiles para el legislador. Véase: BRONFMAN, Alan. "El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos". En *La evaluación de las leyes*. XII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Año 2006, Pág. 37.

- **El Congreso de la República como órgano encargado de liderar la evaluación institucional de la ley.**

En el Perú el Parlamento y el Presidente de la República son elegidos por el pueblo, elementos que lo configuran como titular de la forma de gobierno presidencialista, aunque la doctrina no sea uniforme al respecto. Lo que si queda claro es que la Constitución Política ha diseñado indirectamente un sistema difuso de redacción de la ley con alto número de actores habilitados para presentar iniciativas legislativas,¹⁰ aunque las cifras demuestran un claro predominio del Parlamento, de su seno proviene el mayor número de proyectos aprobados. Veamos:

En el periodo 2001-2006 el Poder Legislativo presentó 13,655 proyectos de ley, el Poder Ejecutivo presentó 817 y el Poder Judicial y los organismos autónomos presentaron 367 proyectos de ley.

GRÁFICO 2. Proyectos Legislativos presentados durante el periodo 2001-2006

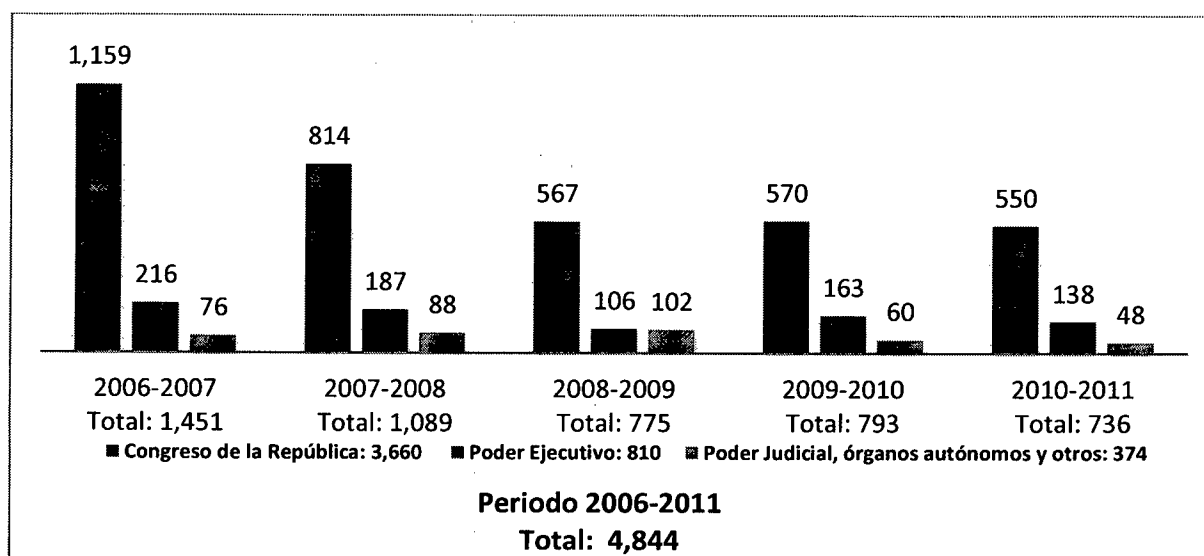


Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística. Congreso de la República
Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/transparencia/indicadores/ProduccionLegislativa_2008-2009.pdf
Elaboración: Propia

¹⁰ El Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, establece que tienen iniciativa en la formación de las leyes: los congresistas, el Presidente de la República, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales y el 0,5% de ciudadanos.

