

José Oviedo Palomino

El Lenguaje Normativo

**Sugerencias y Propuestas
de Técnica Legislativa**

Proposiciones de Ley

EE
ESEPE EDITORES

**EL LENGUAJE NORMATIVO
SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

PROPOSICIONES DE LEY

EL LENGUAJE NORMATIVO

**SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE TÉCNICA
LEGISLATIVA**

PROPOSICIONES DE LEY

JOSÉ OVIEDO PALOMINO

Primavera 2014



EL LENGUAJE NORMATIVO

Sugerencias y propuestas de técnica legislativa

Proposiciones de ley

Primera Edición, Octubre 2014

DIRECTOR DE PRODUCCIÓN: Pedro Peña Huapaya

DIRECTOR DE COMERCIALIZACIÓN: Margarita Cuzcano Manco

JEFE DE VENTAS Y MERCADO: Mardeluz Peña Alva

CORRECTOR: Orlando Díaz López

© José Reynaldo Oviedo Palomino

Las Mandarinas 169 - Block III - 302, La Molina, Lima

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca

Nacional del Perú N° 2014-15815

ISBN : 978-9972-2607-4-2

Impreso por: Miguel Ataucuri García / Gaviota Azul Editores

Jr. Azángaro 720, 3er. piso, Lima, Perú

Octubre, 2014

Tiraje: 1000 ejemplares

Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial, sin autorización de los editores.

All rights reserved. Prohibida its total or partial reproduction without permission from the publishers.

A mi querida esposa Elizabeth
A Sarita, Mónica, Omar y Marisol
A Micaela para cuando aprenda a leer

A mis amigos de la promoción 1967 del Colegio Salesiano de Breña

AGRADECIMIENTOS

Nunca la redacción de un libro es una obra individual. Siempre e inevitablemente, son muchos los actores que confluyen en ella. Por ello, expreso en primerísimo lugar, mi agradecimiento a don César Delgado Guembes, ex Oficial Mayor del Congreso y actual jefe de la Oficina de Relatoría y Agenda, quien confiara en mí desde mis inicios en la entonces Cámara de Diputados; a don Orlando Fernández Paredes de quien aprendí, por ese mismo tiempo y oficina, los aspectos propios de la lógica jurídica; y a doña María Elena Bendezú Echevarría quien leyó con detenimiento el borrador de este libro y me alcanzó inteligentes observaciones que permitieron su mejora.

También manifiesto mi agradecimiento a don Javier Ángeles Illman, actual Oficial Mayor del Congreso; a don José Elice Navarro y don José Abanto Valdivieso ex Oficiales Mayores; a don José Carlos Chirinos Martínez, don Javier Pérez Paredes y doña Victoria Vidarte Espinoza; a don Manuel Castañeda Jiménez, don Rafael Cantoni Briceño, doña Rossana Denegri Barreto y a don Jorge Campana Ríos; asimismo a don Vidal Villanueva Chávez, don Federico Muñoz Salmón, don Julio Herrera Vargas, don Percy Aylas Ávila, don Alwin Florez de la Torre, don Pedro Vergara Díaz, don Wilfredo Rojas y don Alcibiades Kaqui Rojas; todos ellos, como los anteriores, adscritos en su momento al servicio parlamentario del Congreso de la República, con quienes mantuve innumerables conversaciones sobre diversos tópicos relacionados con la compleja materia de esta publicación.

Asimismo, agradezco a don Gerardo Alberca Pozo, hasta hace poco honorable Vocal de la Corte Superior de Lima y a don Edgard Carpio Marcos, Asesor del Tribunal Constitucional, por su buena disposición para absolver consultas de su especialidad.

Si olvido a alguien le expreso mis disculpas. No se atribuya a la ausencia de memoria, el no ser agradecido.

Debo expresar un especial agradecimiento a la señora congresista María Soledad Pérez Tello, a quien conozco desde los primeros años de la década de los 80; a don Francisco Taipe Silvera, Presidente del Directorio de la Empresa Líder Gas; y a Pedro Peña H., Orlando Díaz y Margarita Cuzcano del Grupo ESEPE Editores. Su generosidad ha hecho posible que tengan este libro entre sus manos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
Marisol Pérez Tello	
INTRODUCCIÓN.....	15
I	
TÉCNICA LEGISLATIVA Y LENGUAJE NORMATIVO	17
II	
INICIATIVA LEGISLATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA	23
III	
REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	27
CHECK LIST – TL	71
CRITERIOS DE EVALUACIÓN – RTL.....	75
BIBLIOGRAFÍA	77
ANEXOS	81

PRESENTACIÓN

Es muy común que la ciudadanía identifique la labor legislativa como una tarea de dictar leyes y derogar otras. Inclusive, cuando se llevan a cabo las campañas para elecciones congresales, dentro de sus ofrecimientos electorales, los candidatos proponen diversas medidas que requieren de distintos *proyectos de ley* por los que se pretende beneficiar a determinados sectores de nuestro país.

Sucede también que esta visión básica del trabajo parlamentario es compartida por algunos —si no muchos candidatos— que, luego de ser electos, se dan con una realidad más compleja de la que pensaban. Más aun, luego de que están en el cargo asumen que esta complejidad solo es cuestión de trámites o de técnicas, perdiendo de vista su importancia social fundamental: ordenar toda iniciativa legal por la que se pretende solucionar los siempre complejos problemas sociales.

El libro que ahora presentamos busca, justamente, desarrollar ese mundo poco conocido que es de vital importancia para la concreción de la formulación de leyes, desde su inicio hasta su sistematización e integración al sistema jurídico.

En el presente caso, la formulación adecuada de una iniciativa parlamentaria —que tiene su sustento de manera genérica en el inciso 1) del artículo 102° de la Constitución por el que se establece, como una de las atribuciones del Congreso, *dar leyes y resoluciones legislativas y aprobar, interpretar, modificar o derogar las existentes*— conlleva la necesidad de abordar adecuadamente el texto de la propuesta normativa en la medida en que, insistimos, no nos estamos refiriendo a un tema meramente administrativo sino a una cuestión que importa el mejor sustento para la creación legislativa y su coherencia no solo con lo propuesto sino con la realidad y con su integración a la normatividad existente.

Como bien reseña el autor, este libro no pretende quedarse en un asunto de técnica legislativa —que tornaría el proceso de elaboración de una ley en un acto casi rutinario— sino que, dándole el espíritu que merece, propone que dicha elaboración se traduzca en la creación adecuada de una iniciativa legislativa. Para ello, propone 41 reglas de técnica legislativa organizadas en cinco grupos referidos a: i) la concepción de la iniciativa legislativa; ii) las condiciones de su viabilidad; iii) su organización lógica; iv) su redacción y estilo; y v) la forma de su presentación.

El libro parte de la necesidad de atender a las particularidades del lenguaje normativo que, como toda obra cultural, responde a variaciones contextuales y temporales que deben procurar superarse lo mejor posible a fin de conseguir la mayor claridad en la formulación de propuestas legislativas, las cuales aspiran a ser comprendidas e interiorizadas por todos.

Esta perspectiva cobra mayor importancia si tenemos en consideración que un mejor lenguaje normativo transmitirá en forma adecuada, también el valor socialmente aceptado que subyace a toda norma y que sustenta el carácter imperativo de la ley, el cual será, inclusive, mejor entendido mediante la utilización de herramientas técnicas que reflejen la dinámica entre lo que se dice en la norma y lo que con esta se quiere significar.

Así las cosas, resulta de notoria relevancia el aporte de la presente obra que, seguramente, será de lectura sugerida, por lo necesaria, y no solo para quienes estamos circunstancialmente en la labor legislativa, sino para aquellos que tengan interés en conocer y entender la realidad práctica de la misma, convirtiéndose así en un trabajo novedoso que busca realizar aportes prácticos a una especialidad que, en nuestro país, aún no tiene la importancia que debiera.

Debe destacarse el interés que desarrolla el autor respecto a la necesidad de que la iniciativa legislativa nazca de una debida investigación y acopio de opiniones sobre los temas que se tratan de legislar, haciendo énfasis en las formas de su estructuración y planteando fórmulas simples con las que se pueden evaluar lo adecuado y provechoso de las reglas que se proponen.

Asimismo, debo relieves el carácter didáctico de este libro cuya claridad en la redacción es complementada por una serie de anexos que apuntan a la aplicación y comentarios especializados de las reglas que se proponen.

Auguramos el mejor de los éxitos para esta obra, con la seguridad de que se verá reflejada en una mejora del trabajo legislativo actual y futuro, en nuestro país.

Setiembre, 2014

María Soledad Pérez Tello

Congresista de la República del Perú

INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene por finalidad ayudar, principal pero no exclusivamente, a la realización de la función legislativa en el Congreso de la República.

Nacido de la experiencia acumulada desde 1986, en la entonces Cámara de Diputados, ha sido redactado con el propósito específico de servir como instrumento para la elaboración de proyectos de ley. Así, pues, su objeto es el tratamiento del lenguaje normativo con miras a la plasmación de propuestas legislativas.

Desde luego que el lector, enterado de asuntos de tal naturaleza, los vinculará, rápidamente, con la técnica legislativa. Sin embargo, dado que esta comúnmente es reducida a la redacción —sea en su acepción general, sea en lo relativo a las fórmulas legislativas— se ha estimado conveniente fundamentar la presente propuesta desde dos ópticas complementarias: presentando una reflexión sobre la naturaleza del lenguaje normativo; y proponiendo un conjunto de reglas de técnica legislativa cuyo conocimiento posibilitará recorrer, con orden, el camino para elaborar con suficiencia cualquier proyecto de ley.

Pero como no es propósito de este trabajo ser generador de conocimiento teórico sino, más bien, posibilitar una aplicación de aquel que se presume adecuado y pertinente para elaborar una iniciativa legal, el lector no encontrará en esta publicación ni discusiones teóricas sobre técnica legislativa, temas constitucionales, legales o reglamentarios; ni información referida a reglas ortográficas, de acentuación, concordancia, sintaxis o composición de textos, propias del lenguaje coloquial, la cual se presume ya adquirida por quienes pretenden elaborar iniciativas legislativas.

Tampoco hallará crítica alguna al Manual de Técnica Legislativa aprobado mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 095-2010-2011/MESA-CR y publicado el año 2011; ni al presentado el año 2013 —al amparo del Acuerdo de Mesa Directiva del Congreso N° 242-2012-2013/MESA-CR— titulado *Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción parlamentaria*; ni sobre la normatividad vigente sobre la materia, Ley N°26889, *Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa* y sus desarrollos; y tampoco respecto al libro *La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú* de reciente publicación por el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva del Congreso de la República, presidido por el señor Congresista Marco Falconí Picardo.

Sí se encontrarán diversas reflexiones sobre el lenguaje normativo, desde la óptica de la pragmática lingüística y la ubicación de la propuesta legislativa en el marco de las

disposiciones constitucionales en vigencia. Todo ello debido a que ese es el ámbito que posibilitará realizar una fundamentación clara y suficiente de la propuesta legal.

En esta perspectiva, precedidas de una reflexión sobre su naturaleza, se proponen 41 reglas de técnica legislativa, organizadas en cinco ámbitos: el de la concepción de la iniciativa; el de sus condiciones de viabilidad; el de su organización lógica; su redacción o estilo; y el de la forma de su presentación.

Seguidamente, en razón de la secuencia de aplicación de las reglas antes aludidas, se propone una “check list” con la finalidad de corroborar que dichas reglas hayan sido aplicadas en orden y adecuadamente.

Asimismo, se brinda al lector un método muy sencillo para evaluar la aplicación de las reglas en referencia, con miras a su perfeccionamiento y mejor uso por parte de los operadores de la técnica legislativa.

Finalmente se da cuenta de la bibliografía correspondiente.

Adicionalmente, se pone a disposición del lector una serie de anexos con el propósito de que lector pueda aplicar rápida e inmediatamente las reglas que se proponen, después de lo cual verá incrementada su competencia lingüístico-normativa.

Debe reiterarse que la presente publicación solo versa, en el sentido estricto, sobre iniciativas legales, proyectos de ley. Por lo tanto, no trata de proyectos de resoluciones que son competencia del Congreso, materia sobre la cual se viene preparando una próxima publicación.

Desde luego que la adopción y desarrollo de la materia propia de la técnica legislativa—desde una óptica como la referida—presupone una toma de decisiones sobre aspectos teóricos que, como resulta obvio, no son objeto de explicitación, por cuanto este trabajo constituye una versión aplicada del conocimiento sobre dicha técnica. Sin embargo, en la conciencia de que sería útil aclarar ciertas opciones y supuestos, haremos un esfuerzo por publicar, a la brevedad posible, varios artículos relativos al objeto de la técnica legislativa; la inflación legislativa, la seguridad jurídica y la redacción normativa; el núcleo y el campo legible; la naturaleza jurídica de la derogación y otros; la articulación formal de las normas, etc., todos ellos complementarios a la materia de que trata el presente libro.

Espero que esta publicación les sea de utilidad y, para su mejora, estaré atento a las sugerencias que tengan a bien remitir.

José Oviedo
joseoviedo3@gmail.com
joviedo@congreso.gob.pe

I

TÉCNICA LEGISLATIVA Y LENGUAJE NORMATIVO

La técnica legislativa se entiende comúnmente como un conjunto de reglas que se aplica a la elaboración de iniciativas legislativas. El término “elaborar”, sin embargo, se refiere solo a la producción de un documento. Pero elaborarlo es solo un paso, el primero. Luego, el proyecto, presentado y remitido a comisiones, será evaluado por la comisión competente con la finalidad de emitir una opinión formada sobre la materia en tratamiento. Seguidamente, debatida dicha opinión o dictamen en el Pleno del Congreso —o, en su caso, en la Comisión Permanente— se aprobará la ley que, antes de su promulgación, se denominará “autógrafo”.

En consecuencia, la técnica legislativa deberá aplicarse a un objeto que sufre variaciones en el íter legislativo; es decir, servirá no solo para elaborar la iniciativa legislativa, sino también para evaluarla o dictaminarla y para consolidar, una vez aprobado, su texto final con miras a su promulgación y publicación.

Para efectos del presente libro y con criterio restrictivo, la técnica legislativa refiere a un conjunto de reglas cuyo conocimiento y aplicación posibilitan la producción de propuestas normativas. Estas, asimismo, se ubican en el nivel jerárquico propio de las leyes en tanto propuestas que deberán ser evaluadas y aprobadas o no por los miembros del Poder Legislativo.

Como lo dicho supone que no es lo mismo ser competente en el lenguaje coloquial que en el lenguaje propio de los textos normativos, se hace necesario explicar cuál es la naturaleza del lenguaje normativo y cuál es el ámbito propio de las propuestas y específicamente de la ley.

LA NATURALEZA DEL LENGUAJE NORMATIVO

El objeto de la técnica legislativa es el lenguaje normativo y su finalidad es posibilitar que este tipo de lenguaje se plasme con las características que lo diferencian del lenguaje coloquial.

Al respecto, hay quienes sostienen —y este es ya casi un lugar común— que el lenguaje normativo posee una sintaxis enrevesada, fórmulas anticuadas, expresiones latinas innecesarias, uso de fórmulas verbales en desuso y una redacción que hace difícil su entendimiento. En síntesis, debido a estas características, los textos en referencia se caracterizarían por su oscuridad y su ambigüedad.

Desde luego que el lenguaje normativo puede adolecer de falta de claridad, coherencia u otras características necesarias para su entendimiento, pero esto no es lo intrínseco a él. Entenderlo así implicaría una visión un tanto superficial ya que

ninguna modalidad del lenguaje es oscura por naturaleza sino por su uso inapropiado o por la carencia de un nivel adecuado de competencia lingüística.

Así, pues, —independientemente de las limitaciones que pudiera poseer— el lenguaje normativo es ciertamente oscuro para quien no lo comprende, no lo usa, no le interesa; en síntesis, para quien no es competente en su uso, entendimiento o aplicación. De modo distinto, quien conoce el lenguaje normativo va ganando en claridad, en comprensión, en entendimiento.

En tal sentido y para mayor precisión, debe señalarse que hay una diferencia entre el conocimiento de las reglas constitutivas del lenguaje común y de aquellas que son propias del lenguaje normativo. Las primeras solo posibilitan mensajes propios del lenguaje ordinario o coloquial y su conocimiento forma parte de lo que se conoce como “competencia lingüística”; las segundas, de modo distinto, permiten la producción de normas, es decir, de textos resultantes de la aplicación tanto de las reglas constitutivas como de las reglas que conforman ese conocimiento que es propio de la competencia lingüístico-normativa.

Así, el aplicador de reglas del lenguaje normativo ejerce una competencia lingüístico-normativa especializada; diferente pero no excluyente, de aquel que ejercita solo las reglas constitutivas propias del lenguaje coloquial.

Desde esta perspectiva, se puede afirmar que el lenguaje normativo es un lenguaje especializado, sujeto a la determinación de la materia que le es propia; a las condiciones de su viabilidad; a las reglas de su armazón lógica; a su redacción y estilo; y a su organización formal; y cuyo uso y aplicación requieren, para su ejercicio, una competencia lingüística también especializada.

En consecuencia, no puede entenderse el lenguaje normativo si no se posee un alto nivel de competencia para el uso del lenguaje ordinario. Ello porque los criterios de armazón del lenguaje normativo —propios tanto de los institutos jurídicos como de su sujeción al procedimiento para su aplicación— implican un proceso de densificación del lenguaje coloquial.

Así, si hablamos de “reconsiderar” tenemos que en el lenguaje coloquial solo significamos ‘volver a considerar’. Pero ese núcleo semántico de base se densifica en el lenguaje normativo porque “reconsiderar” —en el derecho parlamentario, por ejemplo— implica no solo [volver a considerar] sino [volver a considerar + votación en el Pleno del Congreso, Comisión Permanente o comisión + un acuerdo]; o, de modo distinto, [volver a considerar + votación en el Pleno del Congreso, Comisión Permanente o comisión + un acuerdo final en Congreso o Comisión Permanente + observación del Presidente de la República + nueva votación de allanamiento o insistencia, en comisión y en el Pleno del Congreso o Comisión Permanente]. Desde luego que esta densificación puede producir oscuridad en el entendimiento del lenguaje normativo, pero ello se supera elevando el nivel de competencia lingüístico-normativo.

Evidentemente, la densificación apunta, como es obvio, a reducir la ambigüedad, propia del lenguaje coloquial. Es decir, por la aplicación de este principio se busca la obtención de la univocidad, aun cuando esta frecuentemente no se logre. El intento de obtener significados unívocos es más una idea por lograrse; no un acto necesariamente plasmable sino más bien deseado; un intento de superar la ambigüedad y requiere de un incremento constante aunque nunca definitivo de la competencia lingüístico-normativa.

Para apreciar claramente este aspecto, debe entenderse que la ambigüedad no es solo un asunto semántico —del significado léxico de las palabras en razón de sus significados posibles: “llama”, por ejemplo, puede significar ‘fuego’, ‘animal auquénido’ o ‘la tercera persona singular del indicativo del verbo llamar’, etc.— sino que, asimismo, se relaciona con la referencia, es decir, con ese proceso por el cual una palabra o una locución evocan un objeto diferente de ellas.

De ello se infiere que es necesario comprender —desde la óptica de la técnica legislativa— la naturaleza lingüística de las normas en tanto textos ambiguos sea por sus significados posibles sea por sus probables referencias. En consecuencia, las reglas de producción de las normas legales —en especial para el caso de las leyes— suponen una estrecha relación entre lo propiamente jurídico y su indispensable correlación lingüística.

En este contexto, habida cuenta de que una norma legal es la *formulación* de lo que debe acontecer; que ello se manifiesta textualmente en una estructura condicional por la que se implica que producido *un determinado hecho, debe producirse otro como efecto o consecuencia del mismo*; y que ello posee un *carácter imperativo*, se puede determinar que los rasgos constitutivos de una norma en tanto tal son: 1) formulación lingüístico-normativa; 2) imperatividad; y 3) consecuencia determinada. Así, en razón de estos rasgos constitutivos, deben plantearse tres interrogantes cuyas respuestas tendrán fuerte incidencia en la técnica legislativa: Qué es formular una norma; de dónde proviene su imperatividad; y cuáles son sus consecuencias.

LA FORMULACIÓN DE LA NORMA

Formular una norma —en el sentido de estructurar una propuesta normativa— presupone el armado de un pre-texto (drafting), de carácter lingüístico, con determinadas características propias y distintas. Lo propio es lo constitutivo del lenguaje ordinario y lo distinto es lo inherente al lenguaje normativo.

De principio, lo propio del borrador normativo se debería sustentar en una lógica condicional. Así, si se realiza un hecho, corresponde a este hecho una consecuencia. Esta relación se plasma normativamente en una armazón lingüística manifestada en el principio lógico de condicionalidad, es decir, de una implicación no necesaria: No se trata de una condición-consecuencia necesaria e ineludible, propia más bien de las

ciencias naturales, sino de una condición posible que, si se da, produce —aunque no necesariamente— una consecuencia jurídica determinada.

Sin embargo, si se tiene en cuenta la fuerza de los actos lingüísticos que componen la propuesta normativa, es probable que este principio de condición-consecuencia no sea ni único ni inherente al lenguaje normativo. Así, existen textos normativos que solo poseen un contenido meramente lógico-proposicional y cuya exigibilidad y efecto coactivo son imposibles. Este es el caso del artículo 22º de la Constitución: “El trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”. Como se puede apreciar, su contenido es claramente programático; es decir, se trata de un acto meramente proposicional —de naturaleza más política que precisamente normativa— escasamente exigible por ausencia de un acto-consecuencia preceptuado, por el que se pueda sancionar o coaccionar en razón de su incumplimiento. En consecuencia, solo posee fuerza proposicional.

También hay textos normativos que implican dos actos simultáneos e inseparables con consecuencias jurídicas. Este es el caso de las normas con fuerza ilocucionaria, la que se manifiesta en la realización de actos distintos en un mismo momento y una misma y única fórmula textual (derogaciones, modificaciones, sustituciones, etc.). Así, por ejemplo, si en una iniciativa normativa se propone una fórmula: “Deróganse las disposiciones que se oponen a la presente ley”, se producen dos actos: el de la manifestación lingüística y el de la derogación propiamente dicha. Pero ambos actos son indesligables; es decir, una norma no puede ser derogada sin decir “Derógase” (o “deróganse” si son varias); es como si se jurara, acto imposible, sin decir “juro”. A diferencia de las normas de contenido proposicional, este tipo de normas sí implican, como ya se dijo, consecuencias jurídicas.

Hay que hacer notar que cuando se habla de la denominada “derogación tácita”, lo tácito no se refiere a la derogación propiamente dicha sino a las normas que constituirían su objeto y que no son referidas explícitamente.

Un tercer tipo de norma, es el de aquellas con fuerza perlocucionaria. Estos son actos lingüístico-normativos mediante los cuales se busca obtener un comportamiento determinado de los sujetos bajo los alcances de la norma y, en caso de incumplimiento, sus implicancias conllevarían coacción y sanción. Caso especial de ello son las normas de carácter penal.

En esta perspectiva, y siempre desde la óptica de la técnica legislativa, las reglas que se puedan establecer estarán en relación con cada una de las fuerzas (proposicional, ilocucionaria o perlocucionaria) de los actos lingüísticos ya referidos; y, asimismo, queda en claro que las normas no necesariamente poseen un carácter coactivo y sancionatorio proveniente de su estructura de condición-consecuencia, sino que pueden ser meramente indicativas de políticas públicas, es decir, poseer una fuerza meramente declarativa (proposicional) o surtir efectos no necesariamente devinientes de una estructura condicional.

LA IMPERATIVIDAD DE LA NORMA

El segundo rasgo constitutivo de las normas es el relativo a su imperatividad. En esta óptica, un texto propuesto para constituirse en norma debería conllevar un acto imperativo que la haga de cumplimiento obligatorio.

Ese carácter imperativo tiene su origen en la presuposición de un valor, socialmente aceptado, que subyace tanto al hecho normativo como a sus consecuencias. La aceptación de ese supuesto, en tanto acto cultural, hace que la imperatividad legal tenga su base en el principio de coacción social el cual la haría exigible. Es decir, el texto normativo devendría en coactivo porque el grupo social articula un valor subyacente a dicho texto que, de ser violado o no cumplirse, podría producir actos sancionatorios.

Así, si una persona entra en casa ajena por su propia decisión, es sorprendida en tal situación y es golpeada y sacada de ella por la fuerza, ello constituye un acto cultural de sanción por haberse roto la norma social de inviolabilidad de morada. Desde luego que tal situación podría dar origen a una denuncia al amparo de una norma legal que prevea un efecto sancionatorio de dicha violación, pero ello es una decisión voluntaria, no obligada. Por lo tanto, si bien una norma deriva su coacción de un valor cultural este no necesariamente la hace legalmente imperativa aun cuando pueda servir de sustento para ello. En consecuencia, la imperatividad de la norma no encuentra fundamento suficiente en la existencia de un valor cultural socialmente aceptado, aun cuando dicho valor le dé origen o le sirva de sustento.

De un modo distinto, aunque no necesariamente excluyente, un texto normativo con pertinencia propiamente imperativa es aquel que es generado por quien posee competencia para proponerlo o aprobarlo en el órgano competente; y, a su vez, para generar obediencia, hacerlo exigible, respecto de su cumplimiento. Es de allí, se reitera, de donde proviene su imperatividad: de que la norma emane de una autoridad competente; no solo de que en su texto se manifieste un valor socialmente aceptado ni de que en su lenguaje se utilice el modo imperativo aunque estos, complementariamente, puedan servirle de sustento.

CONSECUENCIA DE LA NORMA

Pero como la norma no se abastece a sí misma ni obtiene su significado y fuerza elocutiva per se, sino por su función social, ello hace que su fuerza recaiga sobre sujetos o actos determinados, si se da que cumplen con la condición establecida en aquella.

Es por ello que desde la perspectiva de la técnica legislativa, cuando se genera una norma se trata, no puede dejarse de tener en cuenta la evaluación de las implicancias que la propuesta pudiera tener sobre aquellos a los cuales afectaría si es que se aprobara.

II

INICIATIVA LEGISLATIVA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

La iniciativa legislativa puede ser enfocada desde diversas perspectivas. La más frecuente es la que lleva a una reflexión sobre su naturaleza jurídica, en especial constitucional, y a sus desarrollos legales respecto del quehacer parlamentario. En el presente caso, si bien no se puede prescindir totalmente de dicha perspectiva, se debe precisar que, de modo distinto aunque complementario, de lo que se trata es de establecer con qué reglas se actúa para lograr que un texto devenga en proyecto o proposición de ley.

En esta perspectiva, la iniciativa legislativa —justamente por constituir un producto resultante de la aplicación de reglas— se constituye en un documento, elaborado por su titular, que viabiliza el interés de este en el marco de las funciones del Congreso y sobre el cual, necesariamente y mediante el debido proceso, deben pronunciarse las instancias pertinentes de este Poder del Estado.

De acuerdo con esta definición, se puede hablar de iniciativa legislativa, “strictu sensu”, solo: 1) si el documento es “generado” por persona que tiene derecho a iniciativa legislativa; 2) si dicho documento es elaborado en razón de las características propias de la función legislativa, tal como han sido establecidas específicamente para el Congreso tanto en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso u otras leyes complementarias; y 3) si se presume fundadamente que dicho documento se sujetará a un procedimiento de evaluación y pronunciamiento por parte del Parlamento.

TITULARES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

Para proponer un texto preliminar como borrador de iniciativa, deberá tenerse en mente quiénes serían los funcionarios u órganos que tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes; y, desde luego, cómo es que el pueblo puede ejercer dicho derecho.

Al respecto, en el Artículo 107° de la Constitución, se otorga dicho derecho a quienes resultan elegidos por voluntad popular, es decir, al Presidente de la República y a los congresistas. Los municipios y gobiernos regionales, en su caso, se encuentran en la misma situación ya que sus miembros ejercen el derecho a iniciativa en razón de elección popular; sin embargo, solo pueden hacerlo en materias que les son propias —señaladas en sus respectivas leyes orgánicas— y por medio del órgano del más alto nivel. Ello, en razón de que el derecho aludido se otorga al órgano y no a su titular o integrantes.

Distintos son los casos del Poder Judicial y de los colegios profesionales quienes ejercen el derecho a iniciativa por exclusivo mandato constitucional. No obstante

ello, deben hacerlo sobre materias de su competencia y con acuerdo de su órgano de más alto nivel al igual que los municipios y las regiones. Se sujetan a estas mismas reglas los demás órganos constitucionales, con excepción de la Defensoría del Pueblo a cuyo titular se le da directamente el derecho a presentar iniciativas; desde luego, en materias de su competencia. (Art. 162º de la Constitución).

Igualmente, en el artículo 107º del texto constitucional se otorga derecho a iniciativa a los ciudadanos conforme a lo dispuesto en la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

Para el caso de la Reforma Constitucional, el derecho a iniciativa es concedido por el artículo 206º de la Constitución, de manera exclusiva y excluyente, al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los Congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al 0.3% de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

ALCANCES DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa, en sentido estricto, es la que hace posible que se aprueben normas con jerarquía de ley. Dicha función hace del Parlamento una institución para la cual está reservada la producción de las leyes y, al mismo tiempo, le plantea un límite: no es su función producir normas de jerarquía inferior a la ley y, por lo tanto, los representantes no podrían ejercer el derecho a iniciativa con tal fin. De ello se infiere que tampoco es competencia de los congresistas la presentación de iniciativas que busquen interpretar, modificar o derogar esas normas de inferior jerarquía a la de la ley.

Sin embargo, podría aducirse que si el Congreso tiene la potestad de dar leyes (legislar sobre aspectos generales de la vida social) también podría ejercerla sobre otros aspectos específicos relativos a la legislación. En esa óptica, podría darse el caso de la elaboración de un proyecto de ley derogatorio de normas de inferior jerarquía; por ejemplo, un decreto supremo. El fundamento se encontraría en el principio jurídico “el que puede lo más, puede lo menos”.

No obstante, debe decirse que las competencias señaladas expresamente para cada uno de los poderes del Estado en la Constitución —al intentar un punto de equilibrio entre los mismos— suponen un mutuo respeto. Para el presente caso, la aplicación del principio “el que puede lo más, puede lo menos”, conllevaría políticas negativas al permitir, por ejemplo, la invasión del ámbito reglamentario propio del Poder Ejecutivo. Por ello, la aplicación del principio “el que puede lo más, puede lo menos” no puede hacer caso omiso de las competencias de los órganos alternos fundadas en el principio constitucional de “separación de poderes” o de “funciones del Estado”.

ATRIBUCIONES LEGISLATIVAS CONSTITUCIONALES

En la Constitución vigente, la función legislativa se consagra de manera genérica en el inciso 1) de su artículo 102°, al establecer como una de las atribuciones del Congreso “dar leyes y resoluciones legislativas y aprobar, interpretar, modificar o derogar las existentes”.

Esta norma, respecto de la formulación y aprobación de proyectos de ley, deja amplia libertad respecto de la materia legislable. El Representante, en consecuencia, puede elaborar un proyecto de ley sobre la materia que estime pertinente, sin olvidar el carácter general de la propuesta y, sin por ello, dejar de tener en cuenta que pueden darse leyes especiales solo por la naturaleza de las cosas pero no por la diferencia de las personas.

Complementariamente, existen otras normas de carácter específico. Así, el mismo artículo 102°, en su inciso 4), norma la aprobación del Presupuesto y la Cuenta General; en el 5) la autorización de empréstitos (Ley de Endeudamiento); en el 6) el ejercicio del derecho de amnistía; y, mediante el inciso 7) se otorga competencia al Congreso para aprobar la demarcación territorial que propone el Poder Ejecutivo.

Asimismo, siendo el Parlamento el titular de la función legislativa, puede delegar en el Poder Ejecutivo, discrecionalmente y en razón de lo dispuesto en el artículo 104° de la Constitución, la facultad de aprobar leyes cuando el Pleno lo estime conveniente y bajo ciertas condiciones establecidas formalmente para tal fin. Estas deberán especificarse en la correspondiente ley autoritativa.

Cabe precisar que el ejercicio del derecho a iniciativa, siendo amplio, no es irrestricto. Así, los congresistas están impedidos, constitucionalmente, por ejemplo, de ejercer el derecho a iniciativa para generar o incrementar el gasto público (art. 79°); de proponer la Ley de Presupuesto, la de Endeudamiento y de la Equilibrio Financiero (Artículo 78°); y de modificar la demarcación territorial (art. 102°, 7). Asimismo, no pueden ejercer el derecho a iniciativa en materias como las de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias (art. 80°); la de la Cuenta General de la República (81°) y la de solicitud de otorgamiento de facultades legislativas (104°).

No estará demás reiterar que no es conveniente ejercer el derecho a iniciativa sobre materia respecto de la cual hay competencia reglada para otro órgano o que implique la violación del principio de separación de poderes. Esto es aconsejable aun cuando no exista prohibición expresa o aplicación del principio de la materia reservada de la ley.

