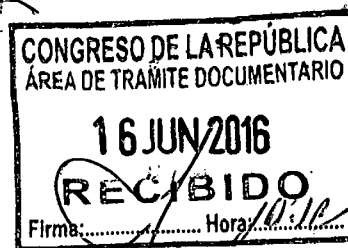




Proyecto de Ley N° 5399/2015-CR



PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA N° _____

Proyecto de Resolución Legislativa que modifica los artículos 4, 70, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República para incorporar la evaluación institucional de la ley.

Los representantes que suscriben a iniciativa de los congresistas **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 y el artículo 74 y demás normas del Reglamento del Congreso de la República, en forma multipartidaria, presentan el siguiente proyecto legislativo:

FÓRMULA LEGAL:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 4, 70, 75 y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA INCORPORAR LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LEY

Artículo 1. Modificación de los artículos 4, 70, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Modifícase los artículos 4, 70, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

Función legislativa

“Artículo 4. La función legislativa comprende la aprobación de reformas de la Constitución; de leyes y resoluciones legislativas; del Reglamento del Congreso de la República; la interpretación, modificación y derogación de las mismas, conforme a los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento; y **la evaluación institucional de la ley.**

Dictámenes

Artículo 70.

[...]

Los dictámenes pueden concluir:

- a. En la aprobación de la proposición en sus términos
- b. En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el **texto normativo sustitutorio que debe considerar la respectiva cláusula de evaluación de la ley, en caso corresponda.**

[...]

Cuando se recomienda la aprobación de la proposición, debe acompañarse al dictamen el Informe de Evaluación Simultánea (IES) que comprende el análisis de los probables impactos económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental de la ley.

Requisitos generales y presentación de los proyectos legislativos

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener el texto normativo y su exposición de motivos que incluye lo siguiente:

- a. **Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o**

modificar y la precisión del nuevo estado que genera; el análisis del marco normativo; y el análisis de las opiniones de los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente con su aprobación.

b. La descripción precisa y clara del objeto y finalidad de la norma propuesta.

c. Análisis sobre la viabilidad, necesidad y oportunidad de la norma propuesta.

d. Relación con la Agenda Legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29 y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

e. La cláusula de evaluación cuando corresponda.

f. Anexo, cuando corresponda.

g. El contenido del texto normativo debe cumplir los requisitos, características, estructura y demás reglas previstas en el Manual de Técnica Legislativa.

Las proposiciones de ley deben contar con el Informe de Evaluación Prospectiva que comprende **el análisis del probable impacto económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental**. Se presentan ante la Oficialía Mayor, o la oficina que esta designe, en día hábil y en horario de atención, para su respectivo registro.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos, en lo que fuera aplicable.

“Requisitos especiales

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

[...]



2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los congresistas los serán a través del grupo parlamentario y requieren del respaldo:

[...]

Además, estas proposiciones de ley o de resolución legislativa:

[...]

e) Deben estar acompañados del acta de audiencia pública y relación de participantes, mediante las cuales se acredite la discusión de la proposición de ley con los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente en caso de aprobación. Ante la imposibilidad de realizar la audiencia pública, se adjunta las opiniones emitidas por especialistas, ciudadanos u organizaciones sociales que lo representan, respecto a dicha proposición.

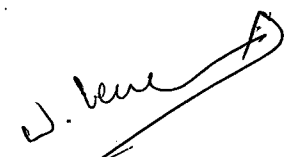
Este requisito no es exigible a las proposiciones de resolución legislativa."

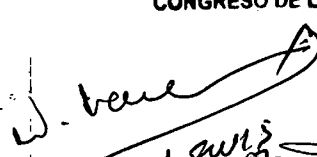
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

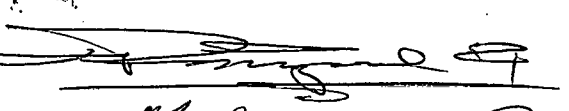
ÚNICA. Deróganse o modifícanse las normas que se opongan a la presente resolución legislativa.

Lima, 8 de junio de 2016.