En el periodo 2006-2011 el Poder Legislativo presentó 3,660 proyectos de ley, el Poder Ejecutivo presentó 810 y el Poder Judicial y los organismos autónomos presentaron 374 proyectos de ley

GRÁFICO 3. Proyectos Legislativos presentados durante el periodo 2006-2011



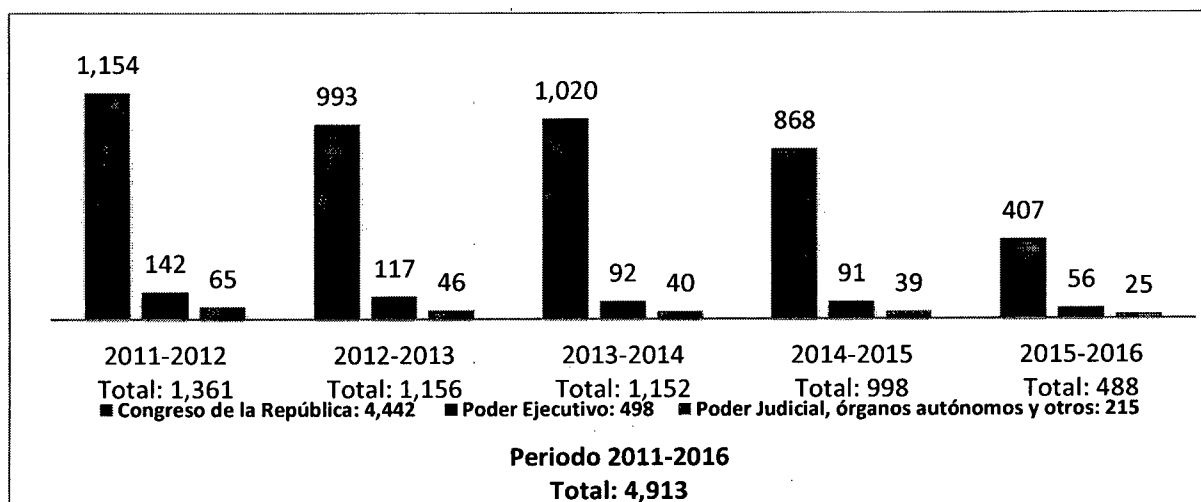
Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística

Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/transparencia/indicadores/ProduccionLegislativa_2008-2009.pdf

Elaboración: Propia

En el periodo 2011-2016 (hasta el 11 de marzo de 2016) el Poder Legislativo presentó 4,442 proyectos de ley, el Poder Ejecutivo presentó 498 y el Poder Judicial y los organismos autónomos presentaron 215 proyectos de ley.

GRÁFICO 4. Proyectos Legislativos presentados durante el periodo 2011-2016 (al 11 de marzo del 2016)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística
 Disponible en: http://www4.congreso.gob.pe/transparencia/indicadores/ProduccionLegislativa_2008-2009.pdf
 Elaboración: Propia

Por tanto, habiéndonos adscrito al presidencialismo y contando con un predominio fuerte del Congreso de la República, con relación al Gobierno y a los demás actores con iniciativa legislativa, corresponde al primero liderar la tarea de evaluar las leyes. Decimos liderar porque existiendo diversos actores con iniciativa legislativa la evaluación prospectiva corresponderá a la institución que propone el proyecto legislativo, pero la evaluación de acompañamiento y la de efectos debe recaer en el ámbito parlamentario; asimismo, no debe descartarse el concurso del Poder Ejecutivo, las universidades, los colegios profesionales y otros actores para llevar adelante dicha tarea.

- Que órgano parlamentario debe asumir la evaluación de la ley

Habiendo llegado a la conclusión que en el Perú el Parlamento debe ser el órgano competente para asumir la evaluación legislativa, corresponde determinar si esta tarea debe confiarse a un órgano político (Organización Parlamentaria) o a la burocracia parlamentaria (Servicio Parlamentario).

Conforme al artículo 26º del Reglamento del Congreso de la República en sede parlamentaria coexiste: **i) la Organización Parlamentaria**, que le corresponde asumir la dirección institucional, está integrada por órganos políticos como la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, las Comisiones, los despachos congresales, entre otros, que son renovados anualmente; y **ii) el Servicio Parlamentario**, que le corresponde brindar soporte técnico especializado para cumplir óptimamente las funciones previstas en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República, formado por órganos especializados cuyos servidores mantienen cierto grado de permanencia.

- **Comisión ordinaria**

Una alternativa de fácil alcance podría consistir en incorporar la evaluación legislativa como atribución de las comisiones parlamentarias permanentes (comisiones ordinarias), órganos políticos especializados dado que conservan y conocen los expedientes generados por cada proyecto legislativo.