SUJECCIÓN AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Si bien no es propósito de esta publicación referirse específicamente al procedimiento al que se sujetan las iniciativas legislativas, quien pretenda elaborar un proyecto de ley debe tener en claro que este, una vez elaborado, será presentado y

se sujetará a un íter legislativo. En tal sentido, salvo excepciones previstas, el proyecto de ley deberá ser objeto de un informe de admisibilidad; de publicación en el portal del Congreso; de un pronunciamiento de la comisión ordinaria competente; de un debate en el Pleno del Congreso o de la Comisión Permanente; y de la aprobación correspondiente si es que así lo determina la representación congresal. Asimismo, elaborada la autógrafa, esta será remitida al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación o, alternativamente, para la observación que pudiera tener a bien realizar el Presidente de la República. En este segundo caso, devuelta al Poder Legislativo, será objeto de reconsideración por la vía del allanamiento o de la insistencia. En ambos casos, ello dará lugar a la promulgación y publicación correspondientes.

Es en el marco propuesto en este capítulo que pasamos a proponer las reglas de técnica legislativa que harán viable la elaboración de una iniciativa legislativa en la modalidad de proposición o proyecto de ley.

III

REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

NATURALEZA DE LA REGLA DE TÉCNICA LEGISLATIVA

En el Diccionario de la Real Academia Española —modificada para su vigésima tercera edición— se registra como primera acepción de “regla”: ‘aquello que ha de cumplirse por estar convenido en una colectividad’; y, como cuarta, el ‘modo establecido de ejecutar algo’. Estas acepciones, propias del lenguaje usual, tienen en común una intersección semántica: ‘hay un modo de ejecutar algo por haber sido aceptado socialmente’. Desde esta perspectiva, la regla tiene una característica socio-cultural: es un modo, pautado socialmente, de hacer algo.

Para el presente caso, elaborar una propuesta legal presupone el conocimiento de un conjunto de reglas, socialmente aceptadas, que indican el camino que se considera más adecuado para obtener, por lo menos, el diseño de una iniciativa legislativa para, luego, realizar su presentación.

Por su naturaleza indicativa, las reglas de técnica legislativa no poseen naturaleza prescriptiva. En consecuencia, son de naturaleza distinta a la de las normas porque estas contienen un ámbito tendente a la cerrazón semántica, a la univocidad, en razón de su estructura condicional y su carácter coercitivo emanado de órgano competente. Las reglas, de modo distinto —aceptadas socialmente en tanto meras indicaciones no emanadas necesariamente de un órgano competente— tienen a las normas como su finalidad y objeto. Finalidad, en tanto que las reglas son utilizadas-para elaborar la proposición legislativa (conjunto de propuestas normativas); y objeto, ya que, en tanto reglas-de, no serían necesarias sin la posibilidad de construcción de propuestas de normas legislativas.

Las reglas, pues, se constituyen en razón de un poder-ser, se mueven en el mundo metalingüístico-normativo de las posibilidades y se utilizan-para, mientras que las normas, su producto, son el resultado de la adecuada aplicación de dichas reglas y se mueven, por su obligatoriedad, en la esfera del deber-ser.

Por lo tanto, dadas sus características, las reglas de técnica legislativa poseen un carácter indicativo-cultural e instrumental. No prescriben nada; no poseen carácter normativo. En realidad, se plasman como parte de un conocimiento que debe ser asumido institucionalmente y requieren de aceptación social por los miembros, en este caso del Parlamento, a quienes se les encarga la producción de las leyes.

En este contexto, la positivización de una regla de técnica legislativa —concebirla como de tipo normativo— constituye un error debido a que la propuesta de recorrido

de un camino para la elaboración de una iniciativa legislativa no implica obligatoriedad y, por lo tanto, solo posee el carácter de una propuesta cuyo incumplimiento solo podría llevar a la determinación de su eficiencia o ineficiencia, eficacia o ineficacia probables respecto de la elaboración de una propuesta legal.

A este respecto, debe insistirse en que las reglas en referencia —al pertenecer al nivel meta-normativo, es decir, al indicar cómo es que hay que proceder para lograr la propuesta de un texto normativo— no se ubican en el plano propio de las normas y pueden ser sugeridas por cualquier persona versada. Por lo tanto, su producción y efectos, al no ser generados por órgano competente, no se adecuan a ningún procedimiento aprobado legalmente, ni producen consecuencias que conduzcan a coacción o sanción.

En síntesis, las reglas de técnica legislativa, reiteramos, no revisten obligatoriedad sino, más bien, persiguen dotar, a quienes intentan elaborar propuestas normativas, de instrumentos indicativos de qué camino se debe recorrer para lograr tal consecución.

Desde este punto de vista, reglas como las aludidas son las que permiten elaborar el proyecto de ley y tienen que ver, fundamentalmente, con su diseño. Por lo tanto, apuntan a precisar la conceptualización de su materia, su viabilidad, su armazón lógica, su redacción o estilo y presentación.

Así concebidas, la utilización o aplicación de dichas reglas permitirán dotar, si no mantener, la seguridad jurídica y con ello fortalecer la institucionalidad del Parlamento, si los actores conocen cómo recorrer el camino para la producción de los textos normativos.

• **REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

REGLAS DE CONCEPCIÓN DE LA INICIATIVA

Lo primero que hay que establecer es cuál es la idea que se pretende plasmar con la iniciativa. El centro de atención, en esta instancia debe precisarse en razón del problema que se busca enfrentar y de cuál sería la presunta fórmula legal por la que se pretendería afrontarlo.

RTL 1. SEÑALE CUÁL ES EL PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

Todo acto legislativo se inicia sobre la base de una presunción: la existencia de un problema que, para este caso, podría afrontarse mediante una ley. Ello requiere que se muestren, de manera suficiente, los hechos o circunstancias que conducen a sostener tal posibilidad, los cuales pueden ser, entre otros, de naturaleza política, económica, histórica, social, cultural o meramente jurídica.

Así, puede darse el caso de que una persona se percate de la necesidad de salvaguardar el “limón sutil” que se produce en el Perú para lo cual, a su entender, debería darse una ley y, por lo tanto, habría que elaborar el proyecto correspondiente.

Pero, antes de ello, sería necesario establecer con claridad por qué es necesario proteger al aludido limón peruano, el cual se cultiva en varias zonas del Perú; particularmente, en Chulucanas y Tambogrande en el departamento de Piura.

Al respecto, debe decirse que este producto es utilizado con mucha frecuencia en la cocina y farmacopea tradicional en todo el ámbito nacional y viene adquiriendo especial importancia en el mercado interno y externo, sobre todo, por su utilización para la preparación del cebiche y del pisco sour.

Sin embargo, su posicionamiento en el mercado interno y su distribución en el mercado externo podrían quedar afectados por los probables resultados de las gestiones que viene realizando Chile para el registro, como marca de origen, del denominado “Limón de Pica”.

De lograrse tal objetivo, por parte de Chile, se afectaría no sólo el acceso a los mercados sino a los precios y podría disminuir la percepción de la calidad del “limón sutil” afectando dos elementos propios de nuestra identidad (el cebiche y el pisco sour ya referidos), produciéndose lógicamente una merma en los ingresos generados por la diversa presencia de dichos productos y sus variedades en el mercado, sea nacional o internacional.

Habría, pues, que afrontar este problema —descrito aquí de manera sucinta— mediante la elaboración de un proyecto de ley por cuya presentación y aprobación se podría obtener la protección del limón peruano, específicamente, del “limón sutil”.

RTL 2. DETERMINE SI EL PROBLEMA REQUIERE DE UNA INICIATIVA LEGISLATIVA PARA SU SOLUCIÓN

La regla 1, presupone que afrontar o solucionar el problema es posible mediante la dación de una ley. Sin embargo, debe precisarse que no toda materia en la que se tiene interés puede constituir objeto de una propuesta de ley.

Desde un punto de vista meramente formal, la elaboración de una iniciativa legislativa puede generarse, entre otras, por la necesidad de modificar leyes preexistentes; de derogarlas; y de prorrogar o suspender su vigencia, acciones que también podrían aplicarse a los decretos leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia y todas aquellas normas con igual jerarquía.

Asimismo, puede darse el caso de que se tenga la idea de regular una materia que no posea antecedente alguno en el propio ordenamiento legal, por lo que esta debería entenderse como una propuesta de “materia novedosa”.

En cualquier caso, la materia deberá revestir carácter general; es decir, podrá ser objeto de una proposición legal si comprende o abarca a todos aquellos que se encuentran en la misma situación respecto del problema que se pretende afrontar por la vía normativa. Sin embargo, siempre hay la posibilidad de que se realicen propuestas de leyes particulares, es decir, de un ámbito no general, siempre y cuando ello obedezca a la naturaleza de las cosas y no a la diferencia de las personas.

En el respecto que nos ocupa, habría que indagar si existe, acaso, alguna norma por la que se haya manifestado *la intención* de proteger el limón peruano en la legislación nacional.

En el caso del cebiche, el Perú ha dejado evidenciada tal voluntad en su legislación al establecer, mediante la R.D. N° 241/INC del 23 de marzo de 2004, que dicho producto culinario constituye patrimonio cultural; asimismo, mediante la dación de la R.M. 161-2004-PRODUCE, del 22 de abril del 2004, se ha determinado que el Pisco Sour es hoy Producto Bandera del Perú. Por lo tanto, en ambos casos, el limón, aunque de manera indirecta, ya sería objeto de protección.

En consecuencia, en razón de estas disposiciones, parecería ser que no sería necesario abocarse a la preparación de una iniciativa legislativa para proteger el limón peruano —por ser un asunto del cual ya se ha hecho cargo el Poder Ejecutivo— perspectiva que se encuentra reforzada si se tiene en cuenta que, desde una óptica liberal, los asuntos relacionados con el mercado interno están sujetos a las leyes del libre mercado y los del externo a estas y a otras normas que son propias de la jurisdicción supranacional a las que el Perú haya adherido; en especial, como signatario de los convenios en la Organización Mundial del Comercio.

Es en este momento en el que debería decidirse si es que es posible elaborar una iniciativa legislativa ante el Parlamento para absolver la dificultad existente respecto a la protección del “limón sutil”. Y la respuesta, en este contexto, sería obviamente negativa.

No obstante ello, allí no concluye el asunto, ya que la posibilidad de utilizar una propuesta legal sobre la materia en referencia resurge debido a la existencia de una ley, la 28477, por la que se “Declara los Cultivos, Crianzas Nativas y Especies Silvestres Usufructuadas, Patrimonio Natural de la Nación”.

El interrogante, pues, queda planteado: ¿puede incluirse, en los alcances de esta propuesta una disposición que permita incluir al limón peruano y, en especial al “limón sutil”, como patrimonio natural y con ello dejar evidenciada la voluntad de proteger a este producto peruano en el mercado internacional, con miras a la obtención de su denominación de origen?

En esta situación deben ser examinados los alcances de la ley en referencia y determinar si es posible responder el interrogante de manera positiva. Ello permitirá continuar con el proceso de elaboración del proyecto para presentarlo al Parlamento.

En caso contrario, deberá desecharse tal posibilidad y el tratamiento de la materia quedará librado a otra alternativa que contemple la posibilidad de una regulación que no pase por el Parlamento.

RTL 3. DISEÑE UN BORRADOR DE UNA FÓRMULA LEGAL INICIAL (FLI)

Precisada la materia y en la seguridad de que puede ser objeto de una proposición de ley, se debe diseñar una fórmula legal inicial (FLI), la cual constituye el punto de partida para la elaboración de una iniciativa de ley.

Así, si se ha determinado que el limón sutil puede ser objeto de amparo, mediante la modificación de la Ley 28477, aludida en RTL2, se puede proyectar una FLI como la siguiente:

Artículo... — La presente Ley tiene por objeto incluir al Limón, de nombre científico *Citrus uarantifoli* dentro de los alcances de la Ley N° 28477, Ley de Declara a los Cultivos, Crianzas Nativas y Especies Silvestres Usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación.

Artículo... — Deróganse las disposiciones legales que se contrapongan a la presente ley.

Artículo.... — La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

Desde luego que esta es solo una fórmula legal inicial (FLI), un borrador (drafting) de iniciativa legislativa. Es únicamente el inicio, la plasmación de una idea; un texto, con cierto formalismo legal, sobre un problema que podría ser afrontado o solucionado mediante la aprobación y aplicación de una ley.

Este texto *primario*, en tanto propuesta legal inicial (FLI), constituye el objeto sobre el cual se deberá trabajar con el fin de determinar, si se sujeta o no a las *condiciones de viabilidad, reglas lógicas, de estilo o de presentación formal* que permiten el logro de una iniciativa legislativa propiamente dicha.

• REGLAS DE CONDICIONES DE VIABILIDAD

La viabilidad de una FLI requiere del cumplimiento de condiciones que hagan posible que un determinado texto se convierta en iniciativa legislativa; dicho de modo contrario, de condiciones cuyo incumplimiento imposibilitaría su plasmación como tal.

RTL 4. DETERMINE SI LA FLI YA EXISTE COMO NORMA

Para evitar que la FLI, el texto borrador sugerido, sea objeto de sobrelegislación, debe consultarse la legislación existente. Si como resultado de esa búsqueda la fórmula legal diseñada ya existe como norma, la propuesta no es viable.

Por ejemplo, si se ha redactado como fórmula legal inicial, la siguiente:

Artículo...— Institúyase la obligatoriedad de la enseñanza del curso de educación y política de protección del medio ambiente en los niveles primario y secundario.

esta FLI debería ser estudiada para ver si existe legislación ya establecida sobre la materia.

Así, realizada la indagación correspondiente, se encuentra que en el Artículo 127° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, se establece que el Ministerio de Educación y la Autoridad Ambiental Nacional coordinan con las diferentes entidades del Estado y de la sociedad civil para formular la política nacional de educación ambiental. *Su cumplimiento es obligatorio* para los procesos de educación y comunicación. Asimismo, se preceptúa que dicho Ministerio tiene como lineamientos orientadores, entre otros, el desarrollo de una cultura ambiental, constituida sobre una comprensión integrada del ambiente, e incluye aspectos políticos, sociales, culturales, económicos, científicos y tecnológicos. Igualmente, deja en claro la *transversalidad de la educación ambiental* y se establece el desarrollo de programas de educación ambiental, como base para la adaptación e incorporación de *materias y conceptos ambientales en los programas educativos formales y no formales de los diferentes niveles*. (El resaltado del texto parafraseado es nuestro)

Como se puede apreciar, la propuesta ya está regulada en el artículo 127° de la Ley N° 28611, por lo cual no debería continuarse con la elaboración de la iniciativa ya que, en caso de presentarse, se haría un propuesta que, de aprobarse, no haría sino sobrelegislar.

Caso distinto es aquel en el que debe tenerse en cuenta la posibilidad de que la materia propuesta en la FLI se haya sancionado en un instrumento legal de menor jerarquía a la de la ley. En este caso, debería evaluarse si se puede otorgar fuerza de ley al referido instrumento legal; o dejar en manos del ente competente, el tratamiento de la materia.

RTL 5. DETERMINE QUIÉN PROPONDRÍA LA FÓRMULA LEGAL

Esta regla tiene por finalidad determinar si quien está interesado en elaborar una propuesta de ley posee competencia para presentarla. Básicamente, debe responder a la pregunta acerca de quién puede ejercer el derecho de iniciativa legislativa.

Si es el propio titular del derecho a iniciativa quien pretende asumir lo planteado en la FLI o si no lo es pero se sabe con certeza qué titular la asumiría como suya una vez elaborada, la condición está cumplida. Pero si se estima que el derecho a iniciativa puede ser asumido por agente distinto al regulado por norma expresa, la elaboración de la propuesta devendría en inviable.

Así, si se pretende plantear una modificación a la Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional y se entiende que el proyecto de ley, una vez elaborado, sería asumido por el Director General de dicha institución, ello haría improcedente la propuesta porque, por disposición constitucional (118º, 14), esta materia es de competencia exclusiva y excluyente del Presidente de la República —desde luego con el refrendo ministerial correspondiente— y, en consecuencia, para ello, el Director de la Policía Nacional no posee competencia alguna.

Puede darse, asimismo, el caso de que se detecte que la competencia para la propuesta de una ley no corresponda al Poder Legislativo. Por ejemplo, si un congresista ordena que se elabore una propuesta de ley sobre tarifas arancelarias, cualquiera de sus asesores, en su caso y con razón, podría aducir que esa materia no es de su competencia porque existe disposición constitucional expresa (Art. 118º, 20), por la que se dispone que esa materia es de competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, continuar con el perfeccionamiento de una FLI, en el conocimiento de que no existe titular habilitado, constituiría un esfuerzo estéril.

RTL 6. DETERMINE LOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA FLI

La FLI debe ser confrontada, desde el punto de vista normativo, con la Constitución y con la legislación existente. Por lo tanto, considere usted:

Si es contraria a disposición constitucional

Debe establecerse con claridad si la aprobación de la FLI implicaría la trasgresión de alguna disposición constitucional o de alguno de los tratados o convenios que poseen dicho rango. Ello ocurriría, por ejemplo, si un congresista o grupo de congresistas propone utilizar el 10% de las reservas de la seguridad social con la finalidad de constituir un fondo de contingencia para las Fuerzas Armadas ya que, de aprobarse, colisionaría con el artículo 12º de la Constitución, en el cual se declara expresamente la intangibilidad tanto de los fondos como de las reservas de la seguridad social.

Si invade competencias de otros órganos constitucionales

La separación de poderes está consagrada como uno de los fundamentos de la Constitución y de la organización del Estado. Del respeto a este principio se deduce que lo que se encuentra normado como competencia de un poder no puede, de principio, ser ejercido por otro; lo cual, desde luego, es extendible a los órganos constitucionales autónomos. Desde esta óptica, ello significará que hay un impedimento en razón de competencia reglada aun cuando la prohibición no sea expresa.

Este sería el caso si es que varios presidentes regionales se reúnen para intercambiar opiniones sobre la eficiencia o eficacia de su organización interna; y que dicha reunión haya sido motivada porque se han enterado de que el Presidente del Consejo de

Ministros está realizando una serie de entrevistas, con expertos en descentralización, para elaborar una iniciativa legislativa con la finalidad de mejorar la organización interna de los gobiernos regionales y así lograr metas de inversión interna y externa en el ámbito regional.

Si en la reunión de dichos presidentes regionales se discutiera sobre la materia que pretende normar el Poder Ejecutivo, se podría concluir que hay un afán de cooperación muy loable. No obstante, si se tuviera en cuenta la disposición constitucional 192º, inciso 1) ello podría llevar a que los titulares de dichos gobiernos regionales planteen su oposición a la presentación de una propuesta por parte del Poder Ejecutivo debido a que, si se aprobara, se produciría la violación de una reserva constitucional que hace de competencia exclusiva y excluyente de los gobiernos regionales la aprobación de su organización interna.

En tal caso, a quienes corresponde plantear ante el Parlamento una iniciativa sobre la materia en referencia es solamente a los gobiernos regionales. Por ello, quienes pretendieran asumir dicha titularidad deberían suspender dicho intento, dada la posibilidad de incurrir en inconstitucionalidad.

Si se transgreden competencias sobre ámbitos territoriales con reserva constitucional

Por ejemplo, si se propusiera la creación, por el Congreso, de una nueva región sobre la base de áreas contiguas, ello sería a la larga inconstitucional, no solo porque existe norma expresa en la Ley Fundamental (190º) por la que se establece que las regiones, en este caso, se crean mediante referéndum, sino también porque la convocatoria a referéndum es una atribución del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, si algún congresista propusiera crear una región de esta manera, la propuesta legal sería inviable por la invasión, por parte del Congreso, de una competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo referida a la existencia de ámbitos territoriales; en este caso, regiones.

Si se propone materia contraria a tratados internacionales con rango constitucional

Muchos son los tratados suscritos, aprobados y ratificados por el Estado peruano y, por lo tanto, ya forman parte del corpus legal peruano. Entre ellos, resultan de particular importancia los relacionados con los derechos humanos que poseen rango constitucional; especialmente, sobre el derecho a la vida.

En consecuencia, si se tiene como idea sancionar con la pena de muerte determinado tipo de delito habría que tener en cuenta si se violan tratados, suscritos, aprobados y ratificados por el Estado peruano.

Por ejemplo, si se planteara la siguiente propuesta:

Artículo.— El que viola a un menor de 12 años será condenado a pena de muerte. La sentencia firme condenatoria por esta causal no puede ser revocada.

dicha iniciativa podría ser objetada, incluso en su admisión, porque estaría contradiciendo el artículo 4 del Capítulo II del Pacto de Costa Rica; el artículo 6 del Capítulo III del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el Artículo 1 del Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativos a la abolición de la Pena de Muerte.

Así pues, en este u otros casos análogos no debería continuarse con el desarrollo del diseño de la propuesta.

Si se contradice fallo del Tribunal Constitucional con fuerza vinculante

Como es de conocimiento, ante acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional posee competencia para emitir fallos. Estos pueden tener carácter de mera opinión fundada o, si se manifiesta expresamente, fuerza vinculante. Al momento de esta publicación hay 43 fallos de dicho Tribunal con fuerza vinculante lo que los hace de obligatorio cumplimiento por parte de los operadores del Derecho.

Este criterio de obligatoriedad, en razón de la fuerza vinculante que pueda poseer una sentencia del Tribunal Constitucional, debe ser tenido en cuenta cuando se trata de confrontar la FLI respecto de su probable inserción en el sistema jurídico.

Por ejemplo, si se pretende proponer una norma sobre la posibilidad de que los magistrados del Poder Judicial, una vez evaluados, al no conseguir cumplir con los requisitos para continuar en la posesión del cargo, no puedan volver a postular para ejercer cargo alguno en el Poder Judicial, se podría presentar la siguiente FLI:

Artículo ...— Si, como resultado de evaluación, los magistrados del Poder Judicial o del Ministerio Público no logran ser ratificados en sus cargos, no podrán volver a postular ni al mismo ni a ninguno otro, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso 2) del artículo 154^º de la Constitución.

Pero si por desconocimiento o por no haber indagado adecuadamente, quien pretende impulsar esa propuesta no se ha percatado de que existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, sobre esta materia, con fuerza vinculante, esa misma ignorancia haría pasible de inconstitucionalidad la iniciativa si es que llegara a aprobarse.

Y este es el caso. Existe fallo del Tribunal Constitucional, con efecto vinculante, que sienta posición en torno a las consecuencias de la no ratificación antes aludida:

Lo expuesto en los fundamentos N^ºs 5 a 7 constituye la posición de este Colegiado respecto de los alcances del inciso 2) del artículo 154^º de la Constitución [...] si se asume que la no ratificación no representa una sanción, ello no significa, ni puede interpretarse [...] que un magistrado se encuentra impedido de reingresar a la carrera judicial [...] cuando tal prohibición no rige, incluso, para quienes sí son destituidos por medida disciplinaria [...] Para este Tribunal queda claro que una lectura razonable del artículo 154^º inciso 2) no puede impedir en modo alguno

el derecho del demandante a postular nuevamente a la magistratura.
(Exped. N° 1333-2006-PA/TC, f.j. 8)

En consecuencia, queda en claro que la propuesta contenida en la FLI, por oponerse a este mandato, no tendría viabilidad.

Si se crea o aumenta gasto público

Es evidente que la generación o aumento de gasto público tiene repercusiones en la ejecución de gasto por parte del Estado. Por ello, la Constitución vigente de 1993 prohíbe a los congresistas, en su artículo 79°, ejercer el derecho a iniciativa en esa materia. Como consecuencia de dicha prohibición, los congresistas no pueden plantear una FLI que contradiga el referido artículo constitucional.

Así, si un congresista planteara crear un órgano como la Autoridad Nacional contra la Corrupción, ello implicaría la generación de gasto por el Estado para su implementación o acondicionamiento lo que, a su vez, haría inviable la propuesta porque, de aprobarse, sería pasible de una acción de inconstitucionalidad.

Lo mismo sucedería si algún congresista planteara una FLI por la que pretendiera modificar el Decreto de Urgencia 074-2010 con el objeto de que la bonificación extraordinaria, otorgada a pensionistas del decreto Ley N°19990 sea permanente y pensionable.

En ambos casos, la iniciativa correspondería al Poder Ejecutivo y que lo haga un congresista la haría inviable, por la prohibición líneas arriba referida.

Si se otorga un tratamiento tributario particular

Cuando, para el presente caso, se habla de tratamiento tributario *particular*, lo que se quiere significar es lo siguiente.

- El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.
- Las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren de previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Solo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país. (Art. 79°)

En este respecto, si se planteara una FLI por la que se pretendiera diseñar una propuesta con la finalidad de incorporar distritos o provincias para que gocen de los beneficios otorgados por la Ley de Amazonía, dicha propuesta debería cumplir con los requisitos relacionados tanto con su ubicación geográfica como con las condiciones por las que dichas circunscripciones se harían sujetos de un tratamiento tributario especial.

Por ejemplo, tomemos en cuenta la siguiente FLI:

Artículo.- Adiciónase como inciso l) al artículo 3°, numeral 3.1 de la Ley 27037, Ley de Promoción de la Amazonía, el siguiente texto:

“Artículo 3°.-

...

3.1 Para efecto de la presente ley, la Amazonía comprende:

...

l) los distritos de Lari y Caylloma, de la provincia de Caylloma, departamento de Arequipa.”

Si deseamos aplicar a este texto la regla en tratamiento, antes debemos responder algunos interrogantes: 1) ¿Puede un congresista plantear una propuesta con esta materia?; 2) ¿Es pretensión de su titular otorgar a los pobladores de los distritos de Lari y Caylloma los privilegios tributarios de la región amazónica?; 3) ¿Pertenece los distritos de Lari y Caylloma a dicha región?; 4) ¿Cuál es la opinión sobre la materia tributaria del ente competente?

En primer lugar, el tratamiento de materia tributaria implica modificar el gasto público. Por ello, en razón de la regla anterior, no corresponde al congresista ejercer el derecho a iniciativa sobre esa materia

En segundo lugar, al no haber informe del Ministerio de Economía y Finanzas se habría incumplido una de las condiciones de admisibilidad.

En tercer lugar, resulta evidente que los distritos de Lari y Caylloma no forman parte de la Amazonía ya que el argumento de la naciente fluvial del Amazonas resulta insuficiente.

En realidad, lo que se estaría buscando es favorecer a los distritos referidos con los beneficios tributarios otorgados a la región amazónica violando el principio de que no se puede intentar obtener por la vía indirecta lo que no es posible por la vía directa.

En consecuencia, debe desecharse el planteamiento de esta FLI porque no es viable un tratamiento tributario especial para los distritos de Lari y Caylloma.

Cuál es el impacto probable de la propuesta en la legislación

Complementariamente, debe dejarse en claro el probable impacto de la propuesta legal sobre normas de igual jerarquía normativa.

Así, si como instrumento de lucha contra la corrupción, se concibe la idea de sancionar con mayor rigor a aquellos funcionarios del más alto nivel del Estado que hacen mal uso de recursos públicos, esta idea requeriría —por insertarse en el ámbito de la represión delictiva— precisar cuáles son los delitos tipificados como de mal uso de fondos públicos; qué sanciones se han determinado para esos casos; quiénes son aquellos funcionarios que serían objeto de tales sanciones; y cómo se manifestaría la mayor severidad.

En esta perspectiva, consultado el Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, dichos delitos se encuentran tipificados desde el artículo 376º al 401-B, con sus respectivas sanciones. Dichos delitos serían: Abuso de autoridad (376º); Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales (377º); Denegación o deficiente apoyo policial (378º); Requerimiento indebido de la fuerza pública (379º); Abandono de cargo (380º); Nombramiento o aceptación ilegal (381º); Concusión (382º); Cobro indebido (383º); Colusión simple y agravada (384º); Patrocinio ilegal (385º); Responsabilidad de peritos, árbitros y contadores particulares (386º); Peculado doloso y culposo (387º); Peculado de uso (388º); Malversación (389º); Retardo injustificado de pago (390º); Rehusamiento a entrega de bienes depositados o puestos en custodia (391º); Extensión de tipo (392º); Cohecho pasivo propio (393º); Soborno internacional pasivo (393-A); Cohecho pasivo impropio (394º); Abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios (394º-A, reubicado como 376º-A); Cohecho pasivo específico (395º); Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales (396º); Cohecho activo genérico (397º); Cohecho activo transnacional (397-A) Cohecho activo específico (398º); Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo (399º); Tráfico de influencias (400º); Enriquecimiento ilícito (401º); Decomiso (401º - A); y Adjudicación al Estado de bienes decomisados (Artículo 401-B).

Complementariamente, debido a que la idea es sancionar con mayor severidad a los funcionarios y servidores públicos del más alto nivel, queda por determinar quiénes son esos altos funcionarios y qué sanción correspondería aplicárseles. Con tal finalidad, se hace necesaria la revisión del Artículo 99º de la Constitución en el cual se señalan, para el caso de acusación constitucional —como altos funcionarios— al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General.

En cuanto al incremento de la sanción propiamente dicha, la comisión del delito conllevaría, según la FLI que se decida proponer —para quienes ostenten los cargos contemplados en el artículo constitucional referido— una sanción distinta, más severa; por ejemplo, una doble sanción a la ya dispuesta si se comete alguno de los delitos antes mencionados.

Todo ello conllevaría la modificación de cada uno de los artículos en los que se tipifica el delito con la finalidad de precisar, por ejemplo, la duplicación de las penas para cada caso; o alternatively, podría ser oportuno proponer una norma (un artículo adicional) que así lo estableciera para todos los casos de los delitos en cuestión.

Así, pues, al intentar precisar los presuntos alcances de una FLI, respecto de otras normas vigentes, de similar jerarquía, se pueden producir entre ellas —sean constitucionales o legales— relaciones de contradicción, oposición, inclusión o exclusión, desarrollo, precisión o complementación como recursos lógico-jurídicos que permitirían aclarar la probabilidad de continuar o no con la elaboración de la norma.

Otros criterios

Finalmente, hay tres aspectos que deben ser tenidos en cuenta: la FLI, 1) no debe ser transcripción total ni parcial de otro proyecto (76º, 2. d); 2) no debe haber sido rechazada durante la misma legislatura (Arts. 78º, párrafo 2; y 3) debe tener relación con la agenda legislativa y estar de acuerdo con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional. (76º, 2), 2.2 e).

De estas disposiciones —contenidas en el Reglamento del Congreso— la primera tiende a impedir el plagio; la segunda, a imposibilitar la presentación de una iniciativa que haya sido desestimada por parte de la representación en la misma legislatura; y la tercera a otorgar consistencia política a la propuesta.

En síntesis, para dejar en claro el fundamento normativo que tendría la propuesta, deben responderse los siguientes interrogantes:

La Fórmula Legal Inicial (FLI):

1. ¿Colisionaría con alguna disposición constitucional?
2. ¿Invadiría competencias de otros órganos constitucionales?
3. ¿Trasgrediría competencias de ámbitos territoriales con reserva constitucional?
4. ¿Contradiría fallos del Tribunal Constitucional con efecto vinculante?
5. ¿Contravendría tratados que forman parte del ordenamiento jurídico nacional?
6. ¿Generaría o modificaría gasto público?
7. ¿Otorgaría tratamiento tributario especial?
8. ¿Cómo y en qué sentido modificaría la legislación existente?
9. ¿Sería plagio de otra propuesta?
10. ¿Habría sido desestimada en la actual legislatura?
11. ¿Tiene relación con la agenda legislativa?
12. ¿Estaría de acuerdo con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional?

Si los interrogantes (del 1 al 10) son respondidos en el sentido de que sí habría colisión, contravención o contradicción de disposiciones de rango constitucional, plagio o desestimación, no debe continuarse con la elaboración de la FLI porque al momento de presentarla o dictaminarla podría ser considerada improcedente y todo el producto del trabajo devendría en inútil e inviable.

Caso distinto es si la FLI está o no de acuerdo con la agenda o con las políticas de Estado del Acuerdo Nacional ya que, si bien es mejor que las propuestas lo estén, ello no puede ser un impedimento para su elaboración o presentación; es decir, no constituyen una *conditio sine qua non*.

RTL 7. Determine a quiénes afectaría beneficiosa o negativamente la propuesta

La FLI debe ser analizada en razón de su probable costo/beneficio que, para el presente caso, constituye una condición de viabilidad para que pueda convertirse en iniciativa legislativa.

Mediante el análisis costo / beneficio no se procura identificar, únicamente, ingresos y desembolsos contables. Se trata de un instrumento que se aplica con la finalidad de determinar la incidencia, benéfica o negativa, que pudiera generarse en el supuesto probable de aprobación de la FLI.

Si dicha incidencia implicara una cuantificación económica esta debería ser contemplada como condición de viabilidad económica de la propuesta legal inicial pero ello no implicaría dejar de lado su incidencia social.

Así, para determinar el costo/ beneficio de una FLI debería responderse adecuadamente los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el estado que pretende cambiar la propuesta?
2. ¿Qué cambio de estado se propiciaría, si fuera aprobada?
3. ¿Quiénes serían los afectados por ese cambio de estado?
4. Los cambios ¿serían cuantificables o no?, ¿se podrían valorar?
5. Los cambios, cuantificados o no, ¿afectarían positiva o negativamente a los afectados?
6. ¿Cuál es el balance respecto de la viabilidad social o económica de la FLI?