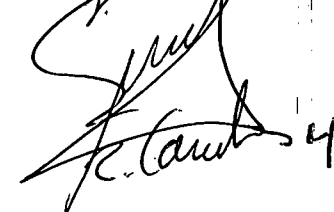

.....
MARCO FALCONI PICARDO
Coordinador
Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva
Evaluación de los Efectos a la Ley
CONGRESO DE LA REPÚBLICA


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


N. LEWIS
Por la UG3


M. PORTUGAL E.

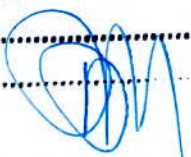

R. Falcón


K. CAUDA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 17 de Julio del 2016

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 5399 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
Constitución y Reglamento


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 la precisión del nuevo estado que genera.

El artículo 4 del Reglamento de Congreso de la República, establece que la función legislativa comprende la aprobación de reformas de la Constitución; de leyes y resoluciones legislativas; del Reglamento del Congreso de la República; y la interpretación, modificación y derogación de las mismas.

Esta norma, evidentemente, contiene una concepción de la función legislativa un tanto restrictiva que conviene revisar para incorporar algunos tópicos que logren ampliarlo y contribuyan a su efectivo fortalecimiento. Con ello no queremos señalar que la norma sea incompleta, simplemente se trata de la necesidad de adecuarlo a los nuevos retos y tendencias del Derecho Parlamentario.

Uno de esos tópicos es la evaluación de la ley, que aún se encuentra ausente en la mayoría de normas reglamentarias de América Latina. El presente proyecto legislativo propone incorporar dicha tarea a la función legislativa, estableciendo una nueva perspectiva en la cual el Congreso de la República evalúe las leyes que aprueba y no se olvide de ellas luego de insertarlo en el ordenamiento jurídico.

La evaluación de la ley consiste en verificar el grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley y el análisis de los efectos producidos.¹³ Patton,¹⁴ con algo más de precisión, lo define como un proceso tendente a la recolección sistemática

¹³ OSÉS ABANDO. Josu. Evaluación Legislativa y Parlamento, en Revista Debate, Año VI, Numero 15, España. 2008, pág. 59.

¹⁴ MUÑOZ DE MORALES ROMERO, Marta. Evaluación legislativa y Racionalidad en el Ámbito Penal Europeo. Revista General de Derecho Penal, Nº 14. España: 2010, Pág. 8.

de información sobre las actividades, características y resultados de las leyes con la finalidad de juzgar, mejorar su efectividad y/o informar las decisiones para la elaboración de nuevas o modificación de las anteriores.

Según el momento en que se realiza la evaluación de la ley se divide en tres tipos: durante la elaboración del proyecto legislativo (evaluación ex ante¹⁵, prospectiva o prelegislativa); durante el 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 efectos¹⁶ o postlegislativa).

El Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de la Ley (GAEEL) en el Libro Evaluación Institucional de la Ley en el Perú,¹⁷ ha recusado la posibilidad de adscribirse a un determinado tipo de evaluación y, por tanto, propuesto asumir una perspectiva mucho más amplia que denomina “circuito integral de la evaluación legislativa”, el cual comprende los tres tipos de evaluación legislativa existentes, asumiéndolo como etapas unidas por un vínculo natural que los hace realimentarse mutuamente: la evaluación prospectiva (necesidad, viabilidad, oportunidad de la ley y análisis de impactos probables) lo hará con la evaluación simultánea (verificación sobre necesidad, viabilidad, oportunidad de la ley y de impactos previstos), y ambas habilitarán la evaluación de efectos (constatación de los efectos o impactos previstos, luego de un lapso determinado).