Pero se presentan dos inconvenientes:

Primero, la alta rotación de los integrantes de las mesas directivas, responsables de la marcha administrativa y legislativa de las comisiones, impediría asumir tareas de largo aliento (evaluación de la ley) que excedería el período anual; y,

Segundo, el considerable predominio de la función legislativa en la agenda parlamentaria de las comisiones y la velocidad impuesta a dicha función, podría postergar la actividad de evaluación, haciéndola impracticable.

- **Comisión especial.**

Otra posibilidad, mirando los estamentos de la Organización Parlamentaria, consiste en confiar dicha tarea a una comisión especial integrada por un número determinado de señores congresistas.

Se trata de una opción bastante viable desde el punto de vista operativo, pero algo riesgosa al no garantizar la institucionalidad de una tarea que, como hemos mencionado, reclama permanencia, sobre todo desapego absoluto de criterios político partidarios; con ello no se quiere desconocer la existencia de comisiones especiales o también de grupos de trabajo formados dentro de las propias comisiones ordinarias que cumplen encargos altamente especializados (Vgr. Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, Grupo de Control Político de los Actos Normativos del Presidente de la República, entre otros).

- **Órgano del servicio parlamentario**

Otra alternativa a la que se le puede encargar la evaluación legislativa es a un órgano del Servicio Parlamentario, creado o por crearse, tal como ha sucedido en la Cámara de Diputados de Chile.

Esta opción es buena porque garantizaría la continuidad institucional y quizás mayor apego a criterios técnicos, especializados; sin embargo, conviene admitir que para desarrollar exitosamente tareas de gran envergadura es necesario contar con el apoyo del más alto estamento político.

Es importante advertir que los órganos políticos (Organización Parlamentaria) y técnicos (Servicio Parlamentario) al formar parte de la misma institución, son estamentos complementarios: el órgano político requiere de un cuerpo especializado para cumplir su labor constitucional, y este, de la decisión política para actuar, incluso si necesita llevar adelante cualquier reforma tecnocrática.

Por ello convendría confiar el liderazgo de la evaluación legislativa a un grupo de parlamentarios interesados en la materia (comisión o grupo especial cuyo mandato coincida con el período parlamentario), el cual debe contar con el soporte técnico del Servicio Parlamentario. El liderazgo del órgano político será complementado con la especialización que posee la burocracia parlamentaria.

- Es posible evaluar todas las leyes?

Muchas personas con cierto criterio pesimista recurren a la imposibilidad de económica u operativa de los parlamentos para disuadir la práctica de la evaluación institucional de la ley. El cuestionamiento es aparentemente válido, muy pocos parlamentos pueden preciarse de tener el dinero y la capacidad operativa para evaluar todas sus leyes, pero entenderlo así es poco razonable. Desde el punto de vista cualitativo, diremos que existen leyes declarativas o emblemáticas que no ameritan una evaluación, digamos que sería poco útil someterlo a tan riguroso proceso. Una rápida revisión de los modelos que existen en el mundo y un mínimo de reflexión sobre el tema, son suficientes para concluir rápidamente que la tarea evaluadora es perfectamente viable.

En el caso de la evaluación prospectiva, su práctica debe ser progresiva e iniciar con aquellos proyectos legislativos que provienen del Congreso de la República y del Poder Ejecutivo, luego podrá extenderse a los demás actores con iniciativa en la formación de la ley, la progresividad en este caso será aleccionadora. Convendría que la evaluación de acompañamiento o simultánea siga el mismo camino, hasta que se logre asimilar a la cultura institucional del Congreso de la República. En cuanto a la evaluación de efectos, la falta de capacidad económica y operativa se resuelve optando por la selección de aquellas leyes que merecen ser evaluadas, para ello el GAEEL ha establecido criterios orientadores entre los que destacan:¹¹

¹¹ FALCONÍ PICARDO, Marco Tulio; KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA, Ramón y otros. La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú, Congreso de la República, Gráfica Macole. Lima: 2014.