En síntesis, se trata de determinar si los beneficios proporcionados por los cambios son cualitativa o cuantitativamente mayores, iguales o menores a los de los costos, no necesariamente económicos, en que se incurriría; y, a partir de ello, establecer si la FLI posee o no viabilidad económica y social.

RTL 8. ESTABLEZCA SI EL IMPACTO AMBIENTAL HACE VIABLE LA FLI

El estudio de incidencia de impacto ambiental es un requisito de admisibilidad exigible por el Congreso solo si existe presunción fundada de que la propuesta puede tener efectos en el ambiente. En su caso, dicho estudio debe acompañar a la iniciativa, lo cual supone que ha sido tenido en cuenta para su diseño y elaboración.

Así, pues, si se determina que hay necesidad de realizar el estudio de incidencia ambiental, su texto podría ser abordado desde dos perspectivas: 1) estableciendo qué normas de la propuesta legislativa podrían tener incidencia en la conservación o variación del medio ambiente; o 2) determinando si hay fundamento suficiente para

que la fórmula legislativa que se propone se constituya, en conjunto, en un instrumento que pueda generar una o más incidencias ambientales.

En tal sentido, debe procurarse dar respuesta a los siguientes interrogantes:

Por qué es necesario el estudio de incidencia ambiental de la FLI

Una vez diseñada la FLI, se expresarán las razones por las cuales se estima necesaria la realización de un estudio de incidencia ambiental.

Cuál es la base legal que sustenta la necesidad del estudio de incidencia ambiental

La base legal, sobre esta materia, es la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N° 27446); su reglamento, D.S. N° 019-2009-MINAM; y la Ley del Ambiente, N° 28611.

Cuál sería el ámbito de incidencia ambiental en la FLI

En razón del marco legal antes referido, el ámbito de incidencia ambiental puede entenderse como el espacio en el que esta, necesariamente, se produciría si la propuesta fuera aprobada. A este respecto, debe entenderse el ambiente como un todo en el cual se da la interrelación de lo biótico y abiótico; en otras palabras, entre los seres que tienen vida y los que no la tienen.

Si se ha efectuado un inventario o diagnóstico ambiental

Determinado dicho ámbito, se llegará tanto a un inventario como a un diagnóstico ambiental. Ello podría realizarse sobre la base de tres variables centrales: las referidas a los ámbitos natural, socioeconómico y cultural, los cuales constituyen la pirámide de desarrollo sostenible. Es en razón de estas variables que deben llevarse a cabo la descripción del estado actual del sistema; la interpretación de ese estado (causas que lo han generado y propiciado); y la previsión de su evolución sin actuación.

Cuál sería la valoración del inventario ambiental

Se trata de identificar, en la medida de las posibilidades técnicas, el servicio ambiental de los elementos ambientales implicados, con miras a su conservación o aprovechamiento sostenible, según sea el caso, y en razón de su importancia o mérito.

Al respecto, los criterios de valoración más frecuentes e importantes suelen ser el aporte o mejoramiento de la legislación vigente; el servicio ambiental de los elementos concernidos; la biodiversidad (variabilidad y relaciones de los organismos); la rareza y representatividad (valor por lo único y por relación con lo óptimo); la naturalidad (por lo contrario a lo transformado); la productividad; el grado de aislamiento (infrecuente por oculto o inaccesible); la imposibilidad de sustitución; la calidad (funciones del elemento en el medio); la fragilidad o vulnerabilidad (susceptibilidad al cambio); la singularidad; y la evolución del elemento.

Qué impactos se podrían prever si se aplicara la FLI

Mediante el estudio de impacto ambiental debe precisarse, en caso de una presunta aplicación de la FLI, qué incidencias ambientales son relevantes o significativas y cuáles no.

Cómo se expresa la relación de la FLI con el probable impacto ambiental

Finalmente, se debe determinar si existe una relación consistente y favorable de la fórmula legislativa y su probable impacto ambiental. Es decir, si existe fundamento suficiente para que la propuesta no sea calificada como un acto legislativo de incidencia ambiental negativa. Para ello, como toda actividad humana transforma el ambiente, debería indagarse si existe un estudio de ejecución de impacto ambiental (EEIA), el cual constituiría una garantía de aplicación ambiental adecuada de la FLI, si se aprobara.

RTL 9. INDAGUE POR LA OPINIÓN DE LOS INTERESADOS

Establecida la compatibilidad constitucional de la FLI y su impacto —legal, socio-económico y, en su caso, ambiental— hay que indagar por las opiniones de los grupos o sectores interesados.

La obligatoriedad de opinar —en el sentido amplio del término— sobre el proyecto en elaboración, en algunos casos, está expresamente establecida, mientras que en otros, la necesidad de conocer la opinión se plantea en razón de los genuinos intereses de los presuntos afectados y de la función de representación que ejercen los congresistas.

Al respecto, para el caso de las propuestas de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones, la obligatoriedad de un informe previo, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, se establece claramente en el artículo 79º de la Constitución. Ello quiere decir que no puede haber un proyecto de ley, sobre la materia, si no se ha tenido en cuenta el informe de dicho Ministerio. El mismo criterio se aplica a iniciativas sobre tratamiento tributario especial (79º); y a las de demarcación territorial (102º) que deben ser remitidas por el Poder Ejecutivo.

Pero no basta con que haya una norma que obligue a la opinión antes aludida. Si se desea someter a prueba la FLI, en cuanto a su legitimidad, el criterio de los autores debe inclinarse por tener en cuenta las opiniones de los que podrían ser afectados por la fórmula legal, esté o no normada la obligatoriedad de la consulta.

Adoptar una perspectiva que permita legitimar la propuesta en elaboración (FLI) es lo más aconsejable; pero en el caso de obligatoriedad, el no cumplimiento del mandato constitucional o legal de consulta puede ocasionar problemas futuros en el procedimiento de aprobación de una propuesta.

Asimismo, debe decirse que la opinión, sea fundada en disposición expresa o en

criterio de legitimación, no debe descuidar el tener en cuenta las políticas de públicas establecidas en cada uno de los órganos de gobierno.

No obstante, debe decirse que la consulta —sea por mandato de norma expresa o por la necesidad de legitimar la propuesta en elaboración— no conlleva necesariamente la aceptación de la posición adoptada por el órgano consultado. Quien elabora la propuesta debe evaluar si la opinión formulada posee la suficiencia necesaria para determinar si se continúa con su elaboración; o, en caso contrario, si revela su inviabilidad.

RTL 10. INDAGUE CÓMO SE TRATA LA MATERIA EN OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS

Conocer otros ordenamientos jurídicos puede ayudar a realizar una serie de cambios o corroborar el nuevo texto normativo que se busca proponer.

La aplicación de esta regla tiene carácter meramente referencial, en razón de que lo dispuesto en un orden jurídico distinto tiene solo carácter ilustrativo.

Desde luego que esta regla excluye de sus alcances lo previsto en la regla 6 en lo relativo a la obligatoriedad de las disposiciones de carácter supranacional.(v. pág. 33)

• REGLAS Y CONDICIONES LÓGICAS

Las condiciones lógicas apuntan a un manejo consistente de la información necesaria para elaborar la FLI, tanto en sus aspectos materiales como formales.

Las reglas que permiten regular la aplicación de dichas condiciones lógicas se articulan sobre la base de los principios de totalidad, permanencia, coherencia, inclusión y sucesividad.

TOTALIDAD

El tratamiento de la materia en la FLI no puede ser parcial. La idea es que la materia de la propuesta sea abordada en su totalidad. Por lo tanto, es necesario que lo tratado, con miras a que constituya un cuerpo normativo o parte de él, sea visto en todos sus aspectos.

RTL 11. INTEGRE LA FLI CON LAS DISPOSICIONES NECESARIAS Y SUFICIENTES

Lo que esta regla indica es que la materia debe ser propuesta en su totalidad; es decir, que la FLI debe cubrir todo el campo legible. La propuesta normativa, en consecuencia, no solo debe contener la materia necesaria sino la suficiente. Por lo tanto, establecido el núcleo legible (lo necesario), deben proponerse las normas que lo complementen (lo suficiente).

Así, si se declara de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la laguna de Conococha, ubicada en la provincia de Recuay, en el departamento de Áncash, esta declaración constituye el núcleo legible. Pero del hecho de que lo sea no se puede inferir que vaya a ser una norma suficiente. La declaratoria en referencia solo deja en claro el objeto y el interés por la laguna de Conococha. Sin embargo, tal declaración no es suficiente y debe ser complementada, por ejemplo, precisando el ámbito que rodea a la laguna (declarando intangibles la laguna de Conococha y *las zonas colindantes a ella*); y encargando al ente competente (Ministerio del Ambiente) la realización de un estudio técnico integral para llevar cabo la recuperación, conservación y protección de la laguna referida.

Solo así, podrá elaborarse una propuesta cubriendo todo del campo que se considera legible.

PERMANENCIA Y TRANSITORIEDAD

Hay normas que poseen una permanencia ilimitada en el tiempo y otras que son aprobadas para tener una vida limitada. Todo depende del tiempo que se plantee respecto de su vigencia.

RTL 12. AGRUPE LAS PROPUESTAS DE NORMAS SEGÚN SU PERMANENCIA O TRANSITORIEDAD

En la FLI, los artículos deben organizarse según dos tipos de normas: las que son permanentes en el tiempo y las que se encuentran sujetas a plazo determinado. Las primeras son las que conforman o complementan el núcleo legible; y las segundas, las que posibilitan regímenes temporales explícitos para su vigencia o aplicación. Así, en un texto como el establecido en la regla 1:

Artículo...— La presente Ley tiene por objeto incluir al Limón, de nombre científico *Citrus uarantifoli* dentro de los alcances de la Ley N° 28477, Ley de Declara a los Cultivos, Crianzas Nativas y Especies Silvestres Usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación.

Artículo...— Deróganse las disposiciones legales que se contrapongan a la presente ley.

Artículo.... — La presente ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

se proponen dos tipos de artículos: uno con un disposición permanente —relacionado con la inclusión del limón dentro de los alcances de una ley— y otros dos, los subsiguientes, cuyo carácter derogatorio y de puesta en vigor, son evidentemente transitorios. El primero constituiría el núcleo legible de la FLI, ya que en su ausencia la propuesta carecería de materia normativa, y los otros dos deberían agruparse en torno a él, justamente por su transitoriedad.

Esta diferencia se percibe con mayor nitidez en aquellas FLI en las cuales se propone la elaboración o modificación de leyes orgánicas, códigos procesales, textos constitucionales, etc. En ellos, por su extensión, se ubican con mayor claridad las normas permanentes en el tiempo —sean estas sustantivas o procesales— diferenciándolas de las que se plantean de modo transitorio, es decir, con un tiempo determinado de vigencia.

En este respecto, es recomendable agrupar las normas sustantivas y procesales con sus correspondientes transitorias, salvo que estas tengan efecto sobre todo el cuerpo normativo que se propone, en cuyo caso deberían ir en la parte final de la propuesta.

RTL 13. UBIQUE LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS EN TORNO A LAS DEL NÚCLEO LEGISLABLE.

Existen propuestas normativas que, de aprobarse, no regularían *directamente* la materia, es decir, no pertenecerían al núcleo legible. Sin embargo, se estima conveniente proponerlas para que, de manera permanente, conformen el cuerpo de la propuesta, con la finalidad de evitar probables problemas ocasionados por lagunas o vacíos. Estas son las normas de carácter complementario y, de principio, deben ser ubicadas después de las que forman parte del núcleo legible.

Así, si retomamos el caso ya referido de la laguna de Conococha y se tiene la idea de proteger esa zona del país; y, asimismo, se considera necesario precisar cuál es la zona escogida; establecer qué tipo de protección se le desea otorgar; y determinar quién se encargaría de los estudios técnicos que correspondan, todo ello haría necesario organizar una propuesta de texto normativo que establezca en torno a qué norma o normas se articularían dichas precisiones.

En tal sentido, si se propone la siguiente FLI:

Artículo...— Declárase de interés nacional la recuperación, conservación y protección de la laguna de Conococha, ubicada en la provincia de Recuay, en el departamento de Ancash.

esta propuesta constituye el núcleo legible, es decir, incluye en sí aquellos aspectos de la propuesta cuya ausencia haría que careciera de materia, es decir, de referencia específica. Sin embargo, aunque nuclear y por ello necesaria, no es suficiente. Por ello, es necesario que sea complementada para que adquiera viabilidad. Ello porque la declaratoria requiere de un tratamiento especial de la zona objeto; y, asimismo, hace necesario un ente competente que se haga cargo para que la declaratoria de interés nacional tenga efectos en el cuidado de dicha laguna y de sus alrededores.

Pero como esa complementariedad debe ser permanente y tanto el tratamiento especial de esa zona como el encargo al ente competente no pueden ser por tiempo determinado sino por tiempo indefinido, es que debería diseñarse una propuesta como la siguiente:

Artículo...- Decláranse intangibles la laguna de Conococha y las zonas colindantes a ella, ubicadas en la provincia de Recuay, en el departamento de Áncash.

Artículo...- Encárgase al Ministerio del Ambiente la recuperación, conservación y protección de la laguna de Conococha.

Estas dos propuestas normativas poseen carácter complementario al núcleo legislable, dada su naturaleza instrumental permanente.

RTL 14. AGRUPE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS EN RAZÓN DE LAS PERMANENTES Y DE LAS COMPLEMENTARIAS

Hay propuestas normativas que por su naturaleza son transitorias; es decir, poseen un término de vigencia explícito; por ejemplo, la declaratoria en reorganización de una universidad u organismo público. En casos como estos, la propuesta se plantea por plazo explícito y determinado, ya que la reorganización no puede llevarse a cabo por tiempo indefinido. Similar naturaleza poseen las leyes de presupuesto, de delegación de facultades y la de la Cuenta General de la República, entre otras.

Asimismo, existen propuestas normativas en las que se entiende o señala específicamente un tiempo determinado de vigencia y, una vez transcurrido, su fuerza vinculante y sus efectos jurídicos desaparecerían. Estos son los casos, entre otros, de las derogaciones, abrogaciones, puestas en vigencia, prórrogas, suspensiones y excepciones, etc. Lo mismo sucedería con la *vacatio legis*; es decir, una propuesta normativa por la que debe cumplirse un plazo determinado para que la propuesta de ley pueda entrar en vigencia, si es que se aprobara.

Este tipo de normas transitorias, dependiendo de la extensión del cuerpo normativo, deben ubicarse después de las disposiciones permanentes y complementarias, en concordancia con lo establecido en la regla 12.

COHERENCIA

El principio de coherencia tiene que ver con las condiciones lógicas necesarias y suficientes para la articulación del texto de la FLI. La ausencia de condición lógica, en general, se da en el caso de haber una incoherencia subsanable, es decir, solucionable mediante la corrección del texto de la FLI.

RTL 15. EVITE LA AMBIGÜEDAD EN LA FLI

Existe una tensión permanente entre la precisión y la ambigüedad, en el intento constante de los juristas de lograr la unicidad de significado de la norma para su mejor entendimiento. Así, siendo el lenguaje ambiguo por naturaleza, el significado o la referencia de las normas que se puedan proponer tenderán a no ser unívocos y por ello, a pesar de intentar la neutralización de dicha ambigüedad, siempre existirá la

tendencia a utilizar alguno de los métodos de interpretación o integración, con el fin de extraer el significado más apropiado de la norma para su aplicación.

Veamos un texto como el siguiente:

Artículo...- Las disposiciones contenidas en el Concordato celebrado entre la República del Perú y la Santa Sede en 1980 y sus normas complementarias son aplicables, en lo que fuera pertinente, a las confesiones religiosas de origen bíblico o cristiano.

Respecto de él, cabe plantearse cómo se determinarán la pertinencia y el origen bíblico o cristiano. Ello porque la propuesta no establece los criterios de pertinencia y los deja a la libre determinación del aplicador de la norma; y, en segunda instancia, porque se deja planteada la posibilidad de que existan comunidades religiosas que sean cristianas no bíblicas, o de origen bíblico pero no cristianas. Así quedan claras tanto la ambigüedad como la necesidad de interpretación si es que se aprobara el texto propuesto.

No obstante, aun cuando sea difícil lograrlo, esta regla tiene como finalidad la de instar, en cuanto sea posible, a reducir los márgenes de ambigüedad en la elaboración de los textos que pretendan proponerse como propuestas de ley y con ello evitar la dispersión que pudiera posibilitar una interpretación antojadiza del texto, si se aprobara.

RTL 16. EVITE EL INCUMPLIMIENTO DE CONDICIÓN LÓGICA

La ausencia de condición lógica no contradictoria supone un error lógico subsanable y, en consecuencia, la posibilidad de una nueva versión.

Observemos la siguiente FLI:

Ley que amplía por treinta días el plazo de funcionamiento de la Ley que crea la Comisión Especial Revisora de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar.

En ella se manifiestan varios errores lógicos. Un primer error es el que atribuye a la ley capacidad de *ampliación* de plazo cuando la ley, por sí misma, no puede ampliar nada, sino que es *por medio* de ella que un sujeto tácito y colectivo (congreso) aprueba tal ampliación.

Un segundo error lógico es el que especifica que el plazo de funcionamiento es el plazo de la ley. Tal especificación no se refiere a dicho plazo —lo que podría confundirse con su vigencia— sino al plazo de funcionamiento de la Comisión Especial Revisora de la Ley de Protección frente a la Violencia Familiar establecido *por ley*.

Y un tercer error lógico es aseverar que la ley “crea” la comisión especial señalada cuando es claro que la ley no crea nada sino que es *por medio de ella* que tal creación puede llevarse a cabo.

En consecuencia, puede afirmarse que, tanto en el primero como en el tercero de los casos, el error lógico radica en la atribución de un carácter sustancial a la ley cuando en realidad posee un carácter meramente instrumental; y, en el segundo, que hay una especificación equivocada ya que no se trata de un plazo “de ley” sino de un plazo “de funcionamiento de la comisión”.

Así, desde el punto de vista de los requisitos lógicos, el texto propuesto debería ser precisado y corregido del siguiente modo:

Ley por la que se amplía, por treinta días, el plazo de funcionamiento de la Comisión Especial Revisora otorgado por la Ley de Protección Frente a la Violencia Familiar, Ley N^o

En cuanto a la condición lógica irreductible que pueda haberse producido en la FLI no queda sino excoger una de las dos posibilidades existentes en el texto normativo propuesto dada la imposibilidad lógica de la subsistencia de ambas en un mismo texto.

RTL 17. EVITE EL DESPLAZAMIENTO REFERENCIAL

El desplazamiento referencial se produce cuando, en el texto normativo propuesto, se da por sentado un acto sin que este haya sido efectivamente formalizado. Es muy frecuente, por ejemplo, entender que se ha realizado un acto de creación de “algo” por el solo hecho de haber declarado su necesidad.

Veamos, por ejemplo, la siguiente propuesta normativa:

Artículo...— Declárese de necesidad pública la creación de la Universidad Nacional Tecnológica en el distrito de San Juan de Lurigancho.

Si se entiende que por esta declaración la universidad ha sido creada, ello constituye un error lógico ya que la universidad no existe jurídicamente. Lo que poseería valor jurídico es la mera declaración de la necesidad de su creación.

Otro caso de desplazamiento referencial es confundir el texto de un artículo que señala la finalidad de la norma propuesta con el acto mismo de preceptuar sobre la materia que se trata en él. Así, por ejemplo:

Artículo 1^o.- Objeto

Créase el sistema integrado denominado Central Nacional de Emergencias con el objeto de atender en forma eficiente y oportuna las llamadas telefónicas o por otros medios de comunicación frente a toda situación de emergencia de los ciudadanos, a efectos de ser atendidos por otras instituciones y servicios de urgencias públicos con que cuenta nuestro país.

En esta FLI es evidente el desplazamiento referencial: en primer lugar, la palabra “objeto” —en la sumilla— puede referirse tanto a la *finalidad* de la norma como,

excluyentemente, a su *materia*; y, en segundo lugar, el texto propio del artículo no da cuenta de lo primero ni es claro respecto de lo segundo. Por lo tanto, ya que no se refiere a la materia ni plantea la finalidad de la norma que se propone, el texto debería ser redactado del siguiente modo:

Artículo 1º.- Créase el sistema Central Nacional de Emergencias con el objeto de atender en forma eficiente y oportuna las llamadas telefónicas o por otros medios de comunicación frente a toda situación de emergencia que los ciudadanos, a efectos de ser atendidos por otras instituciones y servicios de urgencias públicos con que cuenta nuestro país.

Estos y otros modos de desplazamiento referencial deben ser evitados en aras de la coherencia de la norma. En tal sentido, debe aplicarse a la propuesta contenida, en vía de ejemplo, en la RTL 3, referente a la protección de limón peruano. En tal caso, el texto en referencia debería quedar redactado de la siguiente manera:

Artículo...- Inclúyese al limón (*citrus uarantifoli*) dentro de los alcances de la Ley N° 28477, Ley que declara a los cultivos, crianzas nativas y especies silvestres usufructuadas Patrimonio Natural de la Nación.

Artículo...- Deróganse las disposiciones legales que se contrapongan a la presente ley.

Artículo...- La presente ley vige desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El peruano".

RTL 18. REALICE LA REMISIÓN CON PRECISIÓN

La remisión es un procedimiento lógico por el que se relacionan *expresamente* diversas normas tanto al interior como al exterior de un cuerpo normativo. La finalidad de la remisión es evitar la dispersión en el tratamiento de la materia legal. De este modo, en una propuesta de proposición legal, la remisión propicia que tanto el núcleo como el campo legible sean tratados consistentemente.

Remisión interna. Este procedimiento lógico refiere a una propuesta que se halla en el mismo cuerpo normativo. Por ejemplo:

Artículo...- Las personas incursoas en los alcances del artículo 4º podrán invocar su legítimo derecho ante autoridad competente con sujeción al procedimiento que se establezca en el reglamento de esta ley.

En esta FLI hay una remisión al artículo 4º y, así como está enunciada, no deja duda de que dicho artículo pertenece al mismo cuerpo normativo de la FLI, es decir, forma parte de él.

Complementariamente, deben evitarse fórmulas como "artículo precedente", "artículo anterior" u otras similares porque ello puede producir inconvenientes en la exactitud de la remisión.

¿Qué sucedería, por ejemplo, si se utilizara la fórmula “artículo precedente” y se adicionara un artículo posterior al inicialmente precedente? Sucedería que la remisión ya no sería al originalmente anterior sino al adicionado, lo cual evidentemente haría incurrir en un error de remisión.

En cuanto a los incisos, literales o numerales la remisión debe realizarse dejando constancia del artículo o inciso al que pertenecen, respectivamente. De modo distinto, la remisión a los párrafos debe efectuarse, en cualquier caso, indicando su número ordinal; es decir, el orden en el que el párrafo aparece en el artículo, inciso, o numeral o literal, también respectivamente.

Remisión externa. Es un procedimiento lógico por el que se remite a norma ubicada en diferente cuerpo normativo. Así, pues, la remisión externa siempre referirá a disposición distinta de la que se halla en el cuerpo de la propuesta legal en tratamiento. Por ejemplo, si se utiliza la fórmula, “... en el artículo 4° de la Ley N° 23336”, no queda duda alguna de que el referido artículo 4° no pertenece a la FLI, sino a la ley aludida.

El mismo criterio se aplica en caso de remisión externa a incisos, numerales o literales, o párrafos.

Remisión a serie. La remisión a una serie de artículos comprende el primero y el último. Muchas veces, las normas contienen disposiciones que remiten a un conjunto de normas. Para ello, en español es frecuente, por ejemplo, la utilización de la fórmula “entre los artículos X y Z”. Sin embargo, una disposición presunta, como “deróganse las disposiciones contenidas *entre* los Artículos 124° y 128° del Decreto Legislativo 24300”, siendo una clara remisión externa, resultaría ambigua en su referencia. Ello, porque la preposición “entre” puede interpretarse en dos sentidos: 1) que los artículos derogados sean el 125°, 126° y 127°, comprendidos *entre* los artículos 124° y 128° que, en tal caso, se constituirían en límites, no siendo, por tanto, objeto de la derogación; y 2) que los dichos artículos 124° y 128° sean también objeto de tal derogación.

Al respecto, cabe sugerir que, en este y otros casos análogos, se evite el uso de la preposición “entre” y se prefiera fórmulas como “del artículo ... al artículo ...”; o, mejor, y si es proporcionalmente pequeña, que se cite la serie con todos los artículos contenidos en ella.

El mismo criterio se aplica para la remisión externa en incisos, numerales o literales, o párrafos.

INCLUSIÓN

La existencia de artículos en una propuesta de ley constituye, desde el punto de vista formal, una referencia obligada. Ello porque no pueden darse casos de leyes sin artículos pero sí de artículos sin incisos, literales o numerales, o sin articulación en unidades superiores de organización como títulos, secciones, capítulos, etc.

El principio de inclusión supone la existencia formal de partes del texto normativo

propuesto que se integran dentro de otras. Así, por ejemplo, el artículo puede contener varias normas en los párrafos que lo componen como incisos, numerales o literales; o, integrarse en títulos, secciones, libros, etc.

RTL 19. CADA ARTÍCULO DEBE CONTENER LA MENOR CANTIDAD DE NORMAS POSIBLE

Es fundamental procurar que cada artículo contenga solamente una disposición normativa. Sin embargo, si se requiere introducir diversas disposiciones en un mismo artículo, deberá guardarse una unidad temática y tratar su texto con la mayor concisión. Obsérvese el siguiente caso, referido al procedimiento en la Estación de Preguntas, en el Reglamento vigente del Congreso peruano:

NO ES UN BUEN EJEMPLO DE TÉCNICA LEGISLATIVA	LA VERSIÓN MÁS ADECUADA, SEGÚN ESTA REGLA RTL19
<p>Artículo 85º.— Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el Ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la Estación de Preguntas.</p> <p>Las preguntas al Gobierno se entregarán por escrito a la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y serán incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso. El rol de preguntas será remitido al Presidente del Consejo de Ministros con una anticipación de 72 horas a la sesión a fin de que pueda organizar sus respuestas.</p> <p>a) La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser formulada en forma precisa para ser leída en no más de un minuto.</p> <p>b) No pueden formularse preguntas de interés personal.</p> <p>Tampoco pueden formularse preguntas que supongan consultas de índole estrictamente jurídica o que exijan la elaboración de datos estadísticos muy complejos. El consejo Directivo desestimarás las preguntas que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente Reglamento y las devuelve a su autor. El Presidente enviará la Lista de Preguntas a la Presidencia del Consejo de Ministros con una anticipación de 4 días a la sesión donde se realizará la estación de preguntas.</p> <p>c) El tenor de la pregunta debe ser tal que su lectura no exceda un minuto. El Congresista puede</p>	<p>Artículo...— Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la cual será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros o los ministros de Estado o por el ministro designado por el Presidente del Consejo de Ministros.</p> <p>Artículo ...- La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser formulada en forma precisa.</p> <p>Artículo...- No pueden formularse preguntas de interés personal; tampoco, que supongan consultas de índole estrictamente jurídica o que exijan la elaboración de datos estadísticos muy complejos.</p> <p>Artículo...— Las preguntas al Gobierno se entregan por escrito en la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y son incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso.</p> <p>Artículo...— El Consejo Directivo desestima las preguntas que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente Reglamento y las devuelve a su autor.</p> <p>Artículo...— El listado de las preguntas es remitido al Presidente del Consejo de Ministros, 72 horas antes de la sesión.</p> <p>Artículo...— La pregunta no debe exceder de un minuto. El Congresista puede agregar consideraciones dentro de dicho lapso.</p> <p>Artículo...— El Ministro responde en un tiempo no mayor de tres minutos.</p> <p>Artículo ...— El Congresista puede repregun-</p>

<p>agregar consideraciones que no son leídas dentro del minuto.</p> <p>d) El Ministro responde en un tiempo no mayor de tres minutos, tras lo cual puede producirse la repregunta del Congresista. El mismo procedimiento se aplica a las restantes preguntas inscritas. La repregunta es de un minuto, y en este caso, la respuesta no puede exceder los dos minutos.</p> <p>e) Cada Congresista sólo formula una pregunta. La repregunta versa sobre el mismo tema y debe desprenderse de la respuesta previamente emitida por el Ministro.</p> <p>f) Las preguntas no respondidas, o las repreguntas sin tramitar por falta de tiempo, son contestadas por escrito. El Ministro debe hacer llegar la respuesta a la Mesa Directiva del Congreso en un lapso no mayor de cuatro días calendario.</p> <p>g) El o los Ministros no contestarán las preguntas de los Congresistas que no estén presentes en el Hemiciclo al momento de su turno, salvo si se encuentra con licencia.</p> <p>h) El Ministro no volverá a referirse a preguntas ya respondidas en la legislatura, salvo se trate de una repregunta o una respuesta a una pregunta cuyo tema tenga alguna referencia directa a la respondida.</p>	<p>tar sobre el mismo tema en un lapso no mayor de un minuto.</p> <p>La respuesta no puede exceder los dos minutos.</p> <p>Artículo...— No se responden preguntas de congresistas ausentes, salvo que se encuentren con licencia. Tampoco se absuelven consultas ya respondidas en la legislatura, salvo que el tema refiera directamente a ellas.</p> <p>Artículo...— Las preguntas no respondidas o las repreguntas sin tramitar son contestadas por escrito. El Ministro hace llegar la respuesta a la Mesa Directiva del Congreso en un lapso no mayor de cuatro días calendario.</p>
---	---

Como se puede apreciar, la propuesta gana en claridad y precisión si, como resultado de la aplicación de esta regla, se obtiene una propuesta normativa alternativa como la señalada en la columna derecha del cuadro precedente: la idea es que el artículo contenga el número mínimo de disposiciones normativas.

RTL 20. SI ES NECESARIO, ORGANICE CADA ARTÍCULO EN INCISOS Y NUMERALES O LITERALES

Incisos. Los artículos propuestos pueden organizarse internamente, en incisos; sobre todo, en el caso de requerir enumeraciones o especificaciones. Así, en el artículo 2° de la Constitución se pueden apreciar 24 incisos numerados correlativamente. También se denominan así las partes del artículo precedidas por letras.

En consecuencia, se habla de incisos cuando un artículo se divide en párrafos precedidos por caracteres, sean alfabéticos o numéricos.

Literales o numerales. A su vez, si se pretende organizar los incisos en párrafos precedidos también por letras o números, estos deben denominarse “literales” o “numerales”, respectivamente. Así, si se refiere una norma llamándola “numeral 1.”,

ello querrá decir *siempre* que se trata de una parte del inciso de un artículo. Lo mismo sucederá si tal referencia se denomina “literal.” Ser preciso en este caso ayudará a diferenciar con claridad un inciso o la parte que corresponda de él.

Párrafo. Los párrafos son partes de un artículo, sin precedencia de letra o número, al interior de los artículos, incisos, o literales o numerales. Esta regla se utiliza si se estima pertinente no aplicar las reglas alternativas contenidas en esta RTL20.

SUCESIVIDAD

Los artículos deben ser objeto de una numeración arábica, la cual deberá ser sucesiva y en orden descendente. Excepcionalmente, puede utilizarse numeración romana, sobre todo, si se trata de capítulos, secciones, libros, etc., o títulos preliminares. Si se da el caso de uso de caracteres literales, se sigue el mismo criterio de sucesividad pero con criterio alfabético.

RTL 21. ORDENE LOS ARTÍCULOS, INCISOS Y LITERALES O NUMERALES, CONSECUTIVAMENTE

Los artículos, incisos o numerales propuestos, precedidos de números arábigos o romanos, se ordenan secuencialmente siguiendo el criterio decimal; los precedidos por letras, se ordenan con criterio alfabético.

Esta regla, que parece obedecer al sentido común, es motivo de violación en algunos textos normativos produciendo dificultades para la remisión. En consecuencia, debe evitarse, siempre, recomenzar la numeración al interior de una misma propuesta legal. Lo mismo debe decirse, en cuanto sea posible, del ordenamiento en el caso de precedencia de caracteres alfabéticos.

Este era el error en que se incurría en el Reglamento Interior de las Cámaras Legislativas de 1853 vigente hasta 1993, en el cual se reiniciaba la numeración cada vez que empezaba un nuevo capítulo. La utilización de esta modalidad, además de hacer engorrosa la remisión, ocasionaba dispendio del tiempo legislativo.

REGLA 22. ADICIONE NORMAS MODIFICANDO EL NÚMERO O LETRA DE LA PRECEDENTE

La adición de artículos a una norma se propone repitiendo el número de la precedente y adicionando a este, tantos caracteres alfabéticos en mayúsculas como fueran necesarios.

Así, si se propone la adición de uno o varios artículos, entre otros dos de una norma preexistente, no debe correrse la numeración consecutivamente. Por ejemplo, si se desea adicionar entre los artículos 221° y 222°, dos artículos, no debe entenderse que las disposiciones adicionadas serán numeradas con el 222° y el 223° y, en consecuencia, corresponderá al original artículo 222° el número 224°. Hacerlo así constituiría un error de técnica legislativa. Lo adecuado, en tal caso, es adicionar al número del artículo

inicial (221°), tantos caracteres alfabéticos cuantos sean los artículos a insertarse. En consecuencia, los dispositivos insertados después del artículo 221° serán anotados como 221°- A y 221°- B. Ello posibilitará una ubicación más precisa y, adicionalmente, permitirá inmediatamente percibir de que se trata de la modificación de una ley preexistente, por la vía de la inserción o adición.