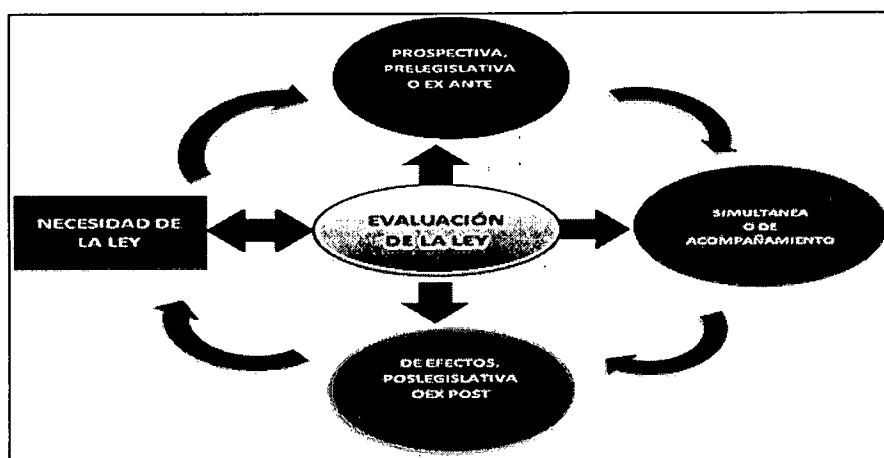
¹⁵ Según Bronfman, la evaluación ex ante es una herramienta técnica o conocimiento científico que entrega información objetiva del posible funcionamiento de la norma antes de su vigencia, así por medio de este instrumento se busca aumentar las posibilidades de logro de los objetivos planteados por el legislador. Véase: BRONFMAN, Alan. “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”. En *La evaluación de las leyes*. XII jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Año 2006, Pág. 37.

¹⁶ Para Bronfman, 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.

¹⁷ FALCONÍ PICARDO, Marco; RIVAS TEIXEIRA, Martín; LAY SUN, Humberto; KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA, Ramón; ZEVALLOS SALINAS, Vicente; PÉREZ PAREDES, Yon Javier. *La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú*, Primera Edición. Congreso de la República, Industria Gráfica MACOLE S.R.L. Lima: 2014, pág. 120-124.

Se busca con ello establecer un círculo legislativo virtuoso en cuyo seno la predictibilidad, la verificación simultánea y, finalmente, la constatación posterior quedarían enlazadas como eslabones de una misma cadena, permitiendo racionalizar la creación de la ley, desde ella el propio ordenamiento jurídico y dotándolo de legitimidad. Ambos aspectos expresan el mayor aporte de la tarea evaluadora.

GRÁFICO. Circuito integral de evaluación de la ley



Fuente. Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley

Ciertamente, el desarrollo de la tarea evaluadora importa efectuar pequeños ajustes en el Reglamento del Congreso de la República, de tal manera que se establezca el marco adecuado para su práctica.

- Las cláusulas de evaluación, la evaluación simultánea y el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República

La evaluación de la ley en Alemania tiene como insumo fundamental las cláusulas de evaluación. Advierte Karpen, que en este modelo abundan los estatutos con

órdenes al Gobierno para informar sobre la puesta en práctica o la aplicación de la ley dentro de un plazo que puede oscilar entre dos y cuatro años. Con frecuencia las leyes incluyen obligaciones específicas para el Gobierno, perspectivas concretas que deben tomarse en cuenta al presentar el informe al Parlamento.¹⁸

Este modelo se caracteriza por el uso de las denominadas cláusulas de evaluación. La Ley de Simplificación de 2005 incluía una cláusula de evaluación *ex post* (*Verifica dell'impatto della regolamentazione*, VIR) que debe realizarse dos años después de la entrada en vigor del documento legal en consideración, posteriormente se realizarán revisiones regulatorias cada dos años.¹⁹ La inclusión de este tipo de cláusulas constituye un buen punto de partida para el desarrollo de la evaluación posterior, por cuanto predetermina el marco dentro del cual tendrá lugar la acción del parlamento e individualiza los órganos vinculados a la misma.

El Perú no es ajeno al uso de las cláusulas de evaluación. Desde los años noventa el Congreso de la República lo viene incorporando en forma sostenida y constante. En el período 2001-2006 se aprobaron cuarenta y tres leyes que contienen obligación de informar sobre su aplicación (cláusulas de evaluación); en el período 2006-2011 cuarenta y ocho; y, en el presente período (al 26 de enero de 2013) diecisiete. Es decir, desde el 2001 a la fecha se ha insertado al ordenamiento jurídico un gran número de leyes que contienen dicho tipo de cláusulas, quedando determinadas entidades o funcionarios públicos obligados a informar ante el Pleno del Congreso o ante las comisiones parlamentarias.

Podemos destacar, entre dichas normas: la Ley 28495,²⁰ Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, cuya sexta disposición complementaria prescribe la obligación de presentar a la Presidencia

¹⁸ KARPEN, Ulrich, *La Implementación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales*. Madrid: Tecnos, 2006, p. 68.