- **Aplicación temporal.** La ley debe tener un considerable lapso de vigencia luego de su inserción en el ordenamiento jurídico. La evaluación de efectos para adquirir utilidad práctica requiere comprender leyes cuya aplicación se extienda como mínimo a tres o cuatro años.

- **Relación significativa con las políticas del Acuerdo Nacional.** Es indudable que todas las leyes, sea directa o indirectamente, guardan relación con dichas políticas, pero deberían preferirse aquellas que tengan relación directa y significativa.

- **Generalidad de la ley.** Convendría seleccionar la ley que tiene impacto en un mayor número de ciudadanos. La evaluación de leyes cuyos destinatarios son pocos o muy pocos no conducirá a resultados útiles.

- **Viabilidad metodológica y técnica para realizar la evaluación.** Los efectos de la ley deben posibilitar su medición en un considerable espacio de tiempo.

Para que no queden dudas sobre la viabilidad que señalamos debemos reiterar que el GAEEL en convenio con las universidades Antenor Orrego de Trujillo, Católica de Arequipa y de la Amazonía Peruana, viene desarrollando tres proyectos piloto sobre la evaluación de efectos de la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; Ley 27506, Ley de Canon; y Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía. Los resultados de estos tres proyectos serán de mucha utilidad para el Congreso de la República y el País.

2.2 Evaluación de políticas públicas

La evaluación de políticas públicas es más común en los ordenamientos constitucionales. Destacan los casos de República dominicana que lo ha incorporado como parte de la función de control parlamentario y el caso francés que modificó su Constitución para habilitar la evaluación por el Parlamento (véase 1.2.2, literal d. Marco normativo comparado).

En este caso sucede algo similar que con la evaluación legislativa, luego de incorporarse como tarea del Congreso de la República hace falta determinar el órgano parlamentario sobre el cual aquella debe recaer. Tratándose de un tópico que forma parte de la función de control político podría habilitarse a las comisiones ordinarias para que evalúen las políticas del sector con el que se encuentra alineada su labor, así podrían dedicarse una semana del mes¹² o en todo caso cada comisión determinar la oportunidad para activar su rol fiscalizador, claro que según las circunstancias y gravedad de los hechos el Pleno del Congreso podría formar una comisión investigadora o activar los demás instrumentos de control.

Cualquiera sea la decisión que se tome en su día, queda claro que se trata de una tarea necesaria y relevante, por tanto pasará a convertirse en una de las más significativas que adopte el Congreso de la República.

2.3 Descripción precisa y clara del objeto y finalidad de la norma propuesta

La presente propuesta tiene por objeto establecer el marco regulatorio para realizar la evaluación institucional de la ley y la evaluación de políticas públicas en el Congreso de la República del Perú.

La finalidad de la propuesta es ampliar y fortalecer la función legislativa que cumple el Congreso de la República del Perú, mediante el desarrollo de la evaluación de la ley, de la evaluación de políticas públicas y la incorporación de la participación ciudadana efectiva al proceso de creación de la ley. De esta manera se aspira a mejorar la legitimidad de dicha función, de la ley y del propio ordenamiento jurídico.

¹² PÉREZ PAREDES, Yon Javier. El control parlamentario en el constitucionalismo peruano. Editora Pacífico. Lima: 2015.

3. ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA PROPUESTA

Sobre la necesidad de la ley, hemos señalado y reiteramos que son dos las razones que justifican la intervención del Congreso de la República en el presente caso: evaluar el producto emblemático de la función legislativa para realizar una adecuada prognosis de impactos (necesidad, viabilidad y oportunidad), constatando después de un considerable lapso de vigencia los efectos que ha producido en los ciudadanos; y contribuir efectivamente para que las decisiones gubernamentales se adopten mediante políticas públicas, las mismas que podrán ser evaluadas por el Congreso de la República, sin interferir la competencia del Poder Ejecutivo en la materia.

El tratamiento constitucional de ambas tareas será muy eficaz para lograr su implementación como ha sucedido en otras latitudes.