De modo distinto pero análogo, para el caso de precedencia de caracteres literales se añadirá secuencialmente al literal tantos caracteres numerales cuantos fueran los propuestos para su adición.

La inserción de párrafos, a su turno, se realizará señalando qué número de párrafo se adiciona a qué parte del artículo, inciso, numeral o literal. También debe referirse el párrafo del mismo modo cuando se proponga adicionar una palabra o locución dentro de él.

Se exceptúa de la aplicación de esta regla el caso en que la adición se realice al final de la serie. Así se hará, por ejemplo, si en la propuesta de ley se sugiere adicionar un artículo, un inciso, o un literal o numeral en la parte final y subsiguiente de la serie. En tal caso se aplica la regla 21.

• **REGLAS DE ESTILO LEGISLATIVO**

El estilo legislativo es el conjunto de características que resultan de la aplicación de una serie de reglas que permiten variar el uso del lenguaje ordinario y otorgar una identidad consistente a su forma normativa.

RTL23. LANORMA ORDENANO ARGUYE. EVITELAS EXPLICACIONES O INTERPRETACIONES

El carácter mandatorio de la norma (emanada de autoridad competente) es un supuesto de la relación coherente del cuerpo normativo. En tal sentido, dado que la finalidad de la norma no apunta a dotar de significado a la vida social sino a organizarla, toda argumentación o explicación debe ser excluida de la propuesta normativa, o simplemente evitada.

Esta es una de las razones por las que no debe colocarse en el diseño de la propuesta ni su finalidad, ni los criterios que la fundamentan, ni epígrafes, ya que estos contienen criterios explicativos, o implican suposiciones, o resultan de fundamentaciones o interpretaciones que no pertenecen al cuerpo normativo sino a la exposición de motivos y, por lo tanto, pueden desnaturalizar la propuesta.

Un ejemplo de una FLI en el que se incumple esta regla es el siguiente:

Artículo — Reorganización

Declárase en reorganización integral a la Universidad Nacional de Yurimaguas por el plazo de dos años contados a partir de la publicación de esta ley. Y una vez nombrados los miembros de la Comisión

reorganizadora cesan en sus funciones todas las autoridades académicas y administrativas de dicha universidad, es decir, los miembros del Consejo Universitario, de la Asamblea Universitaria y los consejos de facultad.

Así, pues, si se dejan de lado las notaciones, explicaciones o precisiones y se modifica adecuadamente la FLI, el texto quedará redactado del siguiente modo y ganará en claridad y concisión haciendo evidente lo innecesario de las partes de la FLI original subrayadas:

Artículo.... — Declárase en reorganización a la Universidad Nacional de Yurimaguas, por el plazo de dos años.

Artículo.... — Encárgase a la Asamblea Nacional de Rectores designar a los miembros de la comisión reorganizadora quienes cesarán en sus funciones a las autoridades de la universidad referida en el artículo...

Un ejemplo, aunque menos complejo, se puede apreciar en el siguiente texto:

Artículo...- Declárase “héroes nacionales” a los siguientes efectivos policiales por haber sido victimados por elementos terroristas en la zona del VRAE el 24 de enero de 1999: (continúan nombres)”.

Esa propuesta contiene información adjetiva redundante, la cual debería constar en la parte de exposición de motivos que la fundamenta y no en la FLI. Por ello, su redacción debería de ser la siguiente:

Artículo...— Declárase “héroes nacionales” a los siguientes efectivos policiales: (continúan nombres)....

Otro ejemplo es el del artículo propuesto cuando se explicaba la RTL 17:

Artículo 1º. - Objeto

Créase el sistema integrado denominado Central Nacional de Emergencias con el objeto de atender en forma eficiente y oportuna las llamadas telefónicas o por otros medios de comunicación frente a toda situación de emergencia que los ciudadanos, a efectos de ser atendidos por otras instituciones y servicios de urgencias públicos con que cuenta nuestro país.

Como ya se dijo, la materia de este artículo no constituye ni el objeto ni la finalidad de la norma, de modo tal que, en aplicación de esta regla y de la RTL19, la FLI debería ser textualizada del siguiente modo:

Artículo 1º.— Créase el sistema integrado Central Nacional de Emergencias.

Artículo 2º.— La Central Nacional de Emergencias atiende comunicaciones de los ciudadanos en situación de emergencia.

Artículo 3º.— La Central Nacional de Emergencias deriva a los afectados a instituciones y servicios de urgencias públicos de la red nacional.

Cada artículo debe entenderse como una conclusión de las motivaciones que deben constar en la exposición de motivos que ampara la propuesta. Por lo tanto, las notaciones, explicaciones y la manifestación de su finalidad resultan redundantes e innecesarias porque ya deben haber sido expresadas en la fundamentación de la propuesta.

RTL 24. REDACTE LA PROPUESTA DE TEXTO NORMATIVO CON CLARIDAD

La claridad surge de una adecuada organización lógica a la que corresponde el uso pertinente de recursos lingüísticos. Su finalidad es favorecer la comprensión del texto. Es decir, la existencia y el correcto entendimiento de un texto presuponen una transparencia resultante de la adecuada relación entre el pensamiento organizado y los medios lingüísticos con los que se pretende expresarlo.

Un ejemplo de ausencia de claridad es el siguiente:

Ley que suspende la aplicación del Título III del Decreto Legislativo N° 978 que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la amazonia, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población

Artículo Único.- Suspensión de la aplicación del Título III del Decreto Legislativo N° 978.

Suspéndase la aplicación del Título III, Programa de Sustitución Gradual de Exoneraciones y Beneficios Tributarios, del Decreto Legislativo N° 978, Decreto Legislativo que establece la entrega a los Gobiernos Regionales o Locales de la Región Selva y de la Amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población, hasta el 1 de enero del 2013.

Este es un texto evidentemente abstruso y requiere de una organización más pertinente de los recursos lingüísticos como medios de expresión del pensamiento organizado. En consecuencia, si se observa con detenimiento el texto alternativo que continúa, no habrá duda de que posee una mayor claridad:

Ley que suspende la aplicación del Título III del Decreto Legislativo N° 978 para los gobiernos regionales o locales de la región selva y de la amazonia

Artículo Único.- Suspéndese, hasta el 1 de enero del 2015, la aplicación del íntegro de los recursos tributarios, destinados para inversión y gasto social por parte de los Gobiernos Regionales o Locales de la Región Selva y de la Amazonía, a la que se refiere el Título III del Decreto Legislativo N° 978.

RLT 25. UTILICE EL LENGUAJE CON PROPIEDAD

El uso propio de las posibilidades lingüísticas supone la aplicación de dos principios: identidad y diferenciación. Se trata de una versión moderna del principio latino “electio uerborum” que, a su vez presupone, como ya se ha afirmado, un incremento constante del nivel de competencia lingüístico-normativa.

Específicamente, la propiedad en el manejo del lenguaje obedece a características sintácticas o semánticas. Por ejemplo, no es propio utilizar el término “detentar”

por “gobernar” ya que el primero supone un acceso al poder político, por la vía de la usurpación, mientras que en el segundo no necesariamente es así. En todo caso, de un gobernante democrático, ungido por el voto popular, nunca será propio decir que ‘detenta el poder’.

Asimismo, hay usos inadecuados (impropios) de frases o unidades sintácticas superiores. Por ejemplo, la oración “los elefantes fuman tetetas” posee una estructura sintáctica impecable. No obstante, la relación de los significados de los términos que se integran en ella es anómala porque viola el principio de compatibilidad semántica. En primer lugar, porque el verbo fumar requiere agente humano (salvo adiestramiento de animales); y, en segundo lugar, porque el objeto del fumar debe ser una planta o un derivado de carácter vegetal, lo cual descarta que sea de naturaleza mineral, animal o humana.

Asimismo, hay un uso impropio del vocabulario en frases como “ejecutivo agresivo” por “ejecutivo audaz”; “examinar el tema *con profundidad*” en vez de “con detenimiento”; “la casa es *bien* grande” por “la casa es *muy* grande”.

Lo dicho, propio del lenguaje coloquial, es más exigible en el uso del lenguaje normativo por ser un lenguaje especializado. Y es justamente su especialización la que exige propiedad en el manejo del lenguaje. Por ello —aun cuando en el lenguaje coloquial sean sinónimos— será propio diferenciar y utilizar en sus contextos normativos específicos términos tales como “propiedad” y “posesión”; “robo” y “hurto”; “tránsito” y “tráfico”; “normar” y “estipular”; “abstenerse” y “votar”; “objeto” y “finalidad”; “laguna” y “vacío”, etc.

Esta diferenciación, que permite en especial identificar institutos jurídicos, hace posible utilizar con propiedad el lenguaje normativo, caso emblemático de lo cual es la tipicidad de los delitos en el Código Penal.

RTL 26. USE EL LENGUAJE CON PRECISIÓN

La precisión atiende a la exactitud de los términos empleados en la redacción. Mirado desde el punto de vista del objeto referenciado, este debe ser evocado por el texto lingüístico de manera puntual.

Esta regla está dirigida, en especial, aunque no exclusivamente, a establecer y desarrollar el núcleo legislativo de la propuesta con el menor grado de dispersión.

Con tal finalidad, se realizan diversas modificaciones de las partes subrayadas en el texto de la columna izquierda.

<p>Artículo.... <u>Todos</u> los programas oficiales de apoyo y seguridad alimentaria, <u>creados o por crearse, desarrollados o ejecutados por el Estado</u>, adquieren <u>obligatoriamente</u> anchoveta <u>elaborada</u> en conservas, seco-salada o salpresa, quinua, cañihua, charqui y chalona.</p> <p>Todos los organismos del Estado <u>prioritariamente</u> adquieren en forma directa productos alimenticios locales o regionales a los campesinos, nativos, productores individuales u organizados y microempresas agroindustriales <u>de la región</u> que utilizan insumos producidos en la zona, en condiciones de precio y calidad.</p>	<p>Artículo...— Los programas oficiales del Estado de apoyo y seguridad alimentaria adquieren anchoveta, en conserva, seco-salada o salpresa, y quinua, cañihua, charqui y chalona.</p> <p>Los organismos del Estado adquieren prioritariamente y en forma directa productos alimenticios, locales o regionales, a los campesinos, nativos, productores individuales u organizados y microempresas agroindustriales que utilizan insumos producidos en la zona, en condiciones de precio y calidad.</p>
--	---

Mediante la primera modificación, se suprimen las locuciones “todos”, “creados o por crearse, desarrollados o ejecutados por el Estado” debido a que son innecesarias porque dichas locuciones ya se encuentran comprendidas en la frase “Los programas oficiales del Estado de apoyo y seguridad alimentaria”. No se debe distinguir donde la ley no distingue.

Mediante la segunda modificación se quita, también por innecesario, el término “obligatoriamente”; ya que, siendo la ley mandatoria, bastará con la utilización del verbo en el presente de indicativo (adquieren). Asimismo, se suprime la palabra “elaborada” por superflua.

Una tercera modificación del texto, para hacerlo más preciso, es el cambio de lugar de la palabra “prioritariamente” ya que esta modifica el verbo “adquiere” y forma parte de la frase “en forma directa”. Colocar dicho adverbio antes, no hace sino debilitar su significado; pero situarlo después, lo fortalece.

Así, retirando unidades lingüísticas, distribuyéndolas mejor en la frase, o añadiéndolas, que no es el caso presente, puede lograrse en la propuesta normativa una menor dispersión o, desde otro punto de vista, una mayor precisión en el texto de la propuesta normativa.

RTL 27. ARME EL TEXTO DE LA FLI DE MANERA CONCISA

La concisión significa economía de palabras. Ser conciso es ser breve; es decir, la tendencia es a utilizar la menor cantidad de medios lingüísticos para la conformación de la FLI sin afectar ni la precisión, ni la propiedad, ni la claridad de la propuesta.

Así, si por la RTL19 se procura que los artículos contengan la menor cantidad de normas, de modo distinto pero complementario, por aplicación de la presente regla, cada norma debe redactarse con el menor número de palabras. Así tenemos:

VERSIÓN POR APLICACIÓN DE LA RTL 19	VERSIÓN POR APLICACIÓN DE LA RTL 26
Artículo...— Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la cual será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros o los Ministros de Estado o por el ministro designado por el Presidente del Consejo de Ministros.	Artículo...— Cada congresista, mensualmente, puede formular una pregunta al Gobierno. El Presidente del Consejo, los ministros, o quien él designe de entre ellos, las responden en sesión plenaria.
Artículo...— La pregunta debe referirse a un solo hecho de carácter público y debe ser formulada en forma precisa.	Artículo...— La pregunta debe referir en forma precisa un solo hecho de carácter público.
Artículo...— No pueden formularse preguntas de interés personal; tampoco, que supongan consultas de índole estrictamente jurídica o que exijan la elaboración de datos estadísticos muy complejos.	Artículo...— No pueden formularse preguntas de interés personal, ni que impliquen consultas de índole jurídica o de elaboración estadística compleja.
Artículo...— Las preguntas al Gobierno se entregan por escrito en la Oficialía Mayor cuatro días antes de la sesión y son incluidas en la lista respectiva, en orden de ingreso.	Artículo...— Las preguntas se remiten, por escrito, a la Oficialía Mayor, cuatro días antes de la sesión. Se registran en orden de ingreso.
Artículo...— El Consejo Directivo desestima las preguntas que no cumplan con los requisitos establecidos en el presente Reglamento y las devuelve a su autor.	Artículo...— El Consejo Directivo desestima las preguntas en las que se incumplen requisitos reglamentarios y las devuelve.
Artículo...— El listado de las preguntas es remitido al Presidente del Consejo de Ministros, 72 horas antes de la sesión.	Artículo...— Las preguntas son remitidas a la Presidencia del Consejo de Ministros, 72 horas antes de la sesión.
Artículo...— La pregunta no debe exceder de un minuto. El Congresista puede agregar consideraciones dentro de dicho lapso.	Artículo...— La pregunta no excede el minuto. El congresista puede agregar consideraciones en ese lapso.
Artículo...— El Ministro responde en un tiempo no mayor de tres minutos.	Artículo...— El Ministro responde en no más de tres minutos.
Artículo...— El Congresista puede repreguntar sobre el mismo tema en un lapso no mayor de un minuto.	Artículo...— El Congresista repregunta en no más de un minuto.
Artículo...— La respuesta no puede exceder los dos minutos.	Artículo...— La respuesta no excede los dos minutos.
Artículo...— No se responden preguntas de congresistas ausentes, salvo que se encuentren con licencia. Tampoco se absuelven consultas ya respondidas en la legislatura, salvo que el tema refiera directamente a ellas.	Artículo...— No se responden preguntas de congresistas ausentes, salvo caso de licencia; tampoco, las ya respondidas en la legislatura, salvo que el tema refiera directamente a ellas.

<p>Artículo...— Las preguntas no respondidas o las repreguntas sin tramitar son contestadas por escrito. El Ministro hace llegar la respuesta a la Mesa Directiva del Congreso en un lapso no mayor de cuatro días calendario.</p>	<p>Artículo...— Las preguntas no respondidas o las repreguntas sin tramitar se contestan por escrito y se dirigen a la Mesa Directiva del Congreso, sin exceder los cuatro días calendario.</p>
--	--

Como se puede apreciar, la aplicación de esta regla, da como resultado un texto más conciso y ayuda a la precisión de los textos contenidos en la FLI.

REGLA 28. LOS TIEMPOS GRAMATICALES DE LA NORMA SON EL PRESENTE Y EL FUTURO

Por medio de esta regla se plantea la necesidad de correlación de la temporalidad del acto con la temporalidad del texto de la norma que lo regula. Es decir, la proposición legislativa deberá ser elaborada bajo el supuesto de que su aplicación se efectuará en el *ahora* de la presunta norma, coincidiendo con el *ahora* de la realización del acto que estaría regulado por la propuesta, si es que se aprobara.

Desde el punto de vista lingüístico, esta relación de coincidencia temporal se hace posible porque en el tiempo presente verbal existe una característica que permite dicha coincidencia: la habitualidad. Así, dada la oración “Juan fuma”, se entiende que el agente realiza la acción con *habitualidad*; es decir, tanto antes de la enunciación de la oración como, por lo menos presumiblemente, después de ella.

Es este rasgo de *habitualidad* el que hace posible que, concomitantemente con el uso del presente verbal, suceda el acto regulado; es decir, la propuesta normativa que, de aprobarse entraría en vigencia, coincidiría con el hecho bajo regulación (cuando este se dé) para que los efectos de esta puedan recaer ya sea sobre el hecho mismo, el agente o los efectos propios de su aplicación.

En consecuencia, el presente es la forma lingüística más apropiada para una adecuada redacción de las normas ya que permite que el *ahora* del suceso (acto) regulado coincida con el *ahora* del texto normativo (presente), desde luego, si la propuesta fuera aprobada.

Sin embargo, es necesario precisar que la simultaneidad antes aludida se refiere sólo al acto regulado en tanto tal y no a las consecuencias que de la propuesta normativa se pudieran prever o generar. Por ello, los efectos resultantes se dan necesariamente en un después, como consecuencia de ocurrido el acto bajo regulación. Por lo tanto, las consecuencias no corresponden al presente, sino el futuro.

Consecuentemente, si de normar un acto se trata, es el tiempo presente el que debe ser usado; pero si la finalidad, no excluyente sino complementaria, desde luego, es señalar sus consecuencias, puede usarse el futuro.

Así, si se piensa proponer un texto por el que se sancione el uso de inmuebles del Estado para actividades delictivas por parte de los funcionarios públicos, se podría proyectar la siguiente FLI:

Artículo.- El funcionario público que, en uso de sus funciones, destina inmuebles del Estado para la realización de actividades delictivas será reprimido con pena de seis años de cárcel.

Si se analiza este texto, se podrá apreciar que la temporalidad gramatical del presente (“destina”) permite su coincidencia con el “ahora” del acto mismo de destinar el inmueble en tanto acto tipificado en la propuesta normativa. De modo distinto, la consecuencia de ello requiere, para su aplicación, de un proceso judicial que determine la efectiva realización del acto por parte del presunto sujeto activo del delito y, por lo tanto, la consecuencia prevista en la norma sólo podrá determinarse *después* del proceso correspondiente. Es decir, las consecuencias son posteriores en el tiempo a la presunta comisión del acto delictivo previsto en la norma. Por lo tanto, le es más propio el tiempo futuro (“será reprimido”).

RTL 29. EL MODO DE LA NORMA ES EL INDICATIVO

El modo indicativo, como su nombre lo indica, señala el camino posible, designa la *no ficción*, es decir, todo lo que el hablante presume como realmente existente o como plausible de realidad.

Así, si se propone preceptuar algún aspecto de la política de salud podría diseñarse una FLI como la siguiente:

Artículo...— La salud es un derecho. Nadie puede ser objeto de desatención si su vida está en peligro y los medios son los suficientes.

Esta propuesta evidentemente, de ser aprobada, apuntaría a constituirse en una norma declarativa, es decir, mostraría una realidad política mediante el uso del modo indicativo verbal (*es, puede, está y son*).

También podría darse el caso de una propuesta normativa cuya mera enunciación coincida con el acto normativo. Este es el caso de una FLI como la siguiente:

Artículo...— Prohíbense los actos celebratorios carnavalescos.

Esta propuesta, si se aprobara, por el solo hecho de su enunciación, coincidiría con la prohibición misma (“prohíbense”). Dicho de otro modo, la prohibición sería imposible sin utilizarse para su enunciación el modo indicativo (“prohíben”) al que se añade el pronombre enclítico (*se*).

Es justamente por la aplicación de esta regla que se explica la diferencia entre “Modifícase” / “Modifíquese”. En el primer caso se trata de una forma “solemne” del presente de *indicativo* (“modifica”) con pronombre enclítico (“se”) y su fuerza es claramente ilocucionaria, ya que por el hecho mismo de su enunciación se efectúa la modificación. En el segundo, se trata de una orden (fuerza perlocucionaria) por la que se ordena algo a alguien (“que se modifique”).

En realidad, debemos decir que el modo imperativo es cada vez menos útil en la construcción textos legales y, por lo tanto, no es de uso indispensable en propuestas

normativas que pretendan poseer jerarquía de ley. La idea de que en dichas propuestas debe utilizarse el modo imperativo no debe confundirse con el carácter imperativo de las normas. Estas poseen tal carácter utilicen o no, en su texto, el modo en referencia ya que su imperatividad proviene únicamente del órgano competente que las emite.

En consecuencia, el modo indicativo es el que debe ser tenido en cuenta para la construcción de las propuestas de ley.

RTL 30. EL GÉNERO DE LA NORMA ES MASCULINO

El género gramatical se expresa en la desinencia. Así, perro / perra; gato / gata; ganso / gansa; etc. se diferencian, en cuanto al género, por la presencia de las desinencias -o / -a, correspondiendo a la primera el masculino y a la segunda el femenino.

Asimismo, el género puede expresarse sintácticamente mediante el artículo. Ello se puede apreciar respecto de vocablos como cónyuge, contratante, etc., para los cuales el género se precisa según se utilice “el” o “la” cónyuge; “el” o “la” contratante.

También, el género puede ubicarse por la información semántica que vehiculan los vocablos. Así, caballo / yegua; macho / hembra; hombre / mujer, etc. son vocablos que se consideran masculinos o femeninos, respectivamente, en razón de sus rasgos propiamente semánticos.

En el caso de las lenguas indoeuropeas se otorga al masculino el más alto nivel de generalización. Así, si decimos “el hombre es un ser racional” queda en claro que dicha proposición incluye a los varones y mujeres. Sin embargo, si afirmamos “la mujer es un ser racional” en ella se excluye a los varones convirtiéndola en una expresión de la particularidad.

Así, en razón de la generalidad como característica de la norma, se puede deducir que el género gramatical que se corresponde con ella es el masculino. De esta manera, no es necesario especificar en las propuestas normativas, salvo necesidad inexcusable, el género femenino ya que está incluido en el masculino.

En esta perspectiva, si, por ejemplo, se pretende redactar una iniciativa legislativa que exceptúe de los alcances de una ley a los habitantes de un determinado ámbito territorial, esa propuesta no tendría por qué establecer una diferencia entre varones y mujeres porque el término “habitante” comprende a ambos.

Asimismo, si se propone preceptuar que “el hijo es heredero forzoso de los bienes de su progenitor” tal propuesta deberá interpretarse en el sentido de que todos los hijos de un mismo progenitor son herederos forzosos de sus bienes, sean varones o mujeres.

RTL 31. EL NÚMERO DE LA NORMA ES EL SINGULAR

El número gramatical se expresa por medio de cierta diferencia en la terminación de las palabras. Unas se refieren a una sola persona o cosa y otras a varias. En el lenguaje español se manifiesta en las desinencias -s / -es para el plural, mientras que

su ausencia marca la singularidad (hombre - / hombres; perro- / perros; mártir - / mártires).

Es cierto que, en una apreciación inicial, el plural también da información que podría entenderse como de carácter general como es el caso de la frase “las mujeres” que, evidentemente, da razón de todas las mujeres. Sin embargo, no hay que confundir la pluralidad con la generalidad aun cuando entre ellas podría haber una coincidencia parcial. “Las mujeres” no es una expresión de carácter general porque no puede categorizarse sino en razón de la frase “el hombre” en tanto ‘ser humano’ cuya generalidad categorial es innegable. Por lo tanto, debe categorizarse como una expresión particular.

En realidad, la oposición las mujeres / la mujer no se sitúa en el nivel de la oposición general / particular sino de la plural / singular.

Complementariamente, debe precisarse que la singularidad es más propia para la redacción de la norma por cuanto la pluralidad puede dar lugar a confusión, debido a que en muchos casos comporta información redundante. Así, una propuesta normativa como “los que cometen asesinato serán reprimidos con prisión no menor de diez años”, podría interpretarse en el sentido de que un rasgo de la tipicidad de este delito supone que los agentes deban ser varios, de modo que si el asesinato es cometido por un solo agente no constituiría delito, lo que haría inaplicable la norma para el caso de que haya un solo transgresor de la ella.

Desde luego que este es un ejemplo lindante con el absurdo y no obedece a la lógica interpretativa que regularmente realiza el titular de la “*juris dictio*” pero nos permite ver con claridad que en el plural existe información redundante y que, por ello, es más propia la utilización del singular.

En relación con la oposición plural / singular, debe acotarse que el uso del presente de indicativo con pronombre enclítico (por ejemplo, *derógase*) debe manejarse en razón de la regla de concordancia de número y persona entre el sujeto y el predicado de la oración. En razón de ello, y en su caso, varias normas ... “se modifican” y una sola norma ... “se modifica”.

RTL 32. CONSTRUYA PÁRRAFOS BREVES

El lenguaje no debe ser ampuloso. En tal sentido, se recomienda el uso de párrafos cortos sobre la base de oraciones breves y el uso frecuente del punto seguido.

Un claro ejemplo de párrafos innecesariamente prolongados es el siguiente:

Artículo...— Se entiende por tercerización la contratación de empresas para que desarrollen actividades especializadas u obras, que no signifiquen el ejercicio principal y permanente de la obra requiriente y siempre que aquellas asuman los servicios prestados por su cuenta y riesgo; cuenten con sus propios recursos financieros, técnicos y

materiales; sean responsables por los resultados de sus actividades y sus trabajadores estén bajo su exclusiva subordinación.

Constituyen elementos característicos de tales actividades, entre otros, la pluralidad de clientes, que cuenten con equipamiento, la inversión de capital y la retribución por obra y servicio. En ningún caso se admite la sola provisión de personal.

La aplicación de este sistema de contratación no restringe el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

Si como consecuencia de la intermediación laboral se evidencia el desarrollo de la actividad principal y permanente, el personal contratado se incorpora a la planilla del personal estable de la empresa contratante.

Si se aplica esta regla con rigurosidad, el texto de la FLI debería quedar redactado de la manera siguiente:

Artículo...— Tercerización es una modalidad de contratación que no implica el ejercicio principal y permanente de la empresa requiriente.

La empresa contratada asume los servicios prestados; sus propios recursos financieros, técnicos y materiales; es responsable de los resultados de sus actividades; y sus trabajadores están bajo su exclusiva subordinación. Asimismo, cuenta con pluralidad de clientes, equipamiento, inversión de capital y la retribución por obra y servicio. En ningún caso se admite la sola provisión de personal.

La tercerización no restringe el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores.

Si en la intermediación laboral se evidencia el desarrollo de la actividad principal y permanente, el personal contratado se incorpora a la planilla del personal estable de la empresa contratante.

Desde luego que si se tienen en cuenta las reglas 19 y 26, la largueza de este texto y de sus párrafos solo podría justificarse en razón de la existencia de una norma originaria cuyo tratamiento textual no pudiera alterarse sin causar problemas en su organización interna.

• **REGLAS DE ORGANIZACIÓN FORMAL**

La propuesta de iniciativa legislativa se organiza formalmente en las siguientes partes: tipo de iniciativa; fórmula introductoria; título; parte resolutive; fecha y firma; y la correspondiente exposición de motivos.

RTL 33. INDIQUE EL TIPO DE INICIATIVA

Los tipos de iniciativa legislativa, procesados por el congreso, son el proyecto de ley, el proyecto de resolución legislativa y el proyecto de resolución legislativa del congreso. En este caso, como ya se ha señalado anteriormente, solo se tratará el Proyecto de Ley. En consecuencia, el tipo de iniciativa que deberá señalarse es:

PROYECTO DE LEY

Puede alternarse con

PROPOSICIÓN DE LEY

RTL 34. REDACTE LA FÓRMULA INTRODUCTORIA

La fórmula introductoria refiere al autor o autores de la propuesta con competencia para ejercer el derecho de iniciativa. Es la siguiente:

El congresista (o congresistas) que suscribe (n), en razón de lo dispuesto en el artículo 107º del Constitución, presenta(n) a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley (la siguiente proposición de ley):

Esta fórmula introductoria debe ser adaptada si quien es el titular de la proposición no es un congresista y si existen disposiciones específicas, legales o del reglamento del Congreso, que indiquen requisitos para el planteamiento de una proposición de ley.

RTL 35. REDACTE EL TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY DE FORMA CLARA

El título es único para cada propuesta normativa. Debe contener información sobre: 1) el tipo de iniciativa que pretende plasmar la propuesta; 2) la modalidad de ejercicio de la función legislativa; y 3) la materia del proyecto, de la forma más sucinta posible.

1. El **tipo** de iniciativa se patentiza, en este caso, en la fórmula “Ley de...”, adicionando, según corresponda, el adjetivo “orgánica” u otra locución, ya sea discrecionalmente o por mandato específico establecido en la Constitución o la Ley. De esta manera se diferencia la propuesta de ley de otro tipo de propuesta.

2. La **modalidad** está referida a la forma especial que adopta el título por el tratamiento normativo que se hace de la materia propuesta. Así, si se trata de un texto que regula novedosamente materia antes no normada o, si lo hubiera sido, muestra una versión cualitativamente distinta de la misma, únicamente se utiliza en el título la fórmula: “Ley de...” o las variantes señaladas respecto del tipo.

Pero si se trata de la modificación de una norma legal preexistente, ella se expresa en el título del siguiente modo: “Ley modificatoria de...” o, mejor, “Ley por la que se modifica...”.

Sin embargo, la modificación puede realizarse de distintas maneras: por adición, por supresión, por sustitución, por prórroga, etc., las cuales poseen características formales específicas: “Ley modificatoria de ... por la que se adiciona ...”; “Ley modificatoria por la que se suprime ...”; “Ley modificatoria por la que se sustituye ...”; “Ley modificatoria por la que se prórroga”, etc.

No obstante, en el entendido de que estas modalidades son todas ellas modificaciones, el título puede redactarse de manera más sucinta: “Ley por la que se modifica ...”; o si no, en su caso, señalando solo la modalidad de modificación: “Ley por la que se adiciona...”; Ley por la que se suprime ...”, etc.

Es necesario precisar que nunca se modifica una norma que modifica otra precedente sino la que ha sido originariamente objeto de modificación. Esto debe establecerse claramente en el título.

La interpretación, a su turno, es una modalidad por la que se procura entender el significado de la norma y el título que debe plasmarse, en su caso, es “Ley por la que se interpreta ...”. Lo mismo sucede, entre otros, con la derogación, la excepción o modalidades análogas, en cuyo caso la fórmula titulatoria es “Ley derogatoria de ...” o “Ley por la que se deroga ...”, “Ley por la que se exceptúa ...”, etc.

3. En cuanto a la **materia**, se debe procurar la fórmula más sucinta. Así, una propuesta, en la modalidad de texto nuevo, no debería consignar en el título detalles de la misma; la fórmula adecuada —en el caso de los partidos políticos, por ejemplo— será: “Ley de partidos políticos”.

Pero como la claridad debe primar sobre lo sucinto, en el título se debe señalar claramente la materia y no, por ejemplo, el número de los dispositivos que la contienen. No conviene utilizar fórmulas como “Ley que desarrolla el Artículo 107° de la Constitución” por cuanto en este título no hay materia sino remisión numérica a un mero artículo constitucional. El título, por tanto, deberá ser más explícito. Por ejemplo: “Ley por la que se desarrolla el Artículo 107° de la Constitución precisando qué instituciones públicas autónomas poseen derecho a iniciativa en la formación de leyes”.

RTL 36. PRESENTE EL TEXTO CORRESPONDIENTE A LA PARTE RESOLUTIVA

La presentación de la parte resolutive va precedida de una fórmula introductoria que reviste a la proposición de formalidad institucional.

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

A esta fórmula siguen los artículos organizados según las reglas que van de la RTL11 a la RTL40.

RTL 37. REGISTRE LA FECHA DE LA INICIATIVA Y LA FIRMA DE LOS TITULARES

El texto de la proposición legislativa debe contener, en forma fiel, tanto los datos de la fecha en que se presenta la iniciativa como los nombres de los autores y su firma. La fecha permitirá ubicar la iniciativa en el tiempo, es decir en la correspondiente legislatura lo que dará lugar al registro de inicio del procedimiento para su evaluación y probable aprobación; y los nombres y sus correspondientes firmas fijarán la

titularidad de la propuesta lo que podría permitir que sea sustentada por sus autores, sea en las comisiones, sea en las sesiones plenarias del Congreso.

Reglas formales adicionales

RTL 38. LAS ADICIONES SE SUBRAYAN Y EL TEXTO QUE LAS CONTIENE SE PRESENTA ENTRE COMILLAS

Si se propone modificar un texto legal pre existente, por la vía de la adición, dicho texto se presentará entre comillas y las adiciones deben ser subrayadas:

Artículo...— Modifícase el artículo ... de la Ley N^o, Ley de ..., el cual queda redactado según el siguiente texto:

“Artículo ...— Los medios de comunicación de propiedad del Estado están obligados a otorgar mensualmente cinco minutos a cada partido político inscrito en el Registro de Organizaciones Políticas, para difusión de sus propuestas y planteamientos. Dicho registro determina los partidos con derecho al espcio en los referidos medios. La Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios hace la asignación correspondiente.”