¹⁹ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing. p. 57

²⁰ Promulgada el 6 de abril de 2005 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de abril de 2005.

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; la Ley 28803²¹ que establece el marco normativo para el ejercicio de los derechos de los adultos mayores, en cuya segunda disposición complementaria final dispone que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social conjuntamente con el Ministerio de Salud informan anualmente ante el Pleno del Congreso sobre las medidas tomadas en cumplimiento de dicha norma; y, finalmente, la Ley 29515²² que faculta al Poder Ejecutivo aprobar el Proyecto Educativo Nacional mediante Decreto Supremo y establece en su artículo 2, que el Ministerio de Educación informa anualmente ante el Pleno del Congreso sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional, incluso precisa que el informe se realiza en sesión ordinaria del mes de marzo.

También existe otro bloque de leyes que contienen cláusulas de evaluación y establecen la obligación de informar ante las comisiones parlamentarias permanentes. Tal es el caso de: la Ley 27633,²³ mediante la cual se modifica la Ley 27143, Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional, en cuyo artículo 3 establece que el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)²⁴ debe informar mensualmente a la Comisión de Industria, Comercio, Turismo y Pymes del Congreso de la República, sobre el impacto económico de la aplicación de dicha norma; y, la Ley 29479²⁵ que prorroga el plazo de vigencia de los beneficios tributarios a favor de los Centros de Exportación, Transformación, Industria Comercialización y Servicios (CETICOS), en cuyo artículo 3.2 establece que estos 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.

²¹ Promulgada el 19 de julio de 2006 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2006.

²² Promulgada el 31 de marzo de 2010 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de abril de 2010.

²³ Promulgada el 15 de enero de 2002 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 16 de enero de 2002.

²⁴ Mediante el artículo 57 del Decreto Legislativo 1017, se varía el nombre CONSUCODE por el de Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE.

²⁵ Promulgada el 17 de diciembre de 2009 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 18 de diciembre de 2009.

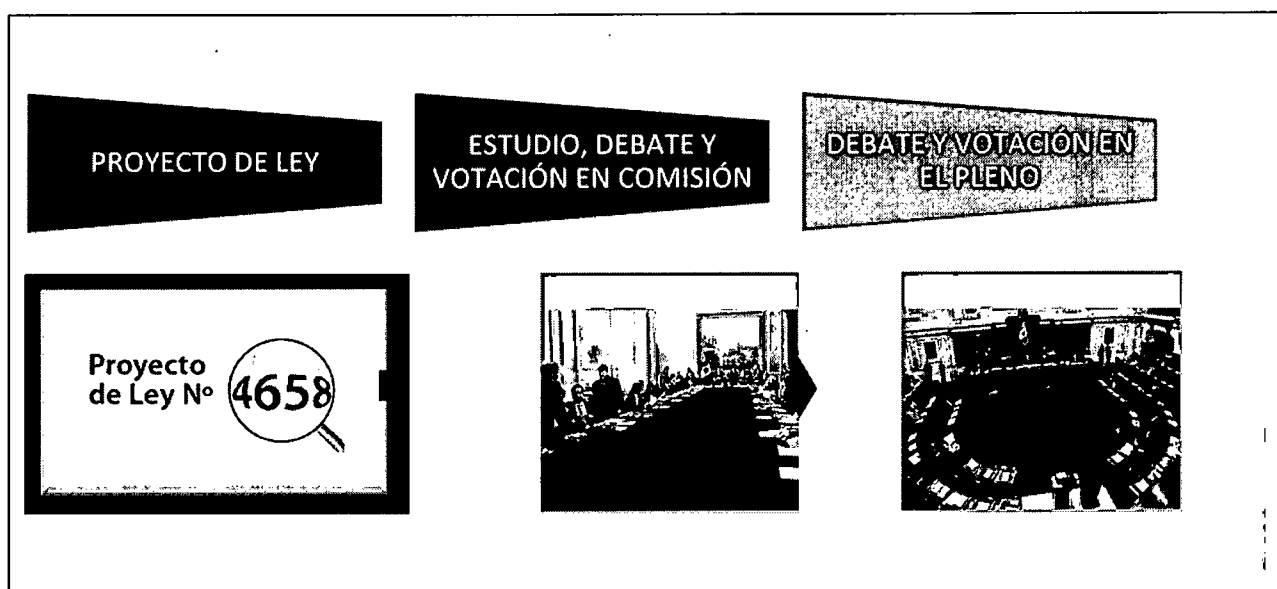
El uso de las cláusulas de evaluación en nuestro país es constante, se trata de una buena práctica que debemos incorporar a nuestra norma reglamentaria, además constituye un insumo calificado para llevar adelante la tarea evaluadora. Claro, es justo reconocer que actualmente dichas cláusulas no muestran beneficios significativos porque NO SE REALIZA EVALUACIÓN DE LA LEY, se pierde por una omisión que debemos corregir.