En cuanto a la viabilidad, debemos señalar que ambas tareas son asumidas por otros parlamentos sin mayores problemas, gracias a su regulación constitucional. El constituyente nacional guardó silencio sobre la evaluación de la ley y de las políticas públicas, si bien es cierto estas últimas tienen un tratamiento legislativo no resulta incompatible con la propuesta, ni constituye un caso de sobrerregulación.

Al tratarse de modificaciones muy puntuales que no afectan la estructura normativa del artículo 102 de la Constitución Política, tanto la redacción como la elaboración del contenido de la ley propuesta se adecúan a los requisitos y reglas previstos por el referido Manual de Técnica Legislativa.

Finalmente, respecto a la oportunidad de la ley propuesta, es evidente que estamos próximos a iniciar un nuevo período parlamentario que evidentemente trae consigo la implementación de cambios en diversos aspectos. La presente propuesta busca convertirse en una alternativa de cambio sustancial.

Estamos en el momento más apropiado para incorporar dos tópicos que transformarán la función legislativa, permitiendo incardinarlo con el desarrollo social y económico del país. La aprobación de la norma propuesta nos pondrá a la vanguardia en la región y permitirá superar el círculo clásico en el cual se han quedado congelados todos los parlamentos: aprobar leyes, sin constatar su necesidad y eficacia.

4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA PROPUESTA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El principal efecto del proyecto legislativo que presentamos es otorgar rango constitucional a dos tareas que deben integrar el catálogo de atribuciones del Parlamento del futuro. En tal sentido, implica una modificación al Reglamento del Congreso de la República, para lo cual el GAEEL también ha presentado la respectiva propuesta de modificación de los artículos 4, 70, 75 y 76.

La modificación del texto del artículo 102 de la Constitución Política del Perú quedará en los siguientes términos

Gráfico 5. Comparativo sobre la modificación propuesta

ARTÍCULO SIN MODIFICAR	ARTICULO MODIFICADO
Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes. 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución. 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General. 5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.	Artículo 102°.- Son atribuciones del Congreso: 1. Dar leyes y resoluciones legislativas; interpretar, modificar o derogar las existentes; y evaluar institucionalidad su necesidad y efectos. 2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. 3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución. 4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General. 5. Autorizar empréstitos, conforme a la Constitución.

- | | |
|--|--|
| 6. Ejercer el derecho de amnistía. | 6. Ejercer el derecho de amnistía. |
| 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. | 7. Aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. |
| 8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional. | 8. Prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional. |
| 9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. | 9. Autorizar al Presidente de la República para salir del país. |
| 10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa. | 10. Evaluar las políticas públicas y ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa. |

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Considerando que la exigencia del análisis costo beneficio, es una técnica difícil de cumplir al presentar los proyectos legislativos, optamos por efectuar una rápida precisión del análisis costo oportunidad que consiste en determinar a quienes afecta positiva o negativamente la norma, así como la oportunidad de su aprobación.

Siendo una propuesta de reforma constitucional que tiene como finalidad mejorar las funciones legislativa y de control del Congreso de la República, resultan afectados positivamente los ciudadanos, dado que la evaluación de la ley permitirá constatar los efectos que produce para mejorar la regulación. Asimismo, la evaluación de políticas públicas fortalece el buen gobierno y contribuirá a buscar la eficacia en la solución de los problemas públicos.

Como hemos señalado precedentemente, al iniciar un nuevo período parlamentario se ponen en discusión y se adoptan un conjunto de “reformas” que

generalmente son recurrentes cada cinco años. En este sentido, la oportunidad para debatir, aprobar e implementar las tareas propuestas con la presente iniciativa se impone ampliamente al costo que en abstracto generaría, máxime, si puede adicionarse al paquete de reformas que seguro se llevarán a cabo para fortalecer al órgano representativo y su función.

6. RELACIÓN DEL PROYECTO LEGISLATIVO CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

La propuesta de reforma constitucional tiene vinculación con la Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional “Estado eficiente, transparente y descentralizado”, y con la Matriz N° 26 Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción y el lavado de dinero, la evasión de tributaria y contrabando en todas sus modalidades.