Como se puede apreciar, esta es una adición precedida por un encabezado que utiliza el término “modificar”, vocablo que engloba los diversos tipos de modificaciones. Ello es así porque especificar la adición (la parte subrayada) resultaría, para el caso propuesto, sumamente engorroso por encontrarse al interior del texto original, introduciendo una especificación que no puede ser separada de él.

Caso distinto es si ocurre una adición de artículos, incisos, literales o numerales o párrafos. Así, si se propone añadir un artículo, la presentación será la siguiente:

Artículo .— ... Adiciónase a la Ley N^o, (título), como artículo 21°-A, el texto siguiente:

“Artículo 21°-A.-
.....
.....
.....”

Igualmente, si se adiciona un inciso deberá redactarse, a modo de ejemplo, del siguiente modo:

Artículo ... — ... Adiciónase el inciso 2.3 al artículo 2^o de la Ley (número), Ley (título), el cual queda redactado según el siguiente texto:

“Artículo 1^o.-

Artículo 2^o.- Comisión reorganizadora:

2.1 Por resolución suprema se designa a los miembros de la Comisión Reorganizadora, cuyo número no será mayor de cinco.

2.2 La Comisión Reorganizadora está integrada sólo por docentes principales con más de cinco años en la categoría.

2.3 La Comisión reorganizadora no puede estar integrada por extranjeros ni por profesores de categoría docente inferior. ...”

Como se puede apreciar, las propuesta de adición tiene características propias: 1) el texto debe empezar con la fórmula verbal indicativa de tiempo presente seguida del pronombre enclítico (Adiciónase); 2) no debe presentarse toda la norma sino sólo la parte de ella en la que se realiza la adición; 3) las partes del texto normativo que no son objeto de adición sólo se aluden para conformar el contexto formal de la adición (v. los números de los dispositivos, el uso de los puntos suspensivos); 4) el texto adicionado se subraya para resaltar la propuesta de adición propiamente dicha; y 5) el texto propuesto que contiene adición se presenta entre comillas.

Sin embargo, si el texto no es muy largo, es recomendable transcribirlo en su totalidad con la adición que corresponda. En todo caso deberá seguirse la regla RTL 22.

Esta regla es aplicable a otros niveles de articulación formal de la propuesta normativa.

RTL 39. NO SUPRIMA UN TEXTO. INDIQUE QUE ESTÁ SUPRIMIDO

La supresión es un recurso de técnica legislativa por el cual se propone retirar parte o partes del texto normativo. Sin embargo, la supresión en las propuestas de textos normativos no concluye con el presunto retiro. Así, si hipotéticamente se propone que el inciso c) sea suprimido del artículo 2º de una determinada ley, ¿cómo se viabiliza su plasmación en el texto que se propondría? ¿Cómo quedan los restantes incisos? La pregunta, entonces, es cómo formalizar la supresión.

A modo de ejemplo, la supresión podría presentarse así:

“Artículo ...— Suprímese el inciso c) del artículo 2º de la Ley Nº..., (Título), el mismo que queda redactado según el siguiente texto:

“Artículo 1º.-

Artículo 2º.- Las modalidades para acceder a la propiedad de un tercero son las siguientes:

- a) compra-venta
- b) donación
- c)
- d) ejecución de garantía
- e) expropiación
- f) las demás que se establezcan por ley.”

Sin embargo, esta modalidad, si bien permite conservar la posibilidad de referencia en los demás incisos, hace imposible ubicar la materia del inciso suprimido. En

REGLA 41. PRESENTE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos se refiere a la fundamentación de la iniciativa. Por ello en esta parte se sustentarán debidamente el problema que la motiva y que se pretende solucionar; las condiciones de viabilidad de la propuesta; el impacto normativo, socio-económico y, en su caso, ambiental que ella tendría; el probable nuevo escenario que la aprobación de la iniciativa propiciaría y las consecuencias que habrían sin no se aprobara. Asimismo, debe evaluarse y tomar posición sobre las opiniones que deben ser recabadas por ley sobre la materia legislable y sobre aquellas que se consideren necesarias para legitimar la propuesta.

Estos criterios de fundamentación de la iniciativa deben dar razón de la necesidad de aprobación de todos y cada uno de los artículos, los cuales, desde luego, se deben haber conformado y organizado según las RTL pertinentes.

CHECK LIST

I. TEST DE MATERIA LEGISLABLE

1. ¿Cuál es el problema que se pretende resolver? (RTL 1)
2. La solución del problema ¿requiere de iniciativa legislativa? (RTL 2)
3. ¿Cuál sería el diseño inicial de la fórmula legal (FLI) ? (RTL 3)

II. TEST DE CONDICIONES DE VIABILIDAD

De antecedente de propuesta normativa

4. La FLI ¿constituiría plagio de una propuesta de ley precedente? (RTL 6)
5. La FLI ¿sería similar a una propuesta desestimada en la actual legislatura? (RTL 6)
6. La FLI ¿ya existe como norma? (RTL 4)

De constitucionalidad

7. ¿Quién sería el proponente constitucionalmente habilitado? (RTL 5)
8. La FLI, de ser aprobada, ¿colisionaría con alguna norma de rango constitucional? (RTL 6)
9. La FLI, de ser aprobada, ¿invadiría competencias de otros órganos constitucionales? (RTL 6)
10. La FLI, de ser aprobada, ¿transgrediría competencias sobre ámbitos territoriales con reserva constitucional? (RTL 6)
11. La FLI, de ser aprobada, ¿contravendría tratados internacionales con rango constitucional? (RTL 6)
12. La FLI, de ser aprobada, ¿contravendría tratados internacionales con rango de ley? (RTL 6)
13. La FLI, de ser aprobada, ¿contradiría fallos del Tribunal Constitucional con fuerza vinculante? (RTL 6)
14. La FLI, de ser aprobada, ¿generaría o modificaría gasto público? (RTL 6)
15. La FLI, de ser aprobada, ¿establecería algún régimen tributario particular? (RTL 6)

TEST DE POSIBILIDAD MODIFICATORIA

16. La FLI, de ser aprobada ¿de qué manera y en qué sentido modificaría la legislación existente? (RTL 6)

TEST DE ADECUACIÓN POLÍTICA

17. La FLI ¿tiene relación con la Agenda Legislativa? (RTL 6)

18. La FLI ¿tiene relación con las políticas de estado aprobadas por el Acuerdo Nacional? (RTL 6)

TEST DE COSTO / BENEFICIO

19. Por medio de la FLI ¿qué estado se pretendería cambiar? (RTL 7)
20. ¿Qué cambio se propiciaría, si fuera aprobada la FLI? (RTL 7)
21. ¿Quiénes serían los afectados por ese cambio de estado? (RTL 7)
22. Los cambios ¿Se podría valorar? (RTL 7)
23. Los cambios ¿afectarían positiva o negativamente a los afectados? (RTL 7)
24. ¿Cuál es el balance de la viabilidad socio-económica de la propuesta? (RTL 7)

TEST DE IMPACTO AMBIENTAL

25. ¿Por qué es necesario el estudio de impacto ambiental (EIA) de la FLI? (RTL 8)
26. ¿Cuál es la base legal que sustenta la necesidad del EIA? (RTL 8)
27. ¿Cuál sería el ámbito de incidencia ambiental de la FLI? (RTL 8)
28. ¿Se ha efectuado un diagnóstico o inventario del ámbito de incidencia ambiental? (RTL 8)
29. ¿Cuál sería la valoración del inventario ambiental? (RTL 8)
30. ¿Existe un estudio de ejecución de impacto ambiental? (RTL 8)
31. ¿Qué impactos podrían preverse si se aplicara la FLI? (RTL 8)
32. ¿Cómo se expresa la relación entre la FLI y el probable impacto ambiental? (RTL 8)

TEST DE LEGITIMIDAD

33. ¿Hay norma expresa que obligue a órgano del Estado a verter opinión sobre la materia de la FLI? (RTL 9)
34. ¿Es necesario convocar a los que serían afectados por su aprobación, aun si no hubiera mandato legal expreso? (RTL 9)
35. ¿Han sido evaluados los alcances de las opiniones sobre la FLI ? (RTL 9)
36. ¿Es clara la relación entre la FLI y las políticas públicas sobre la materia que se pretende legislar? (RTL9)

TEST DE DERECHO COMPARADO

37. ¿Existe tratamiento de la materia en ordenamiento jurídico extranjero? (RTL 10)
38. ¿Ha sido evaluado dicho tratamiento para su aceptación o rechazo? (RTL 10)

TEST SOBRE LAS CONDICIONES LÓGICAS

Totalidad

- 39. ¿Está claramente establecido el campo legible? (RTL 11)
- 40. La FLI ¿contiene las disposiciones necesarias y suficientes? (RTL 11)

Permanencia y transitoriedad

- 41. Las disposiciones propuestas ¿se agrupan en razón de su permanencia y transitoriedad? (RTL 12)
- 42. Las disposiciones complementarias ¿se agrupan en torno al núcleo legible? (RTL 13)
- 43. Las disposiciones transitorias ¿se agrupan en torno al núcleo legible y a las disposiciones complementarias? (RTL 14)

Coherencia

- 44. El texto normativo propuesto ¿evita la ambigüedad? (RTL 15)
- 45. El texto normativo propuesto ¿evita la ausencia de condición lógica? (RTL 16)
- 46. El texto normativo propuesto ¿evita el desplazamiento referencial? (RTL 17)
- 47. Las remisiones, internas o externas ¿están hechas con precisión? (RTL 18)

Inclusión

- 48. ¿Se procura que cada artículo tenga la menor cantidad de normas? (RTL 19)
- 49. ¿Los artículos se desarrollan en incisos; y los incisos en numerales o literales? (RTL 20)

Sucesividad

- 50. Los artículos, incisos y literales o numerales ¿se ordenan consecutivamente? (RTL 21)
- 51. ¿Las adiciones se formalizan modificando los caracteres numéricos o alfabéticos de las normas precedentes? (RTL 22)

TEST DE ESTILO LEGISLATIVO

- 52. El texto normativo propuesto, ¿evita las explicaciones o interpretaciones? (RTL 23)
- 53. El texto normativo propuesto ¿es claro? (RTL 24)
- 54. ¿Hay propiedad en el uso del lenguaje normativo que se propone? (RTL 25)
- 55. ¿La propuesta normativa es expresada con un lenguaje preciso? (RTL 26)
- 56. El texto de la propuesta normativa ¿se presenta de manera concisa? (RTL 27)
- 57. ¿Se utiliza, con preferencia, el presente y el futuro de indicativo para diseñar el texto de la propuesta normativa? (RTL 28 y 29)
- 58. ¿Se utiliza, con preferencia, el género masculino en la construcción del texto normativo que se propone? (RTL 30)

59. ¿Se utiliza el número singular para la construcción de la propuesta normativa? (RTL 31)
60. ¿Los párrafos son breves? (RTL 32)

TEST DE ORGANIZACIÓN FORMAL

61. En la redacción formal de la FLI ¿se indica el tipo de iniciativa? (RTL 33)
62. ¿Se redacta adecuadamente la fórmula introductoria de la FLI? (RTL 34)
63. ¿Se presenta el título de la FLI en forma clara? (RTL 35)
64. ¿Se sustenta adecuadamente la parte resolutive de la FLI? (RTL 36)
65. ¿Se señala la fecha de la iniciativa? (RTL 37)
66. ¿Consta la firma de los titulares? (RTL 37)

TEST DE REGLAS FORMALES ADICIONALES

67. ¿Se proponen de forma adecuada las adiciones? (RTL 38)
68. ¿Se da forma adecuada a las supresiones? (RTL 39)
69. ¿Se da forma adecuada a las sustituciones? (RTL 40)

TEST DE SUSTENTACIÓN DE LA INICIATIVA

70. ¿Se sustenta bien la exposición de motivos? (RTL 41)
71. ¿Cada uno de los artículos u otras articulaciones de la propuesta se encuentran debidamente sustentados? (RTL 41)

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

REGLAS DE EVALUACIÓN

1. La evaluación de la aplicación de las reglas-TL se realiza cada seis meses.
2. El corpus de evaluación son los proyectos de ley presentados en los seis meses de legislatura anterior.
3. Su finalidad es determinar la utilidad de las reglas propuestas y adoptar medidas que permitan su perfeccionamiento.

PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN

- a. El evaluador registra la regla
- b. Afirma o niega la aplicación de la regla
- c. Realiza los comentarios respecto de la aplicación de la regla
- d. Propone, en su caso, las alternativas que considere necesarias
- e. Eleva un informe al órgano competente
- f. El órgano competente valora el informe y propone los cambios que estime necesarios
- g. Los resultados son comunicados a los operadores de técnica legislativa para su aplicación en el próximo periodo.

REGISTRO DE EVALUACIÓN

REGLAS	UTILIZACIÓN	COMENTARIOS	ALTERNATIVAS
Señalar el código que corresponda (RTL ...).	Sí / No	Sobre las razones de si la aplicación de la regla es adecuada o no.	Se señala las alternativas para su mejor concepción o aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Abanto, José y Oviedo, José, *El Lenguaje normativo y la redacción de las normas*. Lima. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República. En: http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/estudios/Articulo_lenguaje_normativo_01.pdf Acceso el 12 de diciembre de 2013.

Alvarez Sacristan, I. "Anomalías queridas y no queridas en la redacción de las leyes". En: *Tapia* N° 88, pp. 65-69, 1996.

Austin, J. L. *How to Do Things with Words*. Ed. J. O. Urmson and Marina Sbisá. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1962.

Castiñeira Palou, María Teresa. "División de las leyes". En: Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona. Bosch, Casa Editorial S.A. 1986, pp. 108-125.

Congreso de la República del Perú. *Constitución Política del Perú*.

Congreso de la República del Perú. *Manual de técnica legislativa*. Lima, Dirección General Parlamentaria, 2010.

Congreso de la República del Perú. *Manual de Técnica legislativa y de redacción Parlamentaria*. Lima, Oficialía Mayor, 2013

Congreso de la República del Perú, *Reglamento del Congreso de la República del Perú*.

Corona Ferrero, María Jesús. "Técnica legislativa y evaluación del impacto normativo: dos instrumentos para la gobernabilidad y representación parlamentaria." En: *Primer y Segundo Congresos de Derecho Parlamentario. 2005 y 2012*. Lima, Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2012, pp. 211-223.

Delgado Guembes, César. "La pauta técnica de la estructura y sustento legislativos". Capítulo VIII de libro en preparación. (Fotocopia)

Falconí Picardo, Marco, et al. *La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú*. Lima, Congreso de la República del Perú, Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley. Industrial Gráfica Macole S.R.L., 2014.

Forno Flórez, Giovanni. *Manual de Comisiones*. Lima, Congreso de la República. Oficialía Mayor. Lima, Tarea Asociación Gráfica Educativa, 2012.

Galiana Saura, A. "La incidencia de la técnica legislativa en el Llenyatge jurídic". En: *Revista de Llengua i Pret* N° 31. 1999, pp. 11-33.

García Escudero, Pilar. *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*. Madrid, 2009. En: www.ucm.es/info/idp/docs/docs/008-bibliografia_tecnica_legislativa.pdf Revisada el 16 de mayo de 2014

González Gómez, Agapito. "La importancia de la técnica legislativa." En: *Revista Debate*, Año VI, Número 15. Panamá, diciembre de 2008, pp. 133-142.

Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *Curso de técnica legislativa*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, Bosch, Casa Editorial S. A., 1986.

Hadamek, Thomas. "Técnica legislativa y evaluación del impacto normativo: dos instrumentos para la gobernabilidad y representación parlamentaria." En: *Primer y Segundo Congresos de Derecho Parlamentario. 2005 y 2012*. Lima, Tarea Asociación Gráfica Educativa. 2012, pp. 224-228.

Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*, México, Unam, 1986.

López Hernández, José. "Las normas jurídicas como actos ilocutivos. Concepto y clases." En: http://www.uv.es/CEFD/11/lopez_hernan.pdf Revisada el 24 de mayo de 2014.

Marcilla, Gema. "Sobre Contribución a una Teoría de la Legislación de Manuel Atienza". En: *Isonomía* N° 11/octubre, 1999, pp. 177-193.

Pau y Vall, Francesc. "El Parlamento y la calidad de las Leyes". En: http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_parlamento_calidad_leyes.pdf Revisada el 28 de junio de 2014.

Pérez Bourbon, Hector. *Manual de técnica legislativa*. Educa, Konrad Adenauer Stiftung. En www.kas.de/wf/doc/kas_12398-544-4-30.pdf Revisada el 18 de junio de 2014.

Pérez Serrano, N. *El estilo de las leyes*. Conferencia pronunciada el 30 de enero de 1947, Madrid. Ministerio de Trabajo, Escuela Social de Madrid, 1947.

Rubio, Marcial. *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Lima, Fondo Editorial de la PUC, 2009.

Sainz Moreno, F. "Los textos normativos: condiciones de intelegibilidad." En: *Actualidad y perspectivas del Derecho Público a fines del siglo XX*. Homenaje al profesor Garrido Falla. Madrid, Editorial Complutense, D. L. 1997, V. I, pp. 441-471.

Salvador Cordech, Pablo. "Introducción". En: Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, Bosch, Casa Editorial S.A. 1986, pp. 9-26.

Salvador Cordech, Pablo. "El título de las leyes". En: Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, Bosch, Casa Editorial S.A. 1986, pp. 27-58.

Salvador Cordech, Pablo. "Las remisiones". En: Gretel, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa. *La Forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona. Bosch, Casa Editorial S.A., 1986, pp. 222- 241.

Searle, John. *Speech acts*. Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Valverde Acosta, Carmen María. *EL lenguaje de la ley*. San José de Costa Rica, Editorial Guayacán Centroamericana, 1994.

Velezmoro Pinto, Fernando. *Precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional*. Lima, Editorial Jurídica Grijley, 2007.

Wittgenstein: la regla y el lenguaje privado. En:

<http://oussia.wordpress.com/2009/02/18/wittgenstein-la-regla-y-el-lenguaje-privado> Consultada el 2 de abril de 2014.



ANEXOS

Los anexos que se presentan a continuación tienen por finalidad aplicar las reglas de técnica legislativa.

Para ello se han seleccionado diversas propuestas legislativas del repositorio que obra en la página web del Congreso de la República del Perú, adaptándolas para hacer viables los objetivos del presente libro. En tal sentido, los textos deben ser considerados como fórmulas legales iniciales (FLI), es decir, en elaboración.

Como la aplicación de dichas reglas supone un proceso evaluativo, las FLI están precedidas por indicaciones acerca de qué reglas deben ser tenidas en cuenta para su evaluación.

En la mayoría de casos se indica qué reglas deben ser aplicadas a la evaluación de la FLI de manera selectiva; en otras, las menos, se pide que las reglas de la check list sean tenidas en cuenta en su totalidad.

Registre los hallazgos una vez aplicadas las reglas indicadas; o realice los apuntes con miras a elaborar el informe que en cada caso se solicita.

ANEXO 1

Analice la propuesta sobre establecimientos de salud en Ayacucho teniendo en cuenta las reglas de técnica legislativa relacionadas con los siguientes interrogantes:

1. ¿Qué problema se pretende enfrentar? (RTL1).
2. La propuesta ¿se adscribe al principio de generalidad? (RTL2).
3. ¿Hay titular constitucionalmente habilitado para esta iniciativa? (RTL5).
4. ¿Hay colisión constitucional? (RTL 6).
5. ¿Hay alguna ausencia de condición lógica? (RTL16).
6. ¿Se puede mejorar el manejo del texto en cuanto a la textualización de las normas? (RTL19- RTL21)
7. ¿Se puede detectar impropiedad terminológica en la propuesta? (RTL25).
8. El tiempo presente y el modo indicativo ¿son utilizados adecuadamente? (RTL28).
9. Elabore un informe una vez contestados los interrogantes.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS LA CONSTRUCCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE ESTABLECIMIENTOS DE SALUD ESTRATÉGICOS

EN LA REGIÓN AYACUCHO

ARTÍCULO ...- Objeto

Declárase de necesidad pública y preferente interés la construcción e implementación de los hospitales de Cora Cora, Cangallo, San Francisco, San Miguel, Huanta y Puquio, en la región Ayacucho, con el propósito de mejorar e incrementar la atención de la población de dichas provincias.

ARTÍCULO- Ejecución

Encárguese al Ministerio de Salud y al Gobierno Regional de Ayacucho, para el cumplimiento de los fines de la presente Ley, la responsabilidad de formulación de los perfiles técnicos, estudios de factibilidad y expedientes técnicos, como de ejecución de las obras en infraestructura y equipamiento correspondientes.

ARTÍCULO ...- Vigencia de la Ley

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación.

ANEXO 2

Mediante la siguiente FLI, se propone la exoneración de impuestos a la importación o compra de cámaras y equipos de video vigilancia para mejorar la seguridad ciudadana.

En relación con las reglas de técnica legislativa, dilucide los problemas que se plantean respecto de ella.

1. ¿Cuál es el titular constitucionalmente habilitado para ejercer el derecho a iniciativa sobre exoneración de impuestos? (RTL 5)
2. En el texto de la propuesta (FLI) ¿hay información redundante? (RTL 23)
3. ¿Es necesaria una opinión sobre la materia que intenta tratarse en la FLI? (RTL 9)
4. El texto de la FLI ¿es claro y conciso? (RTL 24 y RTL 27)
5. Los artículos, ¿están organizados adecuadamente? (RTL 19)
6. Elabore un informe una vez contestados los interrogantes.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE EXONERA DE IMPUESTOS LA IMPORTACIÓN Y/O ADQUISICIÓN DE CÁMARAS Y EQUIPOS DE VIDEO VIGILANCIA PARA FINES DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PAÍS

Artículo ...- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto exonerar de todo tipo de impuestos la importación y/o adquisición de cámaras y equipos de videovigilancia que permitan combatir la delincuencia en el país, a efectos de garantizar una efectiva seguridad ciudadana.

Artículo ...- Exención de impuestos

A partir de la vigencia de la presente Ley y hasta el 31 de diciembre de 2016, están exoneradas del pago de todo tipo de impuestos las operaciones de compraventa, así como las importaciones de cámaras y equipos de videovigilancia destinados únicamente para fines de apoyo a la seguridad ciudadana en el país.

La exoneración establecida por la presente Ley sólo alcanza a las operaciones originadas por las adquisiciones de cámaras y equipos de videovigilancia que realiza el Ministerio del Interior, así como a las de los Gobiernos Regionales y Locales.

Artículo ...- De las autoridades competentes

La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en coordinación con el Ministerio del interior, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales tiene a su cargo velar por la aplicación y cumplimiento efectivo de la presente Ley, bajo responsabilidad.

Artículo ...- De la Reglamentación

El Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias que se requieran en un plazo máximo de 60 (sesenta) días.

Artículo ...- Norma derogatoria

Derógase o déjase en suspenso, en su caso, las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

ANEXO 3

Por la iniciativa que se presenta a continuación se intenta normar el mecenazgo como un medio para favorecer la actividad deportiva en el Perú. Sobre tal diseño de propuesta (FLI) se plantean los siguientes interrogantes relacionados con la adecuada aplicación de las reglas de técnica legislativa:

1. ¿Es adecuado que los congresistas sean titulares de esta iniciativa? (RTL 5)
2. ¿Hay alguna remisión? (RTL 18)
3. ¿Hay muchas normas en un mismo artículo? (RTL 19)
4. ¿Existe información redundante en el texto propuesto? (RTL 23)
5. ¿Hay un uso preciso y conciso en el texto de la FLI? (RTL 26)
6. ¿Se aplica adecuadamente el principio de sucesividad? (RTL 21)
7. ¿Son breves los párrafos que integran los artículos? (RTL 25)
8. Elabore el informe correspondiente.

LEY MARCO DEL MECENAZGO DEPORTIVO E INCENTIVO FISCAL

Artículo ...- Objeto

La presente Ley fomenta el mecenazgo deportivo, establece el marco normativo en que se desarrolla, regula la participación de los actores que intervienen y establece incentivos fiscales.

Artículo ...- Definiciones

A efectos del cabal entendimiento y correcta aplicación de lo dispuesto por esta Ley, se entiende por:

Mecenazgo Deportivo.- Acto que realiza una persona natural o jurídica privada, denominada “mecenas deportivo”, en favor de persona jurídica expresamente señalada en la presente Ley, denominada “beneficiario deportivo”. Consiste en el otorgamiento, bajo cualquier modalidad, de recursos que por la naturaleza del acto tienen carácter de donación; a cargo de un mecenas deportivo en favor de un beneficiario deportivo; para la ejecución de un Proyecto de Desarrollo Deportivo o una Actividad Deportiva.

Mecenas Deportivo.- Persona natural o jurídica privada que ejecuta actos de mecenazgo deportivo; bajo la figura de Mecenas Deportivo Patrocinador o Mecenas Deportivo Benefactor.

Mecenas Deportivo Patrocinador.- Persona natural o jurídica privada que ejecuta actos de mecenazgo deportivo, con la condición de relacionar su nombre, razón social, imagen, marca, logo o sus productos, con el Proyecto de Desarrollo Deportivo o la Actividad

Mecenas Deportivo Benefactor.- Persona natural o jurídica privada que ejecuta actos de mecenazgo deportivo, bajo la condición de no relacionar su nombre, razón social, imagen, marca, logo o la de sus productos, con el Proyecto de Desarrollo Deportivo o la Actividad Deportiva.

Beneficiario Deportivo.- Persona jurídica privada, que recibe recursos de uno o más Mecenas Deportivo Patrocinador y/o Mecenas Deportivo Benefactor.

Proyecto de Desarrollo Deportivo.- Propuesta de cambio que, desde una perspectiva, formula hipótesis de acción que, a partir de determinados enfoques, busca revertir, superar o modificar situaciones identificadas como problemas; y a través de las cuales, se intenta beneficiar a una o más disciplinas deportivas del Deporte de Afiliados en su objetivo de lograr el alto rendimiento de sus deportistas; y que contiene indicadores que permiten medir y evaluar el progreso y la consecución de los objetivos trazados.

Actividad Deportiva.- Acto deportivo específico que coadyuva a la preparación y/o participación de los deportistas de una disciplina deportiva del Deporte de Afiliados, en competencias deportivas nacionales e internacionales.

Artículo ...- Condición y finalidades del mecenazgo deportivo

El mecenazgo deportivo tiene la condición de complemento y no de sustitución de las obligaciones del Estado, conforme lo dispone la Ley de Presupuesto de la República; y se dirige a cumplir las siguientes finalidades:

- a) Coadyuvar al desarrollo, la investigación y el mejoramiento de cualesquiera de las disciplinas deportivas del Deporte de Afiliados.
- b) Promover la mejora de la participación de los deportistas de una disciplina deportiva del Deporte de Afiliados, en las competencias nacionales e internacionales.
- c) Fomentar al acceso de niños, adolescentes y jóvenes a la práctica de una disciplina deportiva del Deporte de Afiliados.
- d) Favorecer la implementación de infraestructura, equipamiento deportivo y medicina, el perfeccionamiento y modernización de lo existente para mejorar las condiciones de la práctica de la disciplina deportiva del Deporte de Afiliados.
- e) Facilitar la preparación y participación de los deportistas y cuerpo técnico, en competencias nacionales y/o internacionales de las disciplinas deportivas del Deporte de Afiliados.

Artículo ...- Mecenas deportivo

Cualquier persona natural o persona jurídica puede constituirse en mecenas deportivo patrocinador o benefactor, siempre que cumpla con los requisitos que señala la presente Ley.

Artículo ...- Requisitos para ser mecenas deportivo

Para constituirse como mecenas deportivo, sea como patrocinador o benefactor, la persona natural o jurídica debe acreditar estar al día en sus obligaciones tributarias. Los que tengan suscritos convenios o acuerdos de fraccionamiento tributario y estén al día en tal cumplimiento, son considerados como contribuyentes que estén al día con sus obligaciones tributarias.

Artículo ...- Pérdida de la condición de mecenas deportivo

La condición de mecenas deportivo se pierde por:

- a) No estar al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- b) No estar al día en el cumplimiento de los pagos de deuda tributaria fraccionada por convenio o acuerdo.
- c) Acreditar los requisitos con documentos falsos o con datos que no correspondan a la verdad.
- d) Tener la condición de no habido para la SUNAT.
- e) Tener domicilio fiscal distinto al declarado ante la SUNAT.

La pérdida de la condición de mecenas deportivo es declarada mediante resolución administrativa por la SUNAT y puesta en conocimiento del interesado, del beneficiario deportivo y del Instituto Peruano del Deporte - IPD.

Artículo ...- Beneficiario deportivo

Son beneficiarios deportivos, las Federaciones Deportivas Nacionales legalmente constituidas e inscritas en el Registro Nacional del Deporte del Instituto Peruano del Deporte - IPD.

Artículo ...- Requisitos para ser beneficiario deportivo

Para ser beneficiario deportivo, se requiere cumplir concurrentemente los siguientes requisitos:

- a) Acreditar personería jurídica como Federación Deportiva Nacional.
- b) Acreditar inscripción vigente en el Registro Nacional del Deporte.
- c) Acreditar la vigencia de su directiva.
- d) Presentar un Plan de Desarrollo Deportivo y/o una Actividad Deportiva, previamente aprobada por el Consejo Directivo del Instituto Peruano del Deporte - IPD.
- e) Estar al día en sus obligaciones tributarias.

Artículo ...- Pérdida de la condición de beneficiario deportivo

La condición de beneficiario deportivo se pierde por:

- a) Incumplir uno de los requisitos exigidos, luego de haberse inscrito la resolución administrativa aprobatoria en el Registro Nacional del Deporte del IPD.
- b) Acreditar los requisitos con documentos falsos o con datos que no correspondan a la verdad.
- c) Uso indebido de los recursos otorgados por el Mecenas Deportivo
- d) Liquidación como persona jurídica.

La pérdida de la condición de beneficiario deportivo es declarada mediante resolución administrativa por el Instituto Peruano del Deporte - IPD y puesta en conocimiento del mecenas deportivo y de la SUNAT.

Artículo ...- Procedimiento

El mecenazgo deportivo se sujeta al siguiente procedimiento:

- a) El beneficiario deportivo, presenta ante el Consejo Directivo del Instituto Peruano del Deporte - IPD, el Proyecto de Desarrollo Deportivo y/o la Actividad Deportiva; los demás documentos con que acredita cumplir los requisitos señalados en la presente Ley; la carta compromiso con firma legalizada si el mecenas deportivo es persona natural, conteniendo los términos y compromisos en que se concede el mecenazgo deportivo; copia certificada del acta respectiva conteniendo los términos y compromisos en que se concede el mecenazgo deportivo, si el mecenas deportivo es persona jurídica; y constancia de la SUNAT de que el mecenas deportivo está al día en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.
- b) El Consejo Directivo del Instituto Peruano del Deporte - IPD en un plazo que no excederá de treinta (30) días útiles, previa opinión de la dirección o área especializada del ente rector, aprueba o desaprueba el Proyecto de Desarrollo Deportivo y/o Actividad Deportiva, expidiendo la resolución administrativa que corresponda.
- c) En un plazo que no excederá de cinco (5) día útiles contados desde la fecha de la resolución aprobatoria o desaprobatoria, las mismas y todos sus antecedentes, se anota en el Registro Nacional del Deporte. En el caso de las aprobatorias se anotarán adicionalmente los datos del mecenas deportivo patrocinador o benefactor. El reglamento de la presente Ley señala los plazos en que deben anotarse en el referido registro, los avances y el cumplimiento del Proyecto de Desarrollo Deportivo y/o Actividad Deportiva.
- d) Inscrita la resolución aprobatoria, el respectivo Proyecto de Desarrollo Deportivo y/o Actividad Deportiva, los datos del beneficiario deportivo y del mecenas deportivo patrocinador o benefactor en el Registro Nacional del Deporte; el Instituto Peruano del Deporte - IPD en un plazo que no excedera de cinco (5) día útiles contados desde la respectiva inscripción, remite a la SUNAT copia de la resolución aprobatoria, sus antecedentes y los datos del beneficiario deportivo y mecenas deportivo patrocinador o benefactor.

- e) Durante la etapa de ejecución del Proyecto de Desarrollo Deportivo y/ Actividad Deportiva, el Instituto Peruano del Deporte-IPD y el mecenas deportivo patrocinador o benefactor, supervisan el cumplimiento de los fines del mecenazgo deportivo; aprobando objetando o rechazando con expresión de causa los informes de rendición de cuentas que presenta el beneficiario deportivo.

Artículo ...- Fraude y sanciones

El beneficiario deportivo que destine el uso de los recursos otorgados por el mecenas deportivo, para fines distintos a los previstos en el Proyecto de Desarrollo Deportivo o Actividad Deportiva, debe pagar una multa económica equivalente al valor del doble del monto que debía haber aplicado al Proyecto de Desarrollo Deportivo o Actividad Deportiva, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que correspondan. La multa es emitida mediante resolución de SUNAT.

El beneficiario deportivo que incurra en fraude pierde tal condición y no puede constituirse nuevamente en beneficiario deportivo por el plazo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de expedición de la resolución de multa emitida por la SUNAT.

El mecenas deportivo que mediante fraude o engaño disfrute de los incentivos fiscales que esta Ley señala, es sancionado con multa equivalente al doble de los recursos destinados o aportados a favor de un Proyecto de Desarrollo Deportivo o Actividad Deportiva, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que correspondan.