Asimismo, para guardar coherencia con el circuito integral referido anteriormente, se establece que cuando el dictamen recomienda la aprobación de la proposición, debe acompañarse el Informe de Evaluación Simultánea (IES) que comprende el análisis de los probables impactos económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental de la futura norma.

La evaluación simultánea, llamada por Karpen *de acompañamiento*, es aquella que tiene lugar en el Parlamento, “[...] durante el proceso de toma de decisiones relativas a la norma.”²⁶ Comprende la presentación del proyecto de ley ante el Parlamento, el envío a Comisión, así como su debate y aprobación por la Cámara. En el siguiente gráfico presentamos los principales pasos que conforman la evaluación simultánea:

²⁶ KARPEN, Ulrich. *La Implementación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales*. Madrid: Tecnos, 2006, p. 57.

GRÁFICO 3. Pasos de la evaluación simultánea



Elaboración: propia.

En tal sentido, corresponde modificar el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, para establecer que el texto normativo de los dictámenes que recomiendan la aprobación de las proposiciones de ley incluyan la respectiva cláusula de evaluación cuando corresponda y vayan acompañados del informe de evaluación simultánea.

- La evaluación prospectiva y el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República

La evaluación prospectiva o *prelegislativa* ocurre durante el tramo de elaboración del proyecto o proposición de ley, hasta antes de su presentación al parlamento; permite analizar opciones o caminos alternativos que ayuden a resolver el problema fáctico o jurídico que se pretende regular, identificar los destinatarios de la norma y determinar los posibles impactos que generaría su eventual aplicación.

Riveros y Cortez, estudiosos de la evaluación de la ley en Chile, consideran como herramientas de la evaluación prospectiva: el análisis costo-beneficio y el uso de listados de comprobación o *checklisten*.²⁷

En Europa, principalmente Alemania, España y Francia, se realiza análisis de impactos (social, económico, de género, etc.), pero no específicamente análisis costo-beneficio.

En América Latina solo el Perú contempla el análisis costo-beneficio como un requisito general de los proyectos de ley, así se advierte en el artículo 75²⁸ del Reglamento del Congreso de la República. Sin embargo, la falta de precisión conceptual que esta técnica tiene en la citada norma reglamentaria, la imposibilidad operativa para llevarlo a cabo y la velocidad legislativa, lo han convertido en una exigencia meramente simbólica y fácil de eludir.²⁹ Se trata de una exigencia que está afectando la imagen del Congreso de la República, dado que su incumplimiento es materia de serios cuestionamientos mediáticos.

En tal sentido, se propone abandonar la exigencia del análisis costo beneficio que debe convertirse en una técnica auxiliar y pasar al ANÁLISIS DE IMPACTOS, tanto económico, social, político, institucional y ambiental cuando corresponda. Esta medida aportará mayor utilidad al proceso de creación de la ley y sobre todo para realizar una adecuada evaluación de efectos; pues, los impactos probables o previstos de entrada podrán ser constatados con mayor facilidad y riqueza. Con la modificación que se propone **las proposiciones de ley** deben contar con un Informe de Evaluación Prospectiva que comprende **el análisis del probable**

²⁷ RIVEROS, Alejandro y CORTEZ, Flavio, *Un enfoque para mejorar la eficiencia legislativa en Chile*, p. 8.

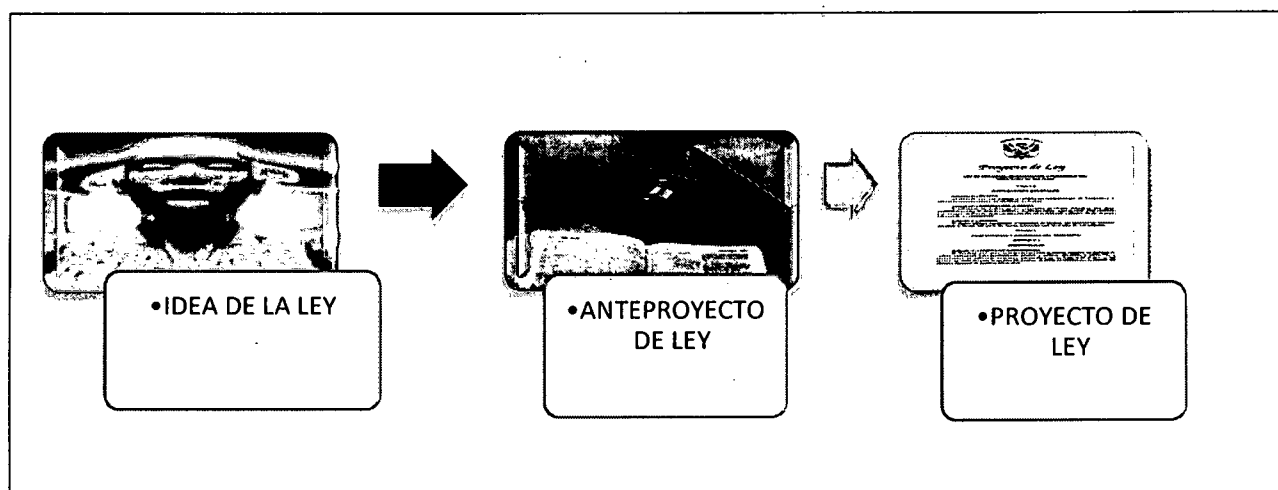
²⁸ REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.

²⁹ Casi todos los proyectos de ley se limitan a señalar que no contienen iniciativa de gasto y, por el contrario, que procuran considerables beneficios para los ciudadanos.

impacto económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental.

GRÁFICO 2. Fases de la evaluación prospectiva



Elaboración: propia.

Asimismo, se busca fortalecer la exposición de motivos para mejorar la racionalidad de la ley obligando a que mínimamente los autores de las proposiciones de ley cumplan con indicar:

- a. Los fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera; el análisis del marco normativo; y el análisis de las opiniones de los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente con su aprobación.
- b. La descripción precisa y clara del objeto y finalidad de la norma propuesta.
- c. Análisis sobre la viabilidad, necesidad y oportunidad de la norma propuesta.
- d. Relación con la Agenda Legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29 y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

e. La cláusula de evaluación, cuando corresponda.

f. Anexo, cuando corresponda.

g. El contenido del texto normativo debe cumplir los requisitos, características, estructura y demás reglas previstas en el Manual de Técnica Legislativa.

La participación ciudadana efectiva en la función legislativa y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República

Ahora bien, la función legislativa es exageradamente vertical el Parlamento aprueba la ley podríamos decir en forma poco democrática, no se toma en cuenta la opinión de sus destinatarios. Los proyectos legislativos se elaboran en los despachos u oficinas de los señores representantes, luego se estudian y debaten en comisiones, si son aprobados pasan para debate en el Pleno de la Cámara o Asamblea y luego se convierten en ley de obligatorio cumplimiento.

La participación ciudadana es muy débil, si bien es cierto el Reglamento del Congreso de la República exige a la comisiones ordinarias solicitar opiniones a las organizaciones sociales y entidades públicas antes de emitir sus dictámenes, no cabe duda que muchas veces solo basta la opinión del Poder Ejecutivo, otro órgano burocrático. Hace falta discutir los proyectos legislativos con los ciudadanos; con las organizaciones sociales que lo agrupan o representan; con la academia, representada por los especialistas en la materia; en suma, democratizar la función legislativa.