El mecenas deportivo que incurra en la conducta descrita en el párrafo precedente pierde tal condición y no puede constituirse nuevamente en mecenas deportivo, por un plazo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de la resolución de multa expedida por la SUNAT.

Artículo ...- Incentivo fiscal

La totalidad de los recursos otorgados por un mecenas deportivo patrocinador o benefactor para los fines señalados en la presente Ley, se consideran como gasto y es deducible para el pago del Impuesto a la Renta sobre los ingresos correspondientes al ejercicio fiscal en el que se otorgan los recursos, no siendo de aplicación a estas deducciones tope alguno.

Artículo ...- Reglamento

La Presidencia del Consejo de Ministros y los Ministerios de Economía y Finanzas y de Educación, son los encargados de Reglamentar la presente Ley en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

Artículo ...- Norma derogatoria

Deróganse, o déjense sin efecto las normas legales que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo ...- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

ANEXO 4

La que se presenta a continuación es una fórmula legal inicial (FLI) por la que se propone declarar de necesidad pública e interés nacional el asfaltado de una carretera en el departamento La Libertad.

Respecto de dicha FLI y para su evaluación se deberán responder los siguientes interrogantes relacionados con las RTL que se señalan:

1. ¿La materia de esta FLI es materia de ley? (RTL 2)
2. ¿Existen en la FLI problemas de ambigüedad? (RTL 15)
3. ¿Existe en la FLI, ausencia de condición lógica) (RTL 16)
4. ¿Existe en la FLI, desplazamiento referencial? (RTL 17)
5. ¿Posee la FLI las disposiciones necesarias y suficientes? (RTL 11)
6. ¿Hay en la FLI información innecesaria? (RTL 23)
7. Elabore el informe correspondiente.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL ASFALTADO DE LA CARRETERA OTUZCO - USQUIL - HUARANCHAL, EN EL DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD.

Artículo ...- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública e interés nacional el asfaltado de la carretera Otuzco - Usquil - Huaranchal, en el departamento de La Libertad.

Artículo ...- De la comisión.

Autorice a Provias Nacionales del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y al Gobierno Regional de La Libertad para que con sus propias partidas presupuestales prioricen los estudios y ejecución del asfaltado de la carretera Otuzco-Usquil-Huaranchal, en el departamento de La Libertad.

ANEXO 5

En nuestra comunidad hay personas que se encuentran en un estado de dependencia total y permanente que hasta hoy no ha sido objeto de protección por el Estado, debiendo serlo. Por medio de la propuesta de ley (FLI) que se presenta se pretende establecer un régimen especial para ellas.

Sin embargo, esta FLI debe ser evaluada para ver sus reales posibilidades de convertirse no solo en propuesta legal sino en ley. En tal sentido, debe ser analizada en razón de las reglas de técnica legislativa que se proponen a continuación.

1. La FLI ¿contradiría alguna disposición constitucional? (RTL 6)
2. La FLI ¿invaldaría competencias de otros órganos constitucionales? (RTL 6)
3. La FLI ¿contradiría tratados suscritos, aprobados y ratificados por el Estado peruano? (RTL 6)
4. La FLI ¿crearía o modificaría gasto público? (RTL 6)
5. Si se aprobara la FLI ¿cuál sería su impacto sobre la legislación existente? (RTL 6)
6. ¿Ha sido evaluada la opinión de los interesados respecto de la FLI? (RTL 9)
7. El texto de la FLI ¿revela ambigüedades, ausencia de condición lógica o desplazamiento referencial? (RTL 15-17)
8. ¿Los artículos se organizan en razón de la menor cantidad de reglas posible? (RTL 19)
9. El texto de la FLI ¿posee información redundante? (RTL 23)
10. En el texto de la FLI ¿se utiliza adecuadamente el tiempo y modo verbales? (RTL 28 y 29)
11. Elabore un informe en el que concluya determinando si la FLI posee o no viabilidad para convertirse en una propuesta legal.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA Y PROMUEVE LA EDUCACIÓN COMUNITARIA DE CUIDADOS DOMICILIARIOS PARA PERSONAS EN ESTADO DE DEPENDENCIA TOTAL Y PERMANENTE

Artículo ...- Objeto

La presente ley tiene por objeto regular y promover la educación comunitaria del cuidado domiciliario de personas en estado de dependencia total y permanente, que por su situación física, mental, intelectual, sensorial u otra dependen de alguien para realizar las actividades esenciales de la vida diaria.

Artículo ... - Definiciones

Para efectos de la presente ley se entenderá como:

Cuidador domiciliario. Persona que presta ayuda permanente para las actividades esenciales de la vida diaria a otra persona en estado de dependencia total y permanente, sin recibir una contraprestación económica por su asistencia.

Para efectos de la protección derivada de la presente ley se reconoce a un cuidador por persona dependiente permanente total.

Dependiente permanente total. Persona que por su condición física, mental, intelectual, sensorial u otro, se encuentre limitada en su autonomía o independencia de manera permanente, generando la necesidad de atención de parte de otra persona para realizar las actividades esenciales de la vida diaria.

La dependencia permanente total será calificada de conformidad a la Ley General de la Persona con Discapacidad y las leyes de la materia.

Actividades de la vida diaria. Para efectos de la presente ley se entenderán como actividades de la vida diaria aquellas indispensables para llevar una vida digna y en las cuales la persona con dependencia requiere asistencia permanente, tales como alimentarse, vestirse, bañarse, trasladarse, acceder a los servicios de salud o hacer las necesidades fisiológicas, así como actividades instrumentales como desplazamiento y ayuda para realizar trámites tendientes a satisfacer las necesidades básicas.

Artículo ...- Derechos del cuidador.

El sistema de salud en el cual se encuentre inscrito el dependiente permanente total garantizará a su cuidador debidamente registrado como tal, acceso a políticas de apoyo instrumental, apoyo emocional y apoyo social.

Para efecto del presente artículo se entenderá lo siguiente:

- **Apoyo instrumental:** Acceso a elementos, medios y mecanismos que garanticen el bienestar del dependiente permanente total y permitan cumplir la función de cuidador.

- **Apoyo emocional:** Acceso a programas que garanticen la estabilidad psicológica y el entendimiento de su situación y la de la persona a quien cuida y el enfrentamiento de retos, temores y duelos, asociados con la función de cuidador.

- **Apoyo social:** Acceso a planes de recreación, socialización y esparcimiento.

Artículo ...- Capacitación y perfeccionamiento del cuidador

Además de los apoyos mencionados en el artículo anterior, el Sistema de Salud al cual se encuentre afiliado el dependiente permanente total, debe garantizar una capacitación permanente a los cuidadores domiciliarios en casa sobre la enfermedad o padecimiento de la persona a su cuidado, así como en técnicas de cuidado básico en el hogar para la persona dependiente total, primeros auxilios y manejo de medicamentos.

Artículo ...- Deber de colaboración y responsabilidades en la atención de personas en estado de dependencia total y permanente

Las instituciones del Estado, funcionarios y servidores públicos, así como las personas naturales o jurídicas del sector privado deben prestar su colaboración para la aplicación de la presente Ley, evitando:

- a. Negar el suministro de información o proporcionar datos falsos.
- b. Dificultar o impedir el ejercicio de los derechos que reconoce la presente Ley.
- c. Generar desafíos o situaciones de riesgo para la integridad física o psíquica.
- d. Conculcar la dignidad de las personas.
- e. Incumplir lo dispuesto en la presente Ley.

El incumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley acarrea responsabilidad penal, civil o administrativa, según corresponda.

Artículo ...- Promoción de la educación comunitaria

El Ministerio de Educación, a través de la Dirección de Educación Comunitaria, en coordinación con el Colectivo de Educación Comunitaria Perú, establece lineamientos de convalidación de los aprendizajes en el marco de la normatividad vigente y formulará propuestas para certificar las competencias de los cuidadores domiciliarios a las personas en estado de dependencia total y permanente.

El Estado promoverá acciones de reconocimiento a los cuidadores domiciliarios de personas en situación de dependencia total y permanente por el enorme esfuerzo que realizan, destacando su contribución con las familias, la sociedad y el país.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA.— Aplicación supletoria

Para aquello no previsto por la presente ley son de aplicación las normas contenidas en el Código Civil y demás leyes de la materia, en lo que corresponde.

SEGUNDA. — Normas complementarias

Facúltese al Ministerio de Salud y al Ministerio de Educación a dictar las normas complementarias necesarias para la mejor aplicación de la presente ley.

TERCERA. — Vigencia de la Ley

La presente ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”.

ANEXO 6

La costa verde es un espacio que se ha convertido en un medio para el transporte, el disfrute del mar limeño, la diversión y el entretenimiento diurno y nocturno. Pero ¿acaso es necesario que se otorgue a ella un tratamiento especial?

La respuesta a estos interrogantes ha hecho necesaria la propuesta de un proyecto de ley, el cual debe evaluarse en razón de los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los problemas que harían necesario un tratamiento especial de la costa verde como autoridad autónoma? (RTL 1)
2. La presente FLI ¿contiene materia legíslable? (RTL 2)
3. ¿Están habilitados los congresistas para asumir una FLI sobre la materia? En todo caso ¿a quién le correspondería? (RTL 5)
4. De aprobarse ¿a quiénes y en qué sentido afectaría la FLI? (RTL 7)
5. En el diseño de la FLI ¿son utilizadas las disposiciones necesarias y suficientes? (RTL 11)
6. Para organizar las propuestas de normas de la FLI ¿se tiene en cuenta su permanencia y transitoriedad? (RTL 12, 13 y 14)
7. Elabore un informe sobre las implicancias de la aplicación de las reglas que sustentan las respuestas a los interrogantes planteados.

PROYECTO DE LEY

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa del congresista Aurelio Quiquijana del grupo parlamentario Simón San Martín, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República;
Ha dado la Ley siguiente;

LEY DE LA AUTORIDAD AUTÓNOMA DE LA COSTA VERDE

DEFINICIÓN Y ÁMBITO

Artículo ...- La Costa Verde es la franja del litoral de Lima Metropolitana destinada para fines recreativos, deportivos, turísticos y culturales en la ciudad de Lima. Está

conformada por la franja costera desde el distrito de San Miguel hasta el distrito de Villa El Salvador. Comprende las playas y terrenos ribereños y los que se ganen al mar, hasta el borde superior de los acantilados y la franja de ancho variable a partir del borde de los acantilados hacia el interior continental.

NECESIDAD PÚBLICA

Artículo ...- Declara de interés prioritario para la ciudad de Lima Metropolitana el desarrollo integral, sostenido, armónico y estético de la Costa Verde.

Para el desarrollo de la Costa Verde es prioritaria la protección de los acantilados, las obras de reclamación de tierras al mar, las defensas ribereñas y la formación de playas.

TITULARIDAD Y PROPIEDAD DE LOS TERRENOS

Artículo ...- Los terrenos ribereños de dominio y uso público ubicados en el corredor ribereño denominado “Costa Verde”, señalados en el artículo anterior de la presente ley y los que se ganen al mar, son de titularidad y propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima. No están comprendidos los terrenos de propiedad de terceros privados, debidamente inscritos en el Registro de Predios. En mérito a la presente ley, la Municipalidad Metropolitana de Lima inscribirá sus derechos en el Registro Predial de Lima.

ROL DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

Artículo ...- La Municipalidad Metropolitana de Lima asume jurisdicción en la Zona de Reglamentación Especial de la Costa Verde y otorga todas las autorizaciones derechos y licencias sobre la adjudicación de los terrenos de la Costa Verde, así como con la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica y la apertura y funcionamiento de establecimientos en la Zona de Reglamentación Especial de la Costa Verde en el marco del Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde.

La Municipalidad Metropolitana de Lima, en coordinación con las municipalidades distritales ribereñas, el Ministerio del Ambiente, la Marina de Guerra del Perú y el Instituto del Mar Peruano (IMARPE), es responsable de la preservación y del desarrollo sostenible del ecosistema marino de borde y de las zonas de playa ubicadas en el corredor ribereño, denominado Costa Verde.

AUTORIDAD AUTÓNOMA DE LA COSTA VERDE

Artículo ...- La Autoridad Autónoma de la Costa Verde es un organismo público descentralizado de la Municipalidad Metropolitana de Lima con autonomía técnica,

administrativa y económica, encargado de la gestión, preservación y del ordenamiento y desarrollo sostenible de la Costa Verde. La Autoridad Autónoma de la Costa Verde, con el apoyo de los órganos correspondientes de la Municipalidad Metropolitana de Lima, planifica, norma, regula y fiscaliza todas las intervenciones en la Zona de Reglamentación Especial de la Costa Verde establecidas en el artículo precedente de la presente ley.

EL PLAN MAESTRO DE DESARROLLO DE LA COSTA VERDE

Artículo ...- La Autoridad Autónoma de la Costa Verde, a través de sus órganos correspondientes, elabora y propone el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde a la Municipalidad Metropolitana de Lima para su aprobación mediante ordenanza por el Concejo Metropolitano de Lima.

El Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde es el instrumento técnico normativo de gestión fundamental para lograr los objetivos de preservación y de desarrollo sostenible de la Zona de Reglamentación Especial de la Costa Verde. Todas las acciones del sector público y privado que se desarrollen en el espacio territorial de la Costa Verde están sujetas a sus disposiciones.

CERTIFICADOS DE COMPATIBILIDAD CON EL PLAN MAESTRO

Artículo ...- Todas las autorizaciones, derechos y licencias sobre la adjudicación de los terrenos ribereños de la Costa Verde, así como la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica en todos los terrenos ubicados en la Costa Verde deben ser compatibles con el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde.

La Autoridad Autónoma de la Costa Verde es la responsable de emitir los certificados de compatibilidad con el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde.

La ausencia de este requisito de compatibilidad acarrea la nulidad de pleno derecho de las respectivas autorizaciones, derechos y licencias que hubiesen expedido las municipalidades distritales ribereñas u otras entidades o autoridades sectoriales.

ROL FISCALIZADOR DE LA AUTORIDAD AUTÓNOMA DE LA COSTA VERDE

Artículo ...- La Autoridad Autónoma de la Costa Verde fiscaliza todas las actividades, autorizaciones, derechos y licencias sobre la adjudicación de los terrenos de la Costa Verde, así como la construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica y la apertura de establecimientos comerciales que se hubiesen expedido o se expidan en el ámbito de la Costa Verde

La Autoridad Autónoma de la Costa Verde puede imponer las siguientes medidas y sanciones a los actos o disposiciones que contravengan la presente ley o el Plan Maestro de Desarrollo de la Costa Verde:

- a. Revocación, reversión, resolución o nulidad de adjudicaciones, contratos o concesiones
- b. Multa, suspensión de autorizaciones o licencias, y clausura
- c. Retiro de elementos antirreglamentarios
- d. Paralización de obras, demolición.
- e. Otras sanciones y medidas cautelares establecidas por la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE LA AUTORIDAD AUTÓNOMA DE LA COSTA VERDE

Artículo ...- La Municipalidad Metropolitana de Lima aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Autoridad Autónoma de la Costa Verde. Dicho reglamento considera la conformación de su consejo directivo como órgano de mayor jerarquía y la de un consejo técnico consultivo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- La Autoridad Autónoma de la Costa Verde revisará los expedientes sobre adjudicaciones o concesiones de terrenos otorgados por las municipalidades distritales de Chorrillos, Barranco, Miraflores, San Isidro, Magdalena del Mar y San Miguel desde 1994 a la fecha. Para este fin dichas municipalidades, en el plazo máximo de sesenta días calendario, le remiten a esta los antecedentes y expedientes administrativos, bajo responsabilidad de sus titulares.

La Autoridad Autónoma de la Costa Verde, luego del estudio y revisión de los expedientes sobre adjudicaciones o concesiones señalados en el primer párrafo, determina si hubo incumplimiento o transgresión de las disposiciones legales vigentes, al momento de su otorgamiento, y dispone, según sea el caso, las medidas correctivas, la nulidad, o su reversión a nombre de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- Derógase la Ley 26306 y revócase la propiedad del corredor ribereño denominado Costa Verde a diversas municipalidades distritales de la provincia de Lima.

ANEXO 7

La presente FLI propone suprimir una de las competencias de los jueces de paz. Para de evaluar la posibilidad de que dicha FLI se convierta en una iniciativa legislativa deben tenerse en cuenta las reglas de técnica legislativa que se indican. Al respecto, responda usted los siguientes interrogantes:

1. ¿Cuál es el núcleo legislable de la FLI? (RTL 12-14)
2. ¿Las normas propuestas ¿son las necesarias y suficientes? (RTL 11)
3. ¿Cada artículo contiene la menor cantidad de normas posible? (RTL 19)
4. ¿Están claramente determinados los incisos, literales o numerales, o párrafos? (RTL 20)
5. ¿Se aplican las reglas de estilo legislativo? (RTL 23 -32)
6. ¿Se precisa el tipo de iniciativa? (RTL 33)
7. ¿Se utiliza adecuadamente la fórmula introductoria? (RTL 34)
8. ¿Se redacta el título de la propuesta en forma clara? (RTL 35)
9. ¿Cómo se realiza la supresión? (RTL 39)
10. ¿Cada una de las normas propuestas es fundamentada adecuadamente ? (RTL 41)
11. Si se aprobara la FLI ¿cómo se modificaría la legislación existente? (RTL 6)
12. Elabore el informe, sobre la base de las respuestas a los interrogantes.

LEY QUE SUPRIME A LOS JUECES DE PAZ

LA ATRIBUCIÓN DE EXPEDIR CONSTANCIAS DE POSESIÓN

1. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 PROBLEMÁTICA ACTUAL

Actualmente, el Perú viene atravesando un escenario de inseguridad ciudadana, inestabilidad, deterioro y quebrantamiento de la Ley, por parte de personas inescrupulosas, grupos organizados y gente de mal vivir, que aprovechando la ausencia de propietarios o poseedores legítimos, con el uso de la fuerza, despojan la posesión invadiendo o usurpando la propiedad inmueble pública, privada o terrenos eriazos, para posteriormente dar paso al tráfico de terrenos, so pretexto de la necesidad de vivienda, convirtiéndose en un negociado e incremento de recursos económicos indebidos, sin control ni fiscalización alguna.

Con fecha 19 de agosto de 2013, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley N° 30076, que contiene una serie de reformas legislativas con la finalidad de combatir la inseguridad ciudadana. Especialmente, trae consigo modificaciones centrales en el delito de usurpación tipificado en los Arts. 202 y 204 del Código Penal. La Ley contempla nuevas circunstancias agravantes en el Art. 204 del Código Penal. A partir de ahora, además de las antiguas agravantes, se castigará como tipo agravado cuando la usurpación se cometa: I) sobre inmuebles que integran el patrimonio cultural de la Nación; II) afectando la libre circulación en vías de comunicación; III) colocando hitos, cercos perimétricos, cercos vivos, paneles o anuncios, demarcaciones para lotizado, instalación de esteras, plásticos u otros materiales; IV) abusando de la condición o cargo de funcionario o servidor público; y V) será reprimido con la misma pena el que organice, financie, facilite, fomenta, dirija, provoque o promueva la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada.

Esta regulación intentará poner freno a la impunidad en la usurpación, sin que ello conlleve a menoscabar las garantías procesales de los denunciados. La eficacia de esta Ley está en manos de los fiscales y jueces, quienes no deberían actuar con excesivo garantismo que lleva a la impunidad, ni tampoco avasallando el derecho de víctimas e imputados que conduce inevitablemente al autoritarismo penal. La sociedad reclama eficacia y garantía, no impunidad ni punición insana.

Son muchos los esfuerzos que realiza la autoridad competente para disminuir los altos índices de usurpación de terrenos de la propiedad privada y del Estado; pero los usurpadores con artificios o argucias legales vienen impidiendo el desalojo, para perpetuarse en los inmuebles usurpados legitimando su malactuar, mediante la presentación de Constancias o Certificados de Posesión, emitidos por Jueces de Paz, Gobernadores, Tenientes Gobernadores, Municipalidades, incluso Gobiernos Regionales, Ministerio de Agricultura, y Policía Nacional del Perú (Certificados de Domicilio), lo que ha generado incertidumbre jurídica, desorden legal, aprovechamiento indebido de los usurpadores y legitimación de las usurpaciones con su expedición que, desde todo punto de vista, resulta reprochable.

Como se puede apreciar, estamos frente a un problema gravísimo de impunidad, por cuanto la actitud de otorgar constancias de posesión a invasores de un terreno de propiedad pública o privada, sin las facultades para emitir y firmar, podría estar inmersa en una figura delictiva tipificada en el artículo 376° del Código Penal, como Abuso de Autoridad: “El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien...”; o incluso, de ser el caso, estar entendida en su agravante estipulado en el artículo 376°-A del Código Penal.

En la Región Arequipa, donde se vienen suscitando continuamente usurpaciones de la propiedad inmueble, los Jueces de Paz No Letrados han sido los más quejados del sistema judicial, ante la Oficina Descentralizada de Control de la Magistratura (ODECMA), cuyo titular el Dr. Nimer Marroquín Mogrovejo, señala que durante el año

2011, se recibieron 1,287 (mil doscientas ochenta y siete) quejas contra magistrados y trabajadores del distrito judicial de Arequipa. De estos reclamos el 30% apuntó a estos magistrados —Jueces de Paz No Letrados— donde el común de los reclamos refiere la entrega irregular de constancias de posesión que, en muchos casos, terminaron en juicios por usurpación, conflictos sociales e inclusive muertes, respecto de los cuales el Ministerio Público solicitó también ante la Corte Superior de Justicia de Arequipa, la restricción de la entrega del documento referido, mientras no se delimiten y establezcan las facultades para su correcta emisión. Por su parte, el Presidente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa —Dr. Francisco Carreón Romero— mediante Oficio Circular N° 01-2014-PRES-CSJAR/PJ, comunica a los jueces de paz de la Región Arequipa que “deberán abstenerse de emitir constancias que convaliden y avalen la posesión de ciudadanos en terrenos de propiedad del Estado donde se advierta la posible infracción o indicios de ocupación ilícita o encuentre en litigio o conflicto legal.”

Así, si bien es cierto que existen personas de bajos recursos económicos que tienen el sueño de la casa propia, ello no puede ser una justificación, ni mucho menos ser utilizado maliciosamente por ciertas personas quienes aprovechándose de ello, los promuevan para invadir la propiedad pública y privada, por lo que las autoridades deben tener mayor responsabilidad en su control, incluidos los jueces de paz, al momento de expedir constancias de posesión que deben estar de acuerdo a la verdad material y al derecho.

Finalmente en una sociedad, donde los delitos se incrementan de forma alarmante, el Estado tiene la obligación de reaccionar para proteger a sus habitantes. Uno de sus mecanismos es la Ley o, más concretamente, la rigidez en los procedimientos para salvaguardar la seguridad jurídica de la propiedad la cual es inviolable y el propio Estado la garantiza según lo prescrito en el artículo 2°, numeral 16) y el artículo 70°, ambos de la Constitución Política del Estado.

1.2 FACULTAD DE EXPEDICIÓN DE CONSTANCIAS DE POSESIÓN

Conforme a nuestro Ordenamiento Jurídico vigente, tienen atribuciones para expedir Constancias de Posesión los Notarios Públicos, conforme al Decreto Legislativo 1049, “Decreto Legislativo del Notariado” y el TUO del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 010-2010-JUS; los Jueces de Paz, en razón de lo dispuesto en el inciso 5) del artículo 17 de la Ley N° 29824, “Ley de Justicia de Paz” y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-JUS; y los Gobiernos Locales, según lo estipulado en la Ley N° 28687, “Ley de Desarrollo Complementario de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotación de Servicios Básicos” y su Reglamento D.S. N° 017- 2006- VIVIENDA, conforme al siguiente detalle:

1.2.1. JUEZ DE PAZ

Según la Ley N° 29824 — “Ley de Justicia de Paz” — la Justicia de Paz es un integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación y también a través de decisiones de carácter

jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú. El Juez de Paz accede al cargo a través de los mecanismos de participación popular y de selección contenidos en la citada Ley. Debe motivar sus decisiones de acuerdo a su leal saber y entender, no siendo obligatorio fundamentarlas jurídicamente, pero preservando los valores que la Constitución Política del Perú consagra, respeta la cultura y las costumbres del lugar.

De acuerdo con el artículo 170° de la ley acotada, el Juez de Paz ejerce funciones notariales otorgando fe y/o garantía, con su palabra y firma, de la veracidad y validez de alguna información y/o documento, estando facultado para ejercer las siguientes funciones:

1. Dar fe de los actos y decisiones que adopten en asamblea las organizaciones sociales o comunales dentro de su jurisdicción.
2. Certificar firmas, copias de documentos y libros de actas.
3. Otorgar escrituras de transferencia posesoria de bienes de un valor de hasta cincuenta (50) Unidades de Referencia Procesal y que se ubiquen dentro de su jurisdicción.
4. Transferencia de bienes muebles no registrables hasta un límite de diez (10) Unidades de Referencia Procesal.
5. Otorgamiento de constancias, referidas al presente, de posesiones domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otros que la población requiera y que el juez de paz pueda verificar personalmente.
6. Protestos por falta de pago de los títulos valores.

Las Cortes Superiores de Justicia, en coordinación con el Colegio de Notarios de la jurisdicción correspondiente, definen y publican la relación de juzgados de paz que no pueden ejercer funciones notariales por no cumplir con los criterios indicados en el primer párrafo del presente artículo.

Las escrituras de transferencia, extendidas ante los juzgados de paz, constituyen documento público, conforme al Código Procesal Civil.

Las actuaciones notariales de los jueces de paz son supervisadas por el Consejo del Notariado.

Según el Reglamento de la Ley N° 29824, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-JUS, el Juez de Paz es un ciudadano honorable de la localidad. Observa buena conducta pública, basada en los valores y principios establecidos en la Constitución Política del Perú. Su recta conducta lo legitima socialmente para exigir el cumplimiento de sus decisiones, sean de carácter dirimente o sancionador. El ejercicio del cargo de Juez de Paz constituye un servicio a la comunidad, no es remunerado y no está sujeto a régimen laboral alguno. Cada Juzgado de Paz cuenta con un Juez titular.

El término “leal saber y entender” al que hace referencia el artículo IV del Título Preliminar de la Ley, implica que el Juez de Paz debe resolver los conflictos y controversias siendo fiel al conocimiento que tenga de los hechos y a su sentido común en relación a ellos, buscando la solución más justa y considerando las costumbres propias del lugar donde ejerce su labor.

Los Jueces de Paz según el artículo 59° del reglamento deben obligatoriamente llevar un Libro Notarial que es el registro en el cual se consignan todas las escrituras públicas de transferencia posesoria de bienes, transferencia de bienes muebles no inscribibles, contratos, constancias, certificaciones, legalizaciones, protestos y los actos y decisiones que adopten en asamblea las organizaciones sociales y comunales, siguiendo un orden cronológico y la numeración correlativa de los folios.

1.2.2. NOTARIOS PÚBLICOS

Conforme al Decreto Legislativo 1049 - “Decreto Legislativo del Notariado” - el Notario Público es el profesional del derecho que está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él se celebran. Para ello formaliza la voluntad de los otorgantes, redactando los instrumentos a los que confiere autenticidad, conserva los originales y expide los traslados correspondientes. Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia. Ejerce su función en forma personal, autónoma, exclusiva e imparcial.

Los instrumentos públicos notariales son los que el notario, por mandato de la ley o a solicitud de parte, extienda o autorice en ejercicio de su función, dentro de los límites de su competencia y con las formalidades de ley, producen fe respecto a la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que el notario presencie. Asimismo, producen fe de aquellos que autoriza el notario utilizando la tecnología de firmas y certificados digitales de acuerdo a la ley de la materia.

Son instrumentos públicos protocolares las escrituras públicas, instrumentos y demás actas que el notario incorpora al protocolo notarial; que debe conservar y expedir los traslados que la ley determina. Conforme al artículo 95° las clases de certificaciones son: a) La entrega de cartas notariales, b) la expedición de copias certificadas, c) la certificación de firmas, d) la certificación de reproducciones, e) la certificación de apertura de libros, f) la constatación de supervivencia, g) la constatación domiciliaria y h) otras que la ley determine. La autorización de instrumentos públicos extra-protocolares del notario realizada con arreglo a las prescripciones de la citada ley, da fe de la realización del acto, hecho o circunstancia, de la identidad de las personas u objetos, de la suscripción de documentos, confiriéndole fecha cierta.

Según el artículo 40° del TUO del Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 010-2010-JUS, el notario es el profesional del derecho encargado, por delegación del

Estado, de una función pública consistente en recibir y dar forma a la voluntad de las partes, redacta los instrumentos adecuados a ese fin, les confiere autenticidad, conserva los originales y expide traslados que dan fe de su contenido. Su función también comprende la comprobación de hechos y la tramitación de asuntos no contenciosos previstos en las leyes de la materia. El notario no es funcionario público para ningún efecto legal.

Conforme al artículo 5° del reglamento acotado, la función fedante y formalizadora de instrumentos protocolares y extra protocolares que realiza el notario, implica la labor de orientación imparcial a los usuarios a que se refieren los artículos 27° y 99° del Decreto Legislativo, de calificación de la legalidad, del otorgamiento del acto o contrato que se solicita; correspondiéndole, la facultad de solicitar la presentación de requisitos, instrumentos previos o comprobantes que acrediten el cumplimiento de obligaciones tributarias, que sean necesarios para la formalización del acto o contrato. En ningún caso, en su condición de notario, está facultado a emitir resoluciones. La función cautelar y preventiva que cumple el notario implica que en la facción de los instrumentos públicos notariales cumpla con las regulaciones que rigen para cada uno de los casos.

De acuerdo al artículo 42° del reglamento citado, la constatación de identidad, señalada en el inciso h) del artículo 94° del Decreto Legislativo, se encuentra referida a la prestación de servicios de certificación digital que brinden los colegios de notarios en la modalidad de entidad de certificación, entidad de registro o verificación y/o prestador de servicios de valor añadido.

La constatación de la identidad que se refiere en el inciso h) del artículo 94 del Decreto Legislativo, deberá ser efectuada para los efectos de la emisión, cancelación y/o suspensión de certificados digitales, emitidos por los colegios de notarios o cualquier otra entidad pública o privada que pudiera requerirlo, siempre dentro del marco de los acuerdos y/o convenios interinstitucionales suscritos. Para dichos efectos, el notario deberá cumplir con lo siguiente:

1. Verificar la identidad de las personas a través de su documento oficial de identidad, debiendo contrastar dicha información con la base de datos de ciudadanos que mantiene para tales efectos el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
2. En el caso de personas naturales representantes de personas jurídicas, adicionalmente a la verificación y constatación a que se alude en el inciso anterior, el notario verificará la idoneidad de los documentos que acreditan la constitución de la persona jurídica, así como las facultades de su representante. En dichos supuestos, resulta necesario obtener los correspondientes certificados de vigencia emitidos por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
3. En cualquiera de los casos señalados precedentemente, resulta indispensable el apersonamiento del solicitante, a fin de que el notario pueda efectuar una

verificación personal de su identidad, así como de las capacidades físicas y legales que sean exigibles.

1.2.3. MUNICIPALIDADES PROVINCIALES Y DISTRITALES

Según la Ley N° 28687, “Ley de Desarrollo Complementario de la Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo Dotación de Servicios Básicos” y su Reglamento D.S. N° 017-2006- VIVIENDA, se regula el proceso de formalización de la propiedad informal, orientado a los sectores de menores recursos económicos y se establece el procedimiento y las facilidades para la prestación de servicios básicos de agua, desagüe y electricidad en las áreas consolidadas y en proceso de formalización, y señala que las Municipalidades Distritales en cuya jurisdicción se encuentra ubicada una posesión informal o la Municipalidad Provincial cuando se encuentre dentro del Cercado, otorgarán a cada poseionario el Certificado o Constancia de Posesión para fines de otorgamiento de la factibilidad de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno de que afecte el derecho de propiedad de su titular, señalando además los requisitos para su otorgamiento y las causales para su denegatoria entre otros aspectos.

1.2.4 GOBERNADORES Y TENIENTES GOBERNADORES

Según el Decreto Legislativo 1140 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2013-IN, se crea y regula la Oficina Nacional de Gobierno Interior — ONAGI, como un organismo público ejecutor, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y presupuestaria en el ejercicio de sus funciones, con calidad de pliego presupuestal, adscrita al Ministerio del Interior; su personal se regula bajo el régimen laboral de la actividad privada, fijando dentro de sus funciones más importantes el ser una institución que a través de las autoridades políticas fortalezca la presencia del Estado en todo el territorio nacional, otorgando las garantías para preservar el orden público, la integridad física, propiedad pública y privada, así como recibir y canalizar presuntas infracciones a los derechos humanos.

Bajo este contexto, los Gobernadores otorgarán, en sus respectivas jurisdicciones, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en su TUPA vigente, las siguientes garantías personales y posesorias: a) garantías personales, cuando existen actos de hostigamiento o amenazas contra las libertades o derechos fundamentales; y b) garantías posesorias, cuando existen amenazas por actos de invasión o usurpación de inmuebles en agravio de propietarios o poseedores. Para tal efecto, las garantías deben ser solicitadas en el lugar de residencia del denunciante y en el caso de las garantías posesorias en el lugar donde se encuentre el inmueble materia del conflicto; pero haciendo la aclaración que solo la Ley les otorga facultades o medidas precautelares, más no les otorga facultades para expedir constancias de posesión.

“Las garantías son medidas precautelares que corresponden ser dictadas a las autoridades políticas. Anteriormente, las garantías eran tramitadas y dictadas por las Prefecturas; con la eliminación de estas, la función ha quedado delegada a las gobernaciones distritales.”

1.3 JUSTIFICACIÓN DE SUPRIMIR LA ATRIBUCIÓN DE LOS JUECES DE PAZ DE EXPEDIR CONSTANCIA

El Poder Judicial es el Órgano Jurisdiccional del Estado para resolver los conflictos de intereses. Los jueces deciden el derecho que corresponde a las partes (imparten justicia) de acuerdo al Derecho positivo, normas sustantivas y normas procesales. De allí que se llame Justicia Formal, Justicia Positiva o Justicia Estatal o Justicia Occidental.

El Órgano Jurisdiccional se rige por el Texto Único Ordenado de Ley Orgánica del Poder Judicial en el que está prevista su estructura y las instancias que lo conforman. Desde la Corte Suprema de Justicia hasta la Justicia de Paz Letrada, se encuentran sujetos a las normas procesales y a las formalidades que prescribe la ley. No obstante que la Justicia de Paz es una instancia del Poder Judicial, al no estar obligada a fundamentar jurídicamente sus decisiones, se diferencia de sobremanera del resto de las instancias y de allí que muchas veces es incomprendida por los propios magistrados y abogados; es decir, que la Ley establece que la actuación del juez de paz debe darse entre las costumbres y el derecho, entre la norma legal y la norma consuetudinaria; algo que en la práctica los jueces de paz no siempre han aplicado como debe de ser, generando, con la expedición irregular de constancias de posesión, inseguridad y vulneración jurídica del derecho de propiedad.

Motivo por el cual nuestra propuesta legislativa plantea suprimir la atribución de los jueces de paz la expedición de Constancias de Posesión, modificando para ello el inciso 50) del artículo 270° de la Ley 29824, “Ley de Justicia de Paz”, sugiriendo que los notarios públicos por ser profesionales del derecho continúen emitiendo los citados documentos, porque están autorizados para dar fe pública de los actos y contratos que ante él se celebran; asimismo, los Instrumentos Públicos que realizan producen fe pública respecto a la realización del acto jurídico y de los hechos y circunstancias que presencian.

La fe pública puede ser definida como “presunción legal de veracidad, confianza, veracidad, atribuida a diversos funcionarios (notarios, secretarios judiciales, cónsules...) sobre hechos, actos y contratos en los que intervienen”.

En el sentido jurídico dar fe pública significa atestiguar solemnemente, entendido como acto positivo; por el contrario, dar fe en el sentido gramatical significa otorgar crédito a lo que otra persona manifiesta; significa una función pasiva.

La fe pública notarial es la que brindan los notarios conforme al primer párrafo del artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1049, “Ley del Notariado”, que establece que

el notario es el profesional de derecho que está autorizado para dar fe de los actos y contratos que ante él se celebren. Es decir, que los notarios dan fe de actos entre los que podemos citar las constancias de posesión.

La fe pública notarial supone dos elementos: a) Exactitud, que lo narrado por el notario resulte fiel al hecho por él presenciado; y b) Integridad, es decir que lo narrado bajo la fe pública se ubique en un tiempo y lugar determinados y se preserve en el tiempo sin alteración en su contenido.

La fe pública, en el documento notarial, hace a uno de los medios más idóneos de garantía y seguridad jurídica. La sociedad necesita que los documentos en los cuales se imprimen ciertos derechos de las personas miembros de una sociedad, sean tenidos como verdaderos, ciertos y válidos frente a todos, por el imperio de la fe pública.

El acto notarial está dotado de fe pública notarial, personal e indelegable y requiere de cuatro fases:

- a. Fase de Evidencia. Requiere que el autor del documento perciba los hechos a través de sus sentidos o narre los hechos propios.
- b. Fase de Solemnidad. Exige que el acto de evidencia se produzca en un acto solemne, regulado en cuanto sus formalidades, que dan garantía de la percepción, expresión y conservación de hechos históricos.
- c. Fase de Objetivación. Requiere que el hecho percibido sea plasmado en un objeto, pasarlo de la dimensión acto a la dimensión documento.
- d. Fase de Coetaneidad entre el hecho de la evidencia, que implica el acto y la actividad documentadora.

Los principios de la fe pública notarial son:

- a. Evidencia. Implica que el notario debe describir en el documento, lo que percibe a través de sus sentidos, para imprimirlos con la fuerza pública. Es decir, plasmar lo que es evidente e inmediato, lo que se le impone a través de la objetividad de la realidad.
- b. Inmediatez. Obliga a que el notario tenga contacto directo con los requirientes del servicio notarial, así como el documento matriz a fin de asegurar un buen cumplimiento de su función pública.
- c. Coetaniedad. Implica que los hechos percibidos y su instrumentación pública deben ser hechos en un intervalo contemporáneo. Más precisamente, los sucesos deben ser coetáneos con el acto de la documentación.
- d. Objetividad. El notario debe ser ajeno para que pueda obrar y no pueda estar influenciado de subjetivismos.
- e. Formalización. Permite volcar la voluntad de las partes o los hechos o actos jurídicos, en un instrumento público.

La solemnidad implica la obligación del notario de ajustarse fielmente a los presupuestos solemnes prescritos por la Ley en todos los actos y contratos, con el fin de que los mismos gocen de fe pública, sean oponibles erga omnes y tenidos por todos como ciertos y verdaderos.

El notario público es facultado por el Estado, entre otras atribuciones, para la extensión de Escrituras Públicas; dentro de estas, las de compraventa de bienes inmuebles, donación, anticipo de legítima, permuta, constitución de personas jurídicas, testamentos, etc. También se le faculta para realizar la transferencia de vehículos automotores, que constituyen garantías mobiliarias; asimismo, el notario público participa y redacta actas de autorización para viaje de menores; para destrucción de bienes; para entrega de juntas, directorios, asambleas, comités; asimismo, certifica la entrega de actas notariales; además, tramita asuntos no contenciosos tales como rectificación de partidas; adopción de personas capaces; patrimonio familiar; entre otros; es decir, son varias las atribuciones para una persona que además de tener una formación jurídica cuenta con una oficina implementada y personal a su servicio; he aquí las primeras razones por las cuales los jueces de paz no podrían desarrollar todas las facultades como un notario: por sus limitaciones materiales y por no contar con una formación como abogado.

Por ello el Estado debe restringir a los Jueces de Paz algunas funciones notariales dentro del marco de sus atribuciones, como es el caso del otorgamiento de constancias de posesión, en razón de que no cuentan con sistemas que doten de seguridad a las transacciones que se realizan ante ellos, como por ejemplo acceso al RENIEC, sistemas de identificación de huellas, acceso a registros públicos, COFOPRI, entre otros. Quizás lo más resaltante es evitar que gente inescrupulosa utilice a los jueces de paz para legitimar ilícitos.

En consecuencia, no podemos olvidar que, al establecer la limitación a los Jueces de Paz de expedir constancias de posesión, la población tendrá como beneficio la protección de su patrimonio frente a terceros y las autoridades (Ministerio Público, Policía Nacional de Perú, Poder Judicial, Municipalidades, etc.); tendrá mayor certeza y confiabilidad en su emisión; por otra parte, los usuarios quizás tengan ciertos inconvenientes para acceder a la notaría más cercana lo que implicará un incremento considerablemente en los gastos de emisión, por lo que se recomienda que el Estado implemente, supervise y procure que los servicios notariales lleguen a la población a costos accesibles y razonables.

Por lo tanto, mediante la atribución exclusiva de los Notarios Públicos en la expedición de las Constancias de Posesión se pretende:

- a. Evitar que gente inescrupulosa utilice a los jueces de paz para legitimar ilícitos penales como la usurpación.
- b. Garantizar el derecho a la propiedad el cual es inviolable y el propio Estado lo garantiza según el artículo 21°, numeral 16) y artículo 70° de la Constitución Política del Estado.

- c. Evitar que los jueces de paz cometan la figura delictiva tipificada en el artículo 3760 del Código Penal - Abuso de Autoridad, que señala: “El funcionario público que, abusando de sus atribuciones, comete u ordena un acto arbitrario que cause perjuicio a alguien...” o incluso, de ser el caso, estar entendida en su agravante estipulada en el artículo 376-A. Asimismo, la comisión del ilícito penal contemplado en la Ley N° 30760, Ley que modifica el Código Penal (...), que señala:

“Quien abusando de su condición o cargo de funcionario o servidor público comete usurpación, asimismo quienes organicen, financien, faciliten, fomenten o dirijan, provoquen la realización de usurpaciones de inmuebles de propiedad pública o privada serán reprimidos hasta con 8 años de pena privativa de libertad efectiva e inhabilitación.”

Por los motivos antes expuestos, es necesario que el Congreso de la Republica a través de la presente iniciativa legislativa, regule y prevenga el malactuar de algunas autoridades como Gobernadores, Tenientes Gobernadores, Jueces de Paz, Policía Nacional del Perú, Alcaldes y Funcionarios Públicos, en la expedición indebida de Constancias de Posesión a favor de los denominados “traficantes de terrenos, promotores, estafadores y gente de mal vivir, etc.” que, aprovechando la incertidumbre jurídica de su emisión vienen legitimando el tráfico de terrenos de propiedad del Estado y la propiedad privada, con la subsecuente legalización de las usurpaciones, so pretexto de la necesidad de vivienda.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La aprobación de la presente norma no se contrapone con la Constitución Política del Estado, ni con ninguna otra norma, lo que pretende es suprimir la atribución de los jueces de paz de otorgar constancias de posesión y de esta manera proteger con instrumentos legales, adecuados y eficaces la propiedad público-privada y, por ende, mitigar la problemática de las invasiones o usurpaciones que se vienen realizando en estos últimos tiempos en nuestro país.

Esquemáticamente, la propuesta de modificación del numeral 5 del artículo 17° de la Ley 29824 - “Ley de Justicia de Paz”, se puede apreciar del modo siguiente:

TEXTO VIGENTE. PROPUESTA LEGISLATIVA

Artículo 17° de la Ley 29824- “Ley de Justicia de Paz”.

“Artículo 17°.- Función notarial.

En los centros poblados donde no exista notario, el juez de paz está facultado para ejercer las siguientes funciones notariales:

1. Dar fe de los actos y decisiones que adopten en asamblea las organizaciones sociales o comunales asamblea las organizaciones sociales o comunales dentro de su jurisdicción.

(...)

5. Otorgamiento de constancias, referidas al presente, de posesión domiciliaria, de supervivencia; de domiciliarias, de supervivencia; de convivencia y otros que la población requiera y que el juez de paz pueda verificar personalmente.

(...). (...).

III. ANÁLISIS COSTO — BENEFICIO

La expedición de la presente iniciativa legislativa no irrogará costo o gasto alguno al erario nacional; por el contrario, garantizará la optimización y control de la expedición de constancias de posesión en la República del Perú.

Asimismo garantizará y protegerá el derecho de propiedad y posesión legítima, la cual es inviolable y el propio Estado la garantiza según lo prescrito en el artículo 2°, numeral 16) y el artículo 70° de la Constitución Política del Estado.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en la Política de Estado del Acuerdo Nacional, en su Séptima Política de Estado, referida a la “Erradicación de la Violencia y Fortalecimiento del Civismo y de la Seguridad Ciudadana”, que considera como objetivo del Estado consolidar políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada.

V. FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 5° DEL ARTÍCULO 17° DE LA LEY N° 29824, “LEY DE JUSTICIA DE PAZ”, QUE SUPRIME A LOS JUECES DE PAZ LA ATRIBUCIÓN DE EXPEDIR CONSTANCIAS DE POSESION

Artículo ...- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto suprimir la atribución de los jueces de paz de la expedición de constancias de posesión con la finalidad de que garanticen el derecho de propiedad y posesión legítima, y produzcan fe pública frente a terceros.

Artículo ... - Modificación de la Ley 29824 - Ley de Justicia de Paz.

Modifica el inciso 5) del artículo 17° de la Ley 29824, “Ley de Justicia de Paz”, quedando redactado con el siguiente texto:

“Artículo 17°.- Función notarial

En los centros poblados donde no exista notario, el juez de paz está facultado para ejercer las siguientes funciones notariales:

- i. Dar fe de los actos y decisiones que adopten en asamblea las organizaciones sociales o comunales dentro de su jurisdicción.
- ii. Certificar firmas, copias de documentos y libros de actas.
- iii. Escrituras de transferencia posesoria de bienes de un valor de hasta cincuenta (50) Unidades de Referencia Procesal y que se ubiquen dentro de su jurisdicción.
- iv. Transferencia de bienes muebles no registrables hasta un límite de diez (10) Unidades de Referencia Procesal.
- v. Otorgamiento de constancias, referidas al presente, domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otras que la población requiera y que el juez de paz pueda verificar personalmente.
- vi. Protestos por falta de pago de los títulos valores.

Las Cortes Superiores de Justicia, en coordinación con el Colegio de Notarios de la jurisdicción correspondiente, definen y publican la relación de juzgados de paz que no pueden ejercer funciones notariales por no cumplir con los criterios indicados en el primer párrafo del presente artículo.

Las escrituras de transferencia extendidas ante los juzgados de paz constituyen documento público, conforme al Código Procesal Civil.

Las actuaciones notariales de los jueces de paz son supervisadas por el Consejo del Notariado.

Artículo ...- Vigencia de la Ley N° 28687 - “Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotaciones de Servicios Básicos”.

Considérese vigente la Ley N° 28687 - ‘Ley de Desarrollo y Complementaria de Formalización de la Propiedad Informal, Acceso al Suelo y Dotaciones de Servicios Básicos’ en todo lo que no se oponga a la presente Ley.

Precítese que las municipalidades provinciales y distritales expedirán constancias o certificados de posesión, solo para uso exclusivo de trámites de factibilidad de prestación de servicios básicos, sin que ello constituya reconocimiento alguno que afecte el derecho de propiedad o posesión legítima de su titular.

Artículo ...- Vigencia de la Ley.

La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial 'El Peruano'.

Artículo ...- Derogatoria.

Deróganse las disposiciones legales que se opongan o resulten incompatibles con la presente Ley.

Artículo ...- Reglamentación.

El Poder Ejecutivo, reglamentará la presente ley en un plazo de sesenta días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma.

ANEXO 8

En la presente fórmula legislativa (FLI) se propone realizar modificaciones al Decreto Legislativo N° 1103, con la finalidad de combatir la minería ilegal.

A este respecto, debe evaluarse la fórmula propuesta en razón de los interrogantes que se plantean, los cuales se relacionan con determinadas reglas de técnica legislativa.

1. ¿No corresponde esta materia a la actividad reglamentaria del Poder Ejecutivo? (RTL 2)
2. ¿Corresponde esta materia a iniciativa de integrantes del Poder Legislativo? (RTL 5)
3. ¿Hay consistencia lógica en el texto? (RTL 15 y 16)
4. ¿A cada artículo le corresponde el menor número de normas? (RTL 19)
5. ¿Es este un texto conciso? (RTL 27)
6. ¿Se utiliza adecuadamente el modo gramatical de la norma? (RTL 29)
7. La FLI ¿consta de párrafos cortos? (RTL 32)
8. ¿Está bien concebido el título de la FLI? (RTL 35)
9. Si se trata de una modificación, ¿cuál es el texto añadido y cómo se deben realizar las adiciones? (RTL 38)
10. Realice un informe de la fórmula legal propuesta en razón de las respuestas que dé a estos interrogantes.

PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE PROPONE

MODIFICAR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1103

Artículo ...- Incorporación de Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1103

Incorpórese una Quinta Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo N° 1103, con el siguiente texto:

“QUINTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Para efectos de un adecuado control y combate a la minería ilegal, mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros, y los Ministros de Energía y Minas, de Interior y de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias, se establecen medidas para el registro, control y fiscalización de los Bienes Fiscalizados que directa o indirectamente puedan ser utilizados en actividades de minería ilegal.

Dichas medidas pueden ser de registro, control, fiscalización, intervención, establecimiento de cuotas de comercialización, rotulado, exigencias administrativas y documentarias, así como cualquier otra que permita solamente el desarrollo de la actividad minera legal en el país, incluyendo la pequeña minería y la minería artesanal.”

ANEXO 9

Por medio de la presente fórmula legislativa inicial (FLI) se propone declarar de interés nacional y necesidad pública la investigación, restauración, conservación y puesta en valor del complejo arqueológico de Páshash en el distrito de Pallasca, provincia de Pallasca, región Áncash.

Lea con detenimiento la propuesta y evalúela. Para ello deberá aplicar en orden sucesivo todas las reglas de técnica legislativa y analizar con acuciosidad si su aplicación hace viable o no la referida fórmula legal propuesta.

Luego de concluir con la tarea propuesta elabore un informe en el que se dé razón fundada de las fortalezas y debilidades de la propuesta, y de las consecuencias que de ellas se deriven para la viabilidad de la FLI en tanto propuesta. Concluya, si es el caso, proponiendo una alternativa.

PROYECTO DE LEY

Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la investigación, restauración, conservación y puesta en valor del complejo arqueológico de Páshash en el distrito de Pallasca, provincia de Pallasca, región Áncash.

El Congreso de la República; etc.

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo ...- Declaración

Declárese de interés nacional y necesidad pública la investigación, protección, conservación y puesta en valor del complejo arqueológico de Páshash en el distrito de Pallasca, provincia de Pallasca, región Áncash.

La presente declaración incluye otorgar prioridad a las actividades de identificación, delimitación, señalización, seguridad y gestión de los sitios arqueológicos por las entidades competentes.

Artículo ...- Saneamiento físico-legal

Dése prioridad al saneamiento físico-legal del complejo arqueológico de Páshash, asumiendo responsabilidad de las autoridades de las entidades y niveles de gobierno participantes en dicho proceso, conforme a ley.

Artículo ...- Autoridades encargadas

El Ministerio de Cultura; el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo; el Gobierno Regional de Áncash; y la Municipalidad Provincial y Distrital de Pallasca son las

autoridades directas encargadas de la implementación de la presente Ley y de emitir las normas correspondientes para su mejor aplicación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA.- El Ministerio de Cultura iniciará, de oficio, los trámites correspondientes para declarar, expresamente, al complejo arqueológico de Páshash como Patrimonio Cultural de la Nación, de conformidad con las funciones señaladas en el artículo 72° literal b) de la Ley 29565.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Conforme a las informaciones recabadas, en la actualidad el complejo arqueológico de Páshash se encuentra en estado de abandono, situación que se agrava en tanto no ha sido, expresamente, declarado Patrimonio Cultural de la Nación. Si bien la Ley 28296 (Art. III) señala que se aplica la presunción legal en bienes culturales prehispánicos, la protección y seguridad que se les brinda no es la misma que aquellas dadas a los bienes arqueológicos expresamente declarados como tales por el Ministerio de Cultura.

Por ello, y teniendo como precedentes legislativos casos similares donde urgía emitir una ley para movilizar a las entidades públicas y gobiernos subnacionales correspondientes en su función de identificación, declaración, promoción y protección de nuestro patrimonio cultural, es que presentamos la presente iniciativa legislativa.

El complejo arqueológico de Páshash se ubica en las cercanías de la ciudad de Cabana, en el distrito y provincia de Pallasca, región de Áncash. A una altitud de 3,225 metros sobre el nivel del mar. Conforme a las páginas de turismo local, este sitio arqueológico fue estudiado en la década de los 70 por Alberto Bueno y Terence Grieder y está relacionado con la cultura Recuay inicialmente y, posteriormente, con la cultura denominada Páshash.

Las características arqueológicas que encontramos en dicho lugar son la presencia de cuatro edificios de arquitectura compleja (denominados “caserones”), en cuyo interior se encuentran cámaras que han sido construidas a base de piedra canteada, alisadas, y de diversos tamaños, las mismas que se adhieren a los costados de la colina como si fueran plataformas y tienen un aproximado de 15 metros de altura. Junto con la construcción anterior se observa en Páshash la presencia de edificaciones de base oval, rectangular o cuadrangular halladas sobre el cerro La Capilla.

Las construcciones de Páshash permiten conocer las virtudes de sus habitantes, legado cultural que nos ha dejado templos, levantados en la cumbre de los cerros y que contienen ofrendas en su interior. Las casas asentadas alrededor de los templos en las laderas de los cerros y los caserones. Además de los canales de regadío en piedra pulida, que abastecían las tierras de labranza.

Como apreciamos, es una arquitectura monumental en la que se ha encontrado también cerámica de extraordinaria belleza. La riqueza arqueológica de esta zona ha permitido que se constituya el Museo Arqueológico Zonal de Cabana, instalado en la Plaza de Armas de la localidad, en el que se exhiben restos de la Cultura Páshash y restos de las ofrendas a los muertos hallados en los denominados “caserones”.

Los arqueólogos Alberto Bueno Mendoza y Elba Manrique Pereyra han elaborado un estudio muy informado sobre la historia de la Cultura Páshash, “lugar que fue investigado en 1874 por el italiano Antonio Raimondi, que denomina a Páshash como la “Pared de los Gentiles”. El estudioso francés Charles Wiener visitó el lugar y refiere que las ruinas estaban adornadas en sus paredes interiores con muchas litoesculturas; asimismo, hizo comparaciones y advirtió ciertos parecidos con las construcciones que había visto en las serranías de Huamachuco y Cajamarca. En 1948, Julio C. Tello realiza una prospección en la zona y lleva al Museo Nacional de Arqueología y Antropología algunas litoesculturas. En 1971, el Arqueólogo Hermilio Rosas y la Historiadora de Arte, Terence Grieder, llevan a cabo las primeras excavaciones en Páshash, recuperando fragmentos de cerámica donde se evidencia su estrecha relación con el estilo Recuay del Calle, de Huaylas. La presencia e investigaciones realizadas por estos famosos estudiosos de las culturas peruanas nos señalan la importancia de esta zona arqueológica, donde las excavaciones siguen permitiendo descubrir restos funerarios, placas líticas, ceramios y orfebrería representativa del mundo animal, del hombre, motivos geométricos, así como piezas de metal, como los tupus, prendedores, brazaletes, orejeras, argollas, discos, etc., en lo que se denomina “Arte de Páshash”.

Por lo expuesto y corroborado in situ, se hace necesario que desde nuestra función legislativa podamos apoyar dichos esfuerzos y otros adicionales (como por ejemplo, priorización de PIP para su conservación y puesta en valor turístico) mediante leyes que faciliten la coordinación y uso de recursos de forma eficiente de las actividades y funciones que, en materia de conservación del patrimonio cultural, tienen dichos niveles de gobierno (regional y local) con el gobierno central (Ministerio de Cultura y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo).

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Con la presente iniciativa, damos pasos para la protección, promoción y difusión del patrimonio cultural que señalan tanto la Constitución Política del Perú (artículo 212°), como la Tercera Política Nacional para la afirmación de la identidad nacional sobre la base de la protección y difusión de la memoria histórica del país, así como se da cumplimiento a las disposiciones de las Leyes 28296 (Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación) y Ley 29565 (Ley de creación del Ministerio de Cultura) y a las normas internacionales como la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, establecidas por la UNESCO en 1972 y ratificadas por el Perú en 1981, así como a la Convención de San Salvador (1976) sobre defensa del

Patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas, ratificada el 18 de setiembre de 1979.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa no irroga gasto al erario nacional, en tanto, no dispone la utilización de fondos públicos para obras, proyectos o consultorías, sino más bien propone disposiciones declarativas que dan prioridad a la conservación, protección y puesta en valor del patrimonio cultural arqueológico que, a la fecha, requiere una atención necesaria pues no cuenta, incluso con los planos de delimitación necesarios para su saneamiento físico-legal, lo que pone al sitio arqueológico de Páshash bajo amenaza de depredación y destrucción.

Los beneficios son apreciables si se da el correcto uso social y puesta en valor turístico de este conjunto de sitios arqueológicos que van a beneficiar, directa e indirectamente, a la población local.

ANEXO 10

La propuesta que se presenta seguidamente tiene como materia el canon en lo referente a su distribución y utilización. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, dicha propuesta debe ser evaluada para su optimización. La idea, para el presente caso, es que el texto propuesto esté bien fundamentado y, a su vez, claramente organizado. Por ello, fundamentalmente, será evaluado en razón de los siguientes interrogantes y reglas de técnica legislativa:

1. ¿De qué tipo de iniciativa se trata? (RTL 33)
2. ¿Cuál sería su fórmula introductoria (RTL 34 y 5)
3. ¿Quiénes firman la propuesta? (RTL 37)
4. ¿Se presenta claramente el problema que motiva la FLI? (RTL 41 y 1)
5. ¿Se expresa con consistencia el impacto normativo que tendría la FLI? (RTL 41 y 6)
6. ¿Es claro el impacto socio-económico que tendría la FLI? (RTL 41 y 7)
7. ¿Se evalúan las opiniones vertidas sobre la FLI? (RTL 41 y 9)
8. ¿Se encuentra fundamentado cada uno de los artículos propuestos? (RTL 41)
9. Elabore un informe sobre la base de las respuestas a los interrogantes planteados.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE OPTIMIZA LA DISTRIBUCIÓN Y UTILIZACIÓN DEL CANON

Artículo ...- Objeto de la norma

Optimizar la distribución y utilización de los recursos provenientes del canon establecido mediante la Ley N° 27506 y modificatorias administradas por los gobiernos locales para mejorar la equidad en la distribución de los recursos provenientes del canon y precisando el uso de los mismos en la zona de influencia directa donde se extrae el recurso natural.

Artículo ...- Modificación de la Ley de Canon

Modifícase el artículo 2°, inciso 5.2 del artículo 5 y el inciso 6.2 del artículo 6 de la Ley N° 27506 — Ley de Canon, en los siguientes términos:

“Artículo 2. Objeto de la Ley

La presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas de influencia donde se exploten los recursos naturales, de

conformidad con lo establecido por el artículo 77° de la Constitución Política del Perú.

Artículo 5. Distribución del Canon

(...)

5.2 El canon será distribuido entre los gobiernos regionales y locales, de acuerdo a los índices de distribución que establezca el Ministerio de Economía y Finanzas, en base a criterios de Población y Necesidades Básicas Insatisfechas. Su distribución es la siguiente:

- a) El cinco por ciento (5%) del total de canon para el(os) gobierno(s) local(es) de la municipalidad o municipalidades distrital o distritales donde se explota el recurso natural.
- b) El setenta por ciento (70%) del total de canon para los gobiernos locales de las municipalidades distritales y provinciales del departamento o departamentos donde se explota el recurso natural. Inclúyase para efectos de distribución de estos recursos, a los gobiernos locales ubicados en las zonas de influencia del proyecto donde se extrae el recurso natural, establecido en el Estudio de Impacto Ambiental u otro informe oficial que determine tal condición. Asimismo, inclúyase los distritos donde existe infraestructura operativa conformante del proyecto extractivo. Exclúyase para efectos de distribución del monto considerado en el presente literal, a los gobiernos locales considerados en el literal a) precedente.
- c) El veinticinco por ciento (25%) del total de canon para los gobiernos regionales donde se explota el recurso natural.

El cien por ciento (100%) del monto a distribuir corresponde a lo generado para el canon en cada región o regiones en cuya circunscripción se explotan los recursos naturales.”

“Artículo 6. Utilización del Canon

(...)

6.2 Los recursos que los gobiernos regionales y gobiernos locales reciban por concepto de canon serán utilizados exclusivamente para el financiamiento o co-financiamiento de proyectos de inversión pública de impacto regional y local, respectivamente, a cuyo efecto establecen una cuenta destinada a esta finalidad. Los gobiernos locales considerados en el literal a) del inciso 5.2 del artículo 5 de la presente Ley, destinan un mínimo de 30% (treinta por ciento) de dichos recursos percibidos en intervenciones de la zona de influencia directa del proyecto donde se extrae el recurso, correspondiente a su jurisdicción, establecido en el estudio de Impacto Ambiental u otro documento oficial que determine tal condición, siempre

y cuando se registre población en dicha zona. Los gobiernos regionales entregarán el 20% (veinte por ciento) del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción, destinado exclusivamente a proyectos de inversión pública que pretenda crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de la infraestructura científica y tecnológica o de provisión de bienes o servicios, incluido intervenciones que contribuyan al proceso de acreditación universitaria y al fomento de la investigación científica, tecnológica e innovación que potencien el desarrollo económico y social de la región. El canon petrolero mantiene las condiciones actuales de su ejecución.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

PRIMERA. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo que no exceda sesenta (60) días hábiles, mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

SEGUNDA. La presente Ley entra en vigencia a partir de la publicación de su Reglamento.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS

El segundo párrafo del artículo 77° de la Constitución Política del Perú señala que “... el presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon”. Como se puede apreciar, la redacción de la Carta Magna, señala, al referirse a la asignación presupuestaria, que corresponde a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon. En ninguna parte se hace referencia al monto ni porcentaje de distribución, tampoco excluye o distingue entre las zonas [de influencia] directa e indirecta. Simplemente hace referencia al derecho de beneficiarse de las rentas que perciba el Estado por concepto de la explotación de dicho recurso. En ese sentido, el Gobierno no podría percibir ninguna renta si la unidad económica explotadora no tuviera toda la infraestructura operativa (ubicada en una zona de influencia directa o indirecta) necesaria para explotarla y poner en valor el recurso extraído, es decir, al hacer el análisis del origen de la renta, se considera como una unidad económica, y no como distintas unidades separadas. En ese contexto, la Constitución se refiere a “zona”

y no excluye; es bueno señalar que el significado de “zona” tiene varios conceptos según la Real Academia Española, y una de las más cercanas a la materia fiscal, se refiere a su segundo y cuarto significados: “2. f. Extensión considerable de terreno que tiene forma de banda o franja.” y “4. f. Extension considerable de terreno cuyos límites están determinados por razones administrativas, políticas, etc. Zona fiscal de influencia.” En esa lógica, la “zona” se entiende como una unidad extensa y no se refiere al área pequeña de donde se extrae el recurso, sino a un área mucho más grande. Es así que dichos recursos (canon) se distribuyen en otras circunscripciones distintas a las zonas de extracción del recurso natural, tal como lo señala la Ley de Canon, N° 27506.

Dicha Ley de Canon, vigente desde el 2001, señala en el artículo 10° que “El canon es la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos regionales y locales del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado por la explotación económica de los recursos”. De igual manera, en el artículo 2° de la citada norma se indica que “la presente Ley determina los recursos naturales cuya explotación genera canon y regula su distribución en favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales de las zonas donde se exploten los recursos naturales, de conformidad con lo establecido por el artículo 77° de la Constitución Política del Perú.”

Sin embargo, en ese punto es pertinente precisar que al referirse a “zonas” e incluir la expresión “zonas de influencia directa e indirecta”, diferentes agentes sociales cuestionan la regulación actual relacionada, principalmente la distribución y utilización de los recursos por concepto del canon que el Gobierno Nacional transfiere a los gobiernos locales y regionales, por considerarlas inequitativas, injustas, ineficientes e ineficaces en su uso.

En cuanto a la distribución, se cuestiona que la fórmula de distribución vigente es inequitativa e injusta, dado que el mayor beneficiado es el distrito(s) donde se concentra la extracción del recurso natural, en tanto, distrito(s) vecino(s) son excluidos de dichos beneficios. La alta concentración en esos distritos viene generando diferencias insostenibles, generando resentimientos en la población de los distritos vecinos. En ese sentido, es pertinente que se tienda a minimizar esas diferencias encontrando una mejor fórmula equitativa e inclusiva.

En su última presentación ante el Parlamento Nacional del último bimestre de 2013, el Premier anunció que una de las prioridades de su gestión, sería revisar la ley del canon; principalmente en lo concerniente a la distribución del mismo. Según una investigación del Centro Bartolomé de Las Casas (CBC), presentada en el XXIV Seminario Anual del CIES3 - 2013, el canon minero transferido a los gobiernos regionales y locales creció 57 veces entre el 2001 y 2012, pero los ingresos familiares de los hogares más pobres tuvieron un incremento muy reducido en ese período. El estudio resalta el impacto positivo del canon minero tanto en hogares pobres como en los ricos, pero aclara que los beneficios son más significativos en el caso de los segundos. Según, César del Pozo, investigador de la CBC “El impacto del canon en el

ingreso familiar de los hogares más ricos es 58 veces más grande que el impacto en los hogares más pobres, y 3 veces mayor en los hogares urbanos respecto de los hogares rurales”. Finalmente, concluye que “si el Canon Minero se hubiese sido redistribuido desde 2005 con criterios de equidad horizontal el impacto promedio en los ingresos de los hogares hubiera sido 2.5 veces mayor.”

La concentración de los beneficios en zonas y áreas urbanas se sostiene en las prerrogativas de las autoridades locales, que priorizan el destino de los recursos públicos (canon) en donde se concentra la mayor cantidad de ciudadanos votantes, en perjuicio de las poblaciones de las zonas alejadas y rurales que no participan en la distribución presupuestaria.