La presente iniciativa apunta a ese fin supremo que guarda consonancia con los principios del buen gobierno. En un primer momento debería discutirse los proyectos legislativos con los ciudadanos u organizaciones sociales y luego de verificar su viabilidad y utilidad ampliarlo a los dictámenes de las comisiones.

Por tanto, con la modificación del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República se plantea que las proposiciones de ley que presenten los señores congresistas deben estar acompañados del acta de audiencia pública y de la relación de quienes allí participen, mediante las cuales se acredite la discusión de la proposición de ley con los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente en caso de aprobación. La propuesta plantea una alternativa para aquellos casos en que no sea posible realizar dicha audiencia pública, que consiste en adjuntar las opiniones emitidas por especialistas u organizaciones sociales respecto a dicha proposición. Obviamente este requisito no es exigible a las proposiciones de resolución legislativa.

1.2. Análisis del marco normativo

El Marco normativo de la función legislativa se encuentra en el artículo 4 del Reglamento del Congreso de la República y su desarrollo en los artículos 70, 75, 76, entre otros.

La presente propuesta modifica dichos artículos para incorporar la evaluación institucional de la ley como una actividad de la función legislativa. Se incorpora la obligación de considerar, en el texto normativo, cláusulas de evaluación que provean de insumos para dicha tarea; asimismo, se establece la obligación de acompañar a los proyectos legislativos los informes de evaluación prospectiva y simultánea que permitan luego efectuar una adecuada evaluación de efectos.

2. 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 en el Congreso de la República del Perú. Para ello considera importantes modificaciones a la norma reglamentaria.

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 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.

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

En cuanto a la necesidad de la norma propuesta, conviene señalar que no resulta muy sostenible que el Congreso de la República apruebe muchas normas, a gran velocidad y luego se desentienda de ellas, es decir, no se preocupe por medir siquiera los efectos que ocasionan en los ciudadanos. El Parlamento como titular del monopolio de la ley (creación, modificación, interpretación, derogación) tiene que evaluar si las leyes que aprueba contribuyen al desarrollo social y económico del país y a la solución de los principales problemas de los ciudadanos.

El Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley (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, para el país y demuestran que la evaluación es viable.

Finalmente, consideramos que la oportunidad para aprobar la presente proposición es la más propicia. El inicio de un nuevo período parlamentario siempre abre el debate para implementar algunas reformas, la propuesta debiera tener un sitio especial en la discusión de nuevas actividades del Congreso de la República.

4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El artículo 4 del Reglamento del Congreso de la República señala que la función legislativa comprende el debate y la aprobación de la reforma de la Constitución, de leyes y resoluciones legislativas, así como el debate y aprobación del Reglamento del Congreso. Según esta norma la función legislativa se materializa con la aprobación de la ley. Con la presente propuesta se amplía a la evaluación de la ley.

Reglamento del Congreso de la República	Proyecto de Resolución Legislativa
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. Comprende, asimismo, el debate y aprobación de las modificaciones a este Reglamento.	Función legislativa "Artículo 4. La función legislativa comprende la aprobación de reformas de la Constitución; de leyes y resoluciones legislativas; del Reglamento del Congreso de la República; la interpretación, modificación y derogación de las mismas, conforme a los procedimientos establecidos por la Constitución Política y el presente Reglamento; y la evaluación institucional de la ley. "

El artículo 70 del citado Reglamento regula, entre otros aspectos, el dictamen como instrumento fundamental del proceso de creación de la ley. La propuesta agrega que cuando la Comisión recomienda la aprobación de la proposición con modificaciones, el texto normativo sustitutorio debe considerar la respectiva cláusula de evaluación de la ley, en caso corresponda. Asimismo, en todos los casos que recomiende la aprobación de la proposición, debe acompañarse al dictamen el Informe de Evaluación Simultánea (IES) que comprende el análisis de los probables impactos económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental de la ley.