En ese sentido, es pertinente, inclusive, revisar la normatividad relacionada al uso de los recursos del canon, de tal manera, que estas poblaciones rurales más olvidadas y pobres, tengan la oportunidad de beneficiarse de la relativa bonanza económica de su gobierno local. Por otro lado, la actual normatividad del canon, no considera para la fórmula de la distribución a aquellos distritos en los que empresas mineras, gasíferas y petroleras, han construido infraestructura operativa fuera del distrito donde se ubican y explotan los recursos. Esta infraestructura complementaria forma parte de la unidad de producción, necesaria e indispensable para la explotación de los recursos como los mineroductos, pozas de relaves, campamentos, subestaciones eléctricas, plantas de tratamiento, gasoductos, etc. Generalmente, estando fuera del área de extracción del recurso natural, sin embargo, para efectos de la distribución del canon, es pertinente que el Estado lo considere.

Por otro lado, es pertinente que las universidades puedan utilizar los recursos del canon para crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de la infraestructura científica y tecnológica o de provisión de bienes y servicios que contribuya al fomento de la investigación científica, tecnológica e innovación que potencie el desarrollo económico y social, considerando que a la fecha mucha de las universidades tienen recursos provenientes del canon y no los pueden utilizar debido a las limitaciones establecidas en la ley vigente. Asimismo, las universidades nacionales requieren recursos que contribuyan al proceso de acreditación universitaria que les permita mejorar la calidad en la formación profesional de los estudiantes.

En ese contexto, la fórmula legal planteada en el presente proyecto de Ley, considera pertinente incorporar como beneficiarios en el proceso de distribución de los recursos del canon a aquellos gobiernos locales distritales de las zonas de influencia del proyecto extractivo.

I. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN ACTUAL

DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA

La legislación actual del Canon, relacionada al mecanismo de distribución a nivel de gobiernos locales, se caracteriza por alta concentración en el distrito donde se encuentra el recurso natural, generando perversiones y exclusiones para con sus similares. Ese escenario se describe de la siguiente manera: el distrito donde se encuentra el yacimiento recibe (0:41) de la distribución provincial y otra de la distribución regional. Si una empresa minera tiene infraestructura operativa en otro distrito, ese no recibe canon en forma directa. En ese sentido, es pertinente modificar la tasa por distribución directa y excluir al distrito productor del reparto a la que le corresponde a nivel provincial y regional.

El objetivo de la propuesta es mejorar la equidad en la distribución de los recursos provenientes del canon, permitiendo, además, beneficiar al distrito adyacente y de influencia de la unidad de producción del recurso natural, donde tiene una infraestructura operativa, ubicado fuera del distrito donde se extrae el recurso.

En el sector minero, por ejemplo, existen casos conocidos como Chiquián, Raquia, Cajacay, Aquia, Colquioc, Huallanca y Huayllacayán en la provincia de Bolognesi, Áncash; Cátaç, Llacllin, Marca, Pampas Chico y Pararin en la provincia de Recuay-Áncash; Huarmey-Áncash; Socabaya en Arequipa; Namora y Bambamarca en Cajamarca; Llata y Purios en Huánuco; Paramonga en Lima, entre otros.

La propuesta pretende mantener sin modificaciones los recursos que viene recibiendo cada gobierno regional y las universidades nacionales. Sin embargo, sí tiene la intención de modificar y mejorar a las provincias y distritos del departamento productor, mejorando la distribución de la riqueza, especialmente, en los distritos donde la unidad de producción ha intervenido con infraestructura operativa construida en las zonas de influencia de la extracción del recurso.

Es preciso indicar que el canon minero es el más significativo de los seis tipos de canon (minero, gasífero, hidroenergético, petrolero, forestal y pesquero) existentes en el país, debido a la magnitud de recursos que genera para las zonas donde se distribuye. Según el CBC, las transferencias por canon minero se han incrementado entre el 2001 y 2012 en 57 veces, pasando de S/.81 millones a S/.4,613 millones. En tanto, las transferencias acumuladas de Canon Minero en este período son aproximadamente S/.27,600 millones. “Los impactos del canon minero son positivos: incrementan el ingreso y el consumo de los hogares, siendo el canal de transmisión potencial el mayor dinamismo del empleo público a nivel local; asimismo, incrementa el acceso a servicios higiénicos y electricidad. Sin embargo, los impactos nos son heterogéneos.

- El impacto en el ingreso familiar de los hogares más ricos es 58 veces mayor que el impacto en los hogares más pobres; y 3 veces mayor en los hogares urbanos respecto de los hogares rurales.

- El impacto positivo en el acceso a servicios higiénicos se concentra en los lugares urbanos. Un mayor nivel de transferencias de Canon Minero implicaría un menor acceso al agua de los hogares rurales. Explicado por la relación de competencia por el uso de los recursos naturales, principalmente agua, entre las actividades mineras y el consumo, lo cual habría limitado la expansión de la inversión pública relacionada con infraestructura de agua en distritos beneficiados del Canon Minero. La evidencia obtenida sugiere que el esquema actual para la redistribución del Canon Minero vigente desde 2005 habría generado o por lo menos exacerbado la desigualdad entre los hogares en el Perú.

Posibles reformas en el esquema de re-distribución del Canon Minero, basadas en equidad horizontal entre gobiernos locales, podrían ser óptimas en términos de la efectividad de las políticas públicas. En ese contexto, resulta un reto para el gobierno encontrar el camino del equilibrio en la redistribución de los ingresos por concepto de canon, incluyendo a aquellos gobiernos locales que no reciben por ese concepto a pesar de formar parte de la zona de influencia de la explotación del recurso natural. Actualmente, es notoria la heterogeneidad entre los distritos que reciben mucho por canon (Echarate - Cusco) y otros vecinos pobres que no reciben casi nada. Existen pueblos como Yarabamba (provincia y departamento de Arequipa), de 1.057 habitantes que usa gran cantidad de recursos de canon que desde el 2009 recibe por efecto del canon minero y los destinan a obras banales como construir tres estadios simultáneamente (uno con capacidad para 3.000 espectadores), de igual manera un local institucional de tres pisos para sus escasos 30 trabajadores. Sin embargo, la población de ese distrito no cuenta ni siquiera con la infraestructura básica de saneamiento como el agua potable.

Estas malas prácticas en la gestión pública no son nada nuevo. En nuestro país, muchos pueblos y malas autoridades tienen esa práctica de gastos irresponsables. El problema, aparentemente, subyace en que muchos pueblos como Yarabamba recibieron mucho dinero de la noche a la mañana para el número de personas que viven en él (durante el 2013 recibieron 13.7 millones por canon minero) sin haberles costado un solo centavo de esfuerzo. Por lo tanto, no tienen la noción del valor y el esfuerzo que hacen otros ciudadanos en otras latitudes al contribuir con sus impuestos se esfuerzan y valoran cada sol que pagan al erario local o nacional con la finalidad que sea bien utilizado por su comuna. Este es otro de los problemas que genera el pésimo sistema de distribución del canon.

IV. ALCANCES DE LA PROPUESTA

La propuesta legislativa para modificar la Ley de Canon — Ley N° 27506 y modificatorias, pretende optimizar la distribución y utilización de los recursos provenientes del canon administrados por los gobiernos locales. Para tal efecto, se propone modificar la Ley de Canon en lo concerniente a la distribución y utilización de los mismos.

V. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa sólo pretende modificar los artículos 5° y 6° de la Ley de Canon - Ley N° 27506 y modificatorias, con la finalidad de mejorar y optimizar el sistema de distribución y utilización de los recursos del canon que administran los gobiernos locales beneficiarios con estos recursos. En ese sentido, se pretende extender los beneficios a los municipios en cuya jurisdicción, la unidad de explotación del recurso natural tenga infraestructura operativa. De igual manera se incluye a las zonas de influencia indirecta del proyecto de explotación del recurso natural.

VI. ANÁLISIS BENEFICIO/COSTO

La presente propuesta legislativa en esencia conserva el monto de la transferencia del 50% de los ingresos que por concepto de la recaudación y regularización del Impuesto a la Renta, se destinan a las zonas en donde se explota el recurso natural. Siendo así, no eroga gastos al erario nacional, puesto que sólo pretende modificar, internamente, la distribución y uso de los mismos por parte de los beneficiarios, en éste caso, las municipalidades.

Los beneficios que traería consigo una distribución más equitativa con mayor número de beneficiarios, permitirá una redistribución de la riqueza en zonas que a la fecha sólo ven pasar el crecimiento en zonas que sin duda la merecen, pero que, sin embargo, requieren compartirlo con sus vecinos y hermanos ciudadanos. En ese contexto, disminuir el porcentaje que actualmente viene percibiendo las municipalidades donde se extrae el recurso es justo y necesario con la finalidad de generar una bolsa mayor para el resto de las municipalidades del departamento donde se ubica dicho recurso. Además de incorporar como beneficiarios de dicha distribución a los municipios donde la empresa explotadora cuente con infraestructura operativa como parte necesaria para lograr el beneficio de la explotación del recurso natural. De igual manera, se beneficiará a las zonas de influencia indirecta en referencia a la ubicación de la unidad de explotación.

Finalmente, en cuanto a los beneficios, respecto a la modificación del uso de los recursos del canon, es válido destacar que en esencia traería consigo mejorar la asignación de recursos para proyectos de inversión pública en las zonas directas e indirectas, respecto de la localización de la unidad de producción del recurso natural, puesto que las municipalidades tendrán la obligación de destinar un mínimo de 20% de los recursos que reciban por canon para intervenciones ubicadas en las mencionadas zonas.

VII. ACUERDO NACIONAL Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA

En la Cuarta Política de Estado sobre Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado, el Estado asume el compromiso de establecer en la administración

pública mecanismos de mejora continua en la asignación del gasto fiscal. En ese sentido, la presente propuesta pretende mejorar la eficiencia en la asignación de recursos provenientes del canon al incorporar como beneficiarias a las poblaciones de las zonas de influencia directa e indirecta de las unidades de producción de la explotación de los recursos naturales y optimizar la redistribución de los recursos eliminando la triple y doble percepción que actualmente permite la legislación vigente.

ANEXO 11

El propósito de la FLI que se registra a continuación es declarar de necesidad y utilidad pública la elevación del Centro Poblado Menor Nuestra Señora de la Mercedes Mi Perú en la Provincia Constitucional del Callao, a distrito.

Evalúe usted dicha propuesta según los siguientes criterios de técnica legislativa:

1. ¿Qué problema se pretende resolver? (RTL 1)
2. ¿Correspondería a un congresista elaborar o presentar esta FLI? (RTL 5)
3. Esta FLI si se aprobara ¿contrariaría alguna disposición constitucional? (RTL 6)
4. Esta FLI si se aprobara ¿crearía o incrementaría el gasto público? (RTL 6)
5. Esta FLI ¿ha sido objeto de opinión por los interesados o afectados y dicha opinión ha sido evaluada en cuanto a su sustento? (RTL 9)
6. Elabore un informe sobre la base de las respuestas obtenidas a los interrogantes planteados.

El Congresista de la República DOMINGO JUAREZ ALBERCA, integrante del Grupo Parlamentario República y Democracia, en uso de la facultad de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone para aprobación del Congreso de la República, el siguiente Proyecto de Ley:

El Congreso de la República;

Ha dado la ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA, LA ELEVACIÓN A DISTRITO DEL CENTRO POBLADO MENOR NUESTRA SEÑORA DE LA MERCEDES “MI PERÚ” EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

Artículo ...- Objeto de la Ley:

Declárase de Necesidad y Utilidad Pública la elevación a Distrito del Centro Poblado Menor Nuestra Señora de la Mercedes “Mi Perú” en la Provincia Constitucional del Callao.

Artículo ...- Acciones para su cumplimiento

Encárguese a la Presidencia del Consejo de Ministros realizar las acciones correspondientes a fin de remitir al Congreso de la República el Proyecto

ANEXO 12

Lea con detenimiento la propuesta y evalúela utilizando la check list que se propone con antelación. Para ello deberá aplicar en orden sucesivo las reglas de técnica legislativa con la finalidad de analizar con acuciosidad si su aplicación hace viable o no la referida fórmula legal propuesta.

Luego de concluir con la evaluación, elabore un informe en el que se dé razón fundada de las fortalezas y debilidades de la FLI y de las consecuencias que de ellas se deriven para su viabilidad en tanto propuesta. Concluya, si es el caso, proponiendo una alternativa.

PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

El Grupo Parlamentario, a iniciativa de la Congresista NORMA INCIO DE RIBERA, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:

PROYECTO DE LEY

LEY QUE REGULA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

TÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo ...- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto regular el Ordenamiento Territorial así como establecer un régimen jurídico e institucional que armonice y ordene las políticas e instrumentos que inciden en la gestión del territorio.

Artículo ...- Definición del Ordenamiento Territorial

Es un proceso político, técnico y administrativo de toma de decisiones en el que los actores involucrados participan concertadamente a fin de establecer el uso, estructuración, ocupación ordenada y sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de sus potencialidades y limitaciones.

Se constituye en una política de Estado porque articula y armoniza las intervenciones de los distintos niveles y sectores de gobierno sobre el territorio y constituye el marco orientador de los planes y programas de inversión para la ubicación de las actividades productivas y de servicios.

Artículo 3. Principios Rectores

- a. Desarrollo Sostenible. Es un proceso económico, social, cultural y ambiental que satisface las necesidades de las presentes generaciones sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones. Garantiza la compatibilidad de objetivos entre el crecimiento económico, la mantención de la capacidad de carga de los ecosistemas, la equidad social e intergeneracional y el respeto al patrimonio natural y cultural.
- b. Transversalidad. Es la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales, con una visión compartida de desarrollo descentralizado.
- c. Gobernanza. Implica la consolidación, respeto y transparencia de la institucionalidad pública y la seguridad jurídica con la participación ciudadana oportuna e informada.
- d. Prevalencia del bien común. El bienestar general prima sobre el interés particular, respetando el derecho a la participación ciudadana.
- e. Equidad social e igualdad. Todos los ciudadanos tienen acceso a las mismas oportunidades, bienes y servicios en el territorio nacional.
- f. Subsidiariedad. Exige que la asignación de competencias y funciones en cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad en el marco de la descentralización. Implica que cada asunto público sea resuelto por la autoridad más próxima al problema a fin de lograr más eficiencia en las intervenciones y facilitar la participación de la ciudadanía.
- g. Enfoque integral y sistémico. Considera las interrelaciones de los aspectos históricos, culturales, sociales, económicos, físicos y ambientales, y la articulación de los sistemas urbano y rural como redes que vinculan centros urbanos con áreas rurales de influencia, corredores estratégicos económicos, ambientales, y cuencas hidrográficas.
- h. Enfoque intercultural. Reconocimiento, valoración y diálogo en términos de igualdad de condiciones y respeto por la diversidad cultural y la existencia de diferentes perspectivas culturales y conocimientos colectivos, expresados en distintas formas de organización, sistemas de relación, formas de uso y manejo tradicionales del territorio y visiones del mundo.
- i. Seguridad nacional. Orientado a garantizar la soberanía e integridad del territorio.
- j. Participación ciudadana y consulta. Orientado a impulsar y garantizar mecanismos de participación ciudadana y consulta en los procesos de ordenamiento territorial.

- k. Seguridad jurídica. Orientado a garantizar el respeto de los derechos públicos y privados en el marco de la Constitución.
- l. Competitividad. Mejora permanente de la productividad reduciendo las brechas entre los productores de los sectores a partir del aprovechamiento de las potencialidades naturales y humanas en el marco de la visión de desarrollo sostenible.
- al. Flexibilidad. Los procesos de ordenamiento territorial deben adecuarse a las condiciones geográficas, sociales, culturales y ambientales de cada contexto al que pretenden responder, modificando los plazos y condiciones de participación según sea necesario, con el fin de alcanzar las metas previstas.
- m. Libre autodeterminación. Articular el uso autodeterminado del territorio por los pueblos indígenas con el ordenamiento territorial local, regional y nacional.

Artículo De los objetivos del ordenamiento territorial

La finalidad del ordenamiento territorial es contribuir al desarrollo sostenible en el marco de un proceso descentralizado, equitativo, integral, intercultural y concertado, que defina la estructura espacial y la articulación social, cultural y económica que garanticen la gobernanza del país y la mejora de las condiciones de vida de la población ampliando sus oportunidades y desarrollando sus capacidades para el ejercicio de sus derechos.

Así, los objetivos específicos del ordenamiento territorial son:

- a. Lograr el uso y la ocupación ordenada, segura y sostenible del territorio, acorde a su función social, cultural, económica y ambiental, teniendo en cuenta sus potencialidades y limitaciones para orientar, promover y localizar las actividades productivas y de servicios.
- b. Promover el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación y preservación del patrimonio natural y cultural mediante una gestión responsable y concertada, garantizando la seguridad y soberanía alimentaria. Asimismo, incorporar la gestión de riesgos y la adaptación y mitigación frente al cambio climático.
- c. Regular la distribución espacial de la población de acuerdo a la política de asentamientos humanos, promoviendo una articulación armónica entre las zonas urbanas y rurales y asumiendo relaciones de interculturalidad que garanticen el respeto por los territorios y sus usos tradicionales.
- d. Promover el proceso de descentralización de forma tal que los diversos niveles de gobierno articulen y armonicen sus roles y funciones en materia de ordenamiento territorial y gestión del territorio.

- e. Promover la integración social y económica de las poblaciones al interior del territorio nacional, considerando las dinámicas de relacionamiento a diversas escalas.
- f. Promover el diálogo intercultural respetando la diversidad de culturas y la libre autodeterminación de los pueblos indígenas u originarios, buscando compatibilizar el uso del territorio de los pueblos indígenas u originarios con los planes de ordenamiento territorial de los diferentes niveles de gobierno.
- g. Contribuir a mitigar, reducir y/o eliminar desde la planificación territorial los impactos ambientales, sociales, económicos y culturales.

Artículo ...- Del interés nacional y las necesidades del ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es de interés nacional y de necesidad pública, de carácter obligatorio y de responsabilidad de los diferentes niveles y sectores del Gobierno. El proceso de ordenamiento territorial armoniza las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.

Artículo ...- Del ámbito de aplicación

Las disposiciones contenidas en la presente ley son de aplicación para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional.

Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al “territorio” comprende el suelo, subsuelo, mar, lagos, ríos, espacio aéreo y demás que establezca esta Ley.

TÍTULO INSTITUCIONALIDAD

Artículo ...- Creación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT)

Créase el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT), de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

El SINADOT articula la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, CONADOT, las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial y las Comisiones Locales de Ordenamiento Territorial.

Artículo ...- Finalidad del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT)

El Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial tiene por finalidad realizar una gestión eficiente y sostenible del territorio y, por lo tanto, cumplir con la política de Estado, los lineamientos, estrategias y planes de ordenamiento territorial, promoviendo la descentralización.

Artículo ...- De los objetivos del SINADOT

- a) Articular y armonizar las políticas, estrategias, planes de ordenamiento territorial y otros instrumentos de gestión territorial en todos los niveles de gobierno.
- b) Fortalecer y desarrollar las capacidades de autoridades e instituciones que forman parte del sistema en materia de Ordenamiento Territorial.
- c) Dar un uso óptimo a los recursos económicos, mejorar la productividad y lograr la complementariedad y la colaboración de las instituciones del Estado.
- d) Monitorear el cumplimiento de las políticas y planes en materia de Ordenamiento Territorial.
- e) Sistematizar y facilitar el uso de la información técnica especializada sobre el territorio y de los Recursos Naturales.

Artículo ...- Conformación del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial (SINADOT)

El SINADOT está conformado por el conjunto de instituciones públicas y privadas, principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos, mediante los cuales el Estado desarrolla y asegura la gestión integrada, sistémica y participativa del territorio.

El SINADOT forma parte del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y tiene como componente al Sistema Nacional Descentralizado de Información Territorial (SINADIT).

Artículo ...- Del ente rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial

El Ministerio del Ambiente es el ente rector del Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial y Preside la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (CONADOT).

Artículo ...- De las funciones del ente rector del SINADOT

- a. Establecer de manera concertada la política, criterios, procedimientos, herramientas, estrategias y normas de ordenamiento territorial.
- b. Conducir, evaluar, supervisar el cumplimiento de las políticas, planes y programas de Ordenamiento Territorial a nivel nacional, regional y local.
- c. Garantizar la armonización de las políticas sectoriales con los planes de ordenamiento territorial.
- d. Participar de los espacios y decisiones en materia de promoción de la inversión.
- e. Participar en las sesiones del Consejo de Ministros en los asuntos de su competencia.
- f. Fortalecer el funcionamiento de las Comisiones Técnicas Regionales y Locales de Ordenamiento Territorial.

- g. Promover mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan los procesos descentralizados de Ordenamiento Territorial.
- h. Monitorear y supervisar los procesos de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial Regional, para garantizar su calidad técnica, su carácter participativo y su armonización con las directrices y prioridades nacionales.
- i. Realizar el seguimiento de la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial Regionales.
- j. Absolver y resolver los recursos de apelación o revisión, constituyéndose en la última instancia del procedimiento administrativo de acuerdo a lo establecido en la presente ley y su reglamento.
- k. Canalizar y supervisar la atención de las solicitudes de información y de los estudios técnicos u opiniones técnicas necesarias en los procesos del Plan de Ordenamiento Territorial que estuvieran dirigidos a las entidades públicas que conforman el SINADOT, cuando lo requiera el gobierno regional o local.
- l. Impulsar la generación de la información que se requiera en el marco de los procesos del Plan de Ordenamiento Territorial y del SINADOT.
- m. Emitir opinión vinculante sobre la compatibilidad de los proyectos declarados de interés nacional con los Planes de Ordenamiento Territorial, tomando en cuenta las opiniones emitidas por los Gobiernos Regionales, Provinciales y Distritales. La opinión del gobierno regional y el gobierno provincial deberá ser fundamentada sobre la base de su Plan de Ordenamiento Territorial y presentada en audiencias públicas u otro proceso público y participativo en los que a su vez el gobierno nacional deberá presentar la justificación del “interés nacional” y/o la “necesidad pública” del proyecto que propone implementar. La decisión final será tomada por el ente rector en un plazo no menor de 90 días ni mayor de 120 días.

Artículo ...- De la Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial (CONADOT)

La Comisión Nacional de Ordenamiento Territorial, CONADOT se constituye sobre la base del Comité Técnico Consultivo de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial y está conformada por representantes acreditados, de acuerdo a la siguiente distribución:

- Representantes de instancias del gobierno nacional vinculadas al ordenamiento territorial, tales como ministerios, institutos especializados, centros de investigación, y otros;
- Representantes de los gobiernos regionales y locales, representados por sus asociaciones nacionales;
- Representantes de organizaciones de la sociedad civil, tales como universidades (Lima y provincias), colegios profesionales, ONG's y otras organizaciones del sector privado vinculadas al Ordenamiento Territorial;

- Representantes de organizaciones nacionales y regionales de pueblos indígenas u originarios.
- Representantes de organizaciones de base de los sectores productivos y los consejos de cuenca.

Artículo ...- De las funciones del CONADOT

- a) Propone al ente rector las políticas, estrategias y normas de ordenamiento territorial.
- b) Emite opinión técnica y recomienda sobre los procesos y metodologías que implementan el ordenamiento territorial.

Artículo ...- De la Comisión Técnica Regional de Ordenamiento Territorial (COTROT)

- a) La COTROT es el espacio de concertación a nivel regional que acompaña y evalúa el proceso de elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
- b) La COTROT está conformada por representantes acreditados de los organismos e instituciones estatales y privadas vinculadas o con interés en el ordenamiento territorial.
- c) Las funciones de la COTROT son:
 - c.1) Emite opinión previa a la aprobación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
 - c.2) Realiza el seguimiento a la implementación y articulación con los demás planes con incidencia territorial a nivel nacional, regional y local.
 - c.3) Emite opinión sobre las propuestas de normatividad complementaria que se requiere a nivel regional para la implementación de los procesos de ordenamiento territorial.

Artículo ...- De la Comisión Técnica Provincial de Ordenamiento Territorial (COTPOT)

- a) La COTPOT es el espacio de concertación a nivel provincial que acompaña y evalúa el proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- b) La COTPOT está conformada por representantes acreditados de los organismos e instituciones estatales y privados vinculados o con interés en el ordenamiento territorial.
- c) Las funciones de la COTPOT son:
 - c.1) Emite opinión previa a su aprobación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial
 - c.2) Realiza el seguimiento a la implementación y articulación con los demás planes con incidencia territorial a nivel nacional, regional y local.

- c.3) Emite opinión sobre las propuestas de normatividad complementaria que se requieren a nivel provincial para la implementación de los procesos de ordenamiento territorial.

Artículo ...- De las funciones de los Gobiernos Regionales en materia de ordenamiento territorial

- a) Promover y conducir el proceso de ordenamiento territorial y su implementación en el ámbito jurisdiccional de la región.
- b) Formular y aprobar el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, en coordinación y concertación con la Comisión Técnica Regional de Ordenamiento Territorial.
- c) Velar por la implementación del Plan Regional de Ordenamiento Territorial, a través de la Gerencia correspondiente, dando cuenta de ello al Consejo Regional.
- d) Emitir opinión, a través de sus instancias correspondientes, sobre la compatibilidad entre los Planes Provinciales de Ordenamiento Territorial y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial, promoviendo su concordancia.
- e) Coordinar con los Gobiernos Regionales con territorios colindantes la concertación y compatibilización de programas y proyectos, involucrando una gestión interregional del territorio.
- l) En lo referente a nuevos programas y proyectos de desarrollo de interés nacional en su ámbito jurisdiccional, el Gobierno Regional, previa consulta a la Comisión Técnica Regional del Ordenamiento Territorial, emitirá opinión al ente rector sobre la compatibilidad de estos con el Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
- g) Monitorear, evaluar y supervisar la política, normas e instrumentos de ordenamiento territorial, adoptando las medidas correctivas correspondientes.
- h) Difundir las normas, lineamientos, metodologías, directivas, herramientas, procedimientos e instrumentos de gestión para el ordenamiento territorial regional.
- i) Monitorear, evaluar y emitir opinión técnica sobre los planes de ordenamiento territorial local para su aprobación.
- j) Promover mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan los procesos descentralizados de Ordenamiento Territorial.
- k) Promover los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y originarios que se encuentren en su circunscripción.
- l) Absolver y resolver, en primera o segunda instancia administrativa, según sea el caso, aquellos recursos presentados por los administrados.

Artículo ...- De las funciones de los Gobiernos Locales Provinciales en materia de ordenamiento territorial

- a) Promover y conducir el proceso de Ordenamiento Territorial y su implementación en el ámbito jurisdiccional de la provincia.
- b) Formular y aprobar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial articulándolo con los instrumentos de planificación distrital, en coordinación y concertación con los gobiernos distritales y la Comisión Técnica Provincial de Ordenamiento Territorial.
- c) Supervisar, evaluar y hacer el seguimiento al cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial a nivel distrital a través de la Gerencia correspondiente, dando cuenta de ello al Consejo Municipal Provincial.
- d) Coordinar con los gobiernos provinciales, con territorios colindantes, la concertación y compatibilización de programas y proyectos, involucrando un compromiso interprovincial en la gestión del territorio.
- e) En lo referente a nuevos programas y proyectos de desarrollo de interés nacional en su ámbito jurisdiccional, el Gobierno Provincial, previa consulta a la Comisión Técnica Provincial del Ordenamiento Territorial, emitirá opinión al Gobierno Regional y al ente rector sobre la compatibilidad de dichos programas y proyectos con el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.
- f) Monitorear, evaluar y supervisar la política, normas e instrumentos de ordenamiento territorial, adoptando las medidas correctivas correspondientes.
- g) Formular, aprobar y difundir lineamientos, estrategias, metodologías, directivas, herramientas, procedimientos y otros instrumentos de gestión para el ordenamiento territorial provincial en concordancia con lo establecido para el ordenamiento territorial regional y nacional.
- h) Promover mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan los procesos descentralizados de Ordenamiento Territorial.
- i) Promover los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y originarios que se encuentren en su circunscripción.
- j) Absolver y resolver, en primera o segunda instancia administrativa, según sea el caso, aquellos recursos presentados por los administrados.

Artículo...- De las Funciones de los Gobiernos Locales Distritales en materia de ordenamiento territorial

- a) Dar información, facilitar el acceso al territorio y participar en la supervisión para la implementación del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial en su jurisdicción, a través de la Gerencia correspondiente, dando cuenta de ello al Consejo Municipal.

b) Concertar con los gobiernos locales distritales adyacentes la compatibilización de programas y proyectos que involucren el manejo compartido del territorio; así como también con la Municipalidad Provincial y el Gobierno Regional correspondiente.

c) Promover mecanismos de participación ciudadana que fortalezcan los procesos descentralizados de Ordenamiento Territorial.

d) Promover los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas y originarios que se encuentren en su circunscripción.

Artículo ...- De las funciones de otros sectores y organismos del Estado

Las instituciones y organismos públicos tienen la obligación de contribuir en la implementación del Plan de Ordenamiento Territorial en la materia de su competencia; además de emitir opinión oportuna ante la autoridad competente, cuando corresponda, en los términos y plazos previstos.

Artículo ...- De las mancomunidades municipales y la juntas regionales

El ente rector establecerá herramientas técnico normativas e incentivos para promover procesos de integración de los Gobiernos Locales y Regionales a fin de que realicen una gestión sostenible, articulada y eficiente del territorio.

TÍTULO III.- INSTRUMENTOS

Artículo ...- De los Instrumentos de Gestión y Ordenamiento Territorial

Los instrumentos se clasifican en:

- a) Instrumentos Normativos: Constituidos por las normas y acuerdos internacionales ratificados por el Estado y normas y acuerdos nacionales, regionales y locales vinculados al ordenamiento territorial.
- b) Instrumentos de planificación:
 - Nacional: Política y Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.
 - Regional: Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
 - Local: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial; Plan de Acondicionamiento territorial; Plan de Desarrollo Urbano; Plan Específico; Plan Urbano Distrital.
 - Otros planes: Planes Maestros de Áreas Naturales Protegidas y Zonas Arqueológicas, Plan de Gestión de Recursos Hídricos de Cuenca, entre otros.
- c) Instrumentos Técnicos: aquellos validados por el ente rector y establecidos mediante Ley.

- d) Instrumentos de Participación, Consulta y Concertación: aquellos que son establecidos por la normativa vigente sobre la materia.
- e) Instrumentos de monitoreo, seguimiento y evaluación: constituidos por los medios operativos que permitan la medición y mejora continua de la gestión del ordenamiento territorial.
- f) Instrumentos económicos - financieros

Estos instrumentos se regularán en el reglamento de la presente Ley.

Los lineamientos de la Política Nacional y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial deben estar articulados al Plan Estratégico Nacional de Desarrollo y al Plan Nacional de Descentralización y Regionalización.

Artículo ...- Del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

El Plan de Ordenamiento Territorial es un instrumento técnico - político - administrativo de planificación constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para gestionar, orientar, promover y regular el uso y la ocupación del territorio a nivel nacional, regional y local.

Artículo ...- De los Criterios Rectores para elaborar los Planes de Ordenamiento Territorial

- a) Los Planes de Ordenamiento Territorial deberán ser formulados por un equipo interdisciplinario, sobre la base de una guía metodológica aprobada por el ente rector.
- b) En todas las etapas del Plan de Ordenamiento Territorial se incorpora la participación de los actores involucrados y/o reconocidos en el ámbito del plan.
- c) La aprobación final del Plan de Ordenamiento Territorial está sujeta a consulta previa y consulta popular.
- d) Los planes de ordenamiento territorial se elaboran sobre la base de los instrumentos técnicos normativos vigentes.
- e) Como parte de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial se realiza una Evaluación Ambiental Estratégica.
- f) Los Planes se adecuan a las políticas del Ordenamiento Territorial y a los principios establecidos en la presente ley.
- g) Los Planes de Gestión Territorial se articulan al Plan de Ordenamiento Territorial.
- h) El Plan de Desarrollo Concertado y el Plan de Ordenamiento Territorial se articulan y retroalimentan.
- i) En la planificación se tendrá en cuenta el derecho al territorio de los pueblos indígenas u originarios, conforme a lo que establecen los Convenios internacionales.

Artículo ...- Contenido del Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial comprende:

- Un diagnóstico que considere la dinámica socioeconómica, la Zonificación Económica Ecológica elaborada, los Estudios Paisajistas y/o estudios de protección de la naturaleza, los Estudios de Evaluación de Riesgos de Desastres y otros instrumentos técnicos específicos.
- Objetivos y estrategias territoriales de corto, mediano y largo plazo.
- Contenido estructural: Estructura urbano y rural, identificación de la infraestructura, redes de comunicación y servicios, equipamiento.

Contenidos específicos.

Regulaciones básicas para el uso y ocupación de las zonas creadas o por crearse.

Artículo ...- Del carácter obligatorio y vinculante del Plan de Ordenamiento Territorial

El Plan de Ordenamiento Territorial es mandatorio y vinculante a partir de su aprobación. Los planes sectoriales, regionales y provinciales con incidencia en el territorio, se adecuarán a lo establecido en