Reglamento del Congreso de la República	Proyecto de Resolución Legislativa
Dictámenes Artículo 70. [...] Los dictámenes pueden concluir: a) En la recomendación de aprobación de la proposición en sus términos. b) En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el respectivo proyecto sustitutorio. El Presidente de la Comisión dictaminadora remite al Pleno la documentación completa de la aprobación del dictamen. c) En la recomendación de no aprobación de la proposición y su envío al archivo o en la inhibición de la Comisión por no tener competencia en la materia de la proposición. Las proposiciones rechazadas de plano no requieren dictamen y sólo se archivan mediante decreto, informándose a la Oficialía Mayor. En el acta de la respectiva sesión, debe especificarse las causales que determinan la decisión de la Comisión, tales como la copia de otros proyectos y su incompatibilidad con la Constitución Política, entre otras. Si el Congresista o el vocero del Grupo Parlamentario solicitaran explicaciones sobre las razones que determinaron la decisión de la Comisión, el Secretario de la misma le entrega	Dictámenes Artículo 70. [...] Los dictámenes pueden concluir: a. En la aprobación de la proposición en sus términos b. En la recomendación de aprobación de la proposición con modificaciones. Para este efecto se acompaña el texto normativo sustitutorio, que debe considerar la respectiva cláusula de evaluación de la ley en caso corresponda. [...] Cuando se recomienda la aprobación de la proposición, al dictamen debe acompañarse el Informe de Evaluación Simultánea (IES) que comprende el análisis de los probables impactos económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental de la futura norma.

una copia del acuerdo extraído del acta respectiva. [...]	
--	--

El artículo 75 establece los requisitos generales para la presentación de los proyectos legislativos, entre los cuales destaca la exposición de motivos y el análisis costo beneficio. Mediante la propuesta se precisan los aspectos que forman parte de dicha exposición de motivos y se incorpora el análisis de impactos (económico, social, político, jurídico, institucional y, cuando corresponda, ambiental) como requisito de entrada de los proyectos de ley y de los dictámenes.

Reglamento del Congreso de la República	Proyecto de Resolución Legislativa
Requisitos y presentación de las proposiciones Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales. Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de	Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener el texto normativo y su exposición de motivos que incluye lo siguiente: a. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera; el análisis del marco normativo; y el análisis de las opiniones de los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente con su aprobación. b. La descripción precisa y clara del objeto y finalidad de la norma propuesta. c. Análisis sobre la viabilidad, necesidad y oportunidad de la norma propuesta. d. Relación con la Agenda Legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29

oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.	y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional. e. La cláusula de evaluación cuando corresponda. f. Anexo, cuando corresponda. g. El contenido del texto normativo debe cumplir los requisitos, características, estructura y demás reglas previstas en el Manual de Técnica Legislativa. Las proposiciones de ley deben contar con el Informe de Evaluación Prospectiva que comprende el análisis del probable impacto económico, social, político, institucional, jurídico y, de ser el caso, ambiental. Se presentan ante la Oficialía Mayor, o la oficina que esta designe, en día hábil y en horario de atención, para su respectivo registro. Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos, en lo que fuera aplicable.
---	---

Finalmente el artículo 76, establece los requisitos especiales de los proyectos legislativos. La propuesta incorpora como requisito la discusión o debate de los mismos con los ciudadanos que puedan resultar afectados positiva o negativamente o las organizaciones sociales que lo representen. Se busca incorporar la participación efectiva de los ciudadanos a la función legislativa.

Reglamento del Congreso de la República	Proyecto de Resolución Legislativa
Requisitos especiales Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales: [...] f) Las proposiciones de resolución legislativa para la aprobación de tratados, de acuerdo al artículo 56 de la Constitución Política, deben ir acompañadas por el texto íntegro del instrumento internacional, sus antecedentes, un informe sustentatorio que contenga las razones por las cuales el Poder Ejecutivo considera que debe ser aprobado por el Congreso, la opinión técnica favorable del sector o sectores competentes y la resolución suprema que aprueba la remisión del tratado al Poder Legislativo. [...]	“Requisitos especiales Artículo 76. La presentación de los proyectos legislativos está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales: [...] f) Deben estar acompañados del acta de audiencia pública y relación de participantes, mediante las cuales se acredite la discusión de la proposición con los ciudadanos u organizaciones sociales que puedan resultar afectados positiva o negativamente con su aprobación. Ante la imposibilidad de realizar la audiencia pública, se adjunta las opiniones emitidas por especialistas, ciudadanos u organizaciones sociales que lo representan, respecto a la proposición. [...]”

5. 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.

6. 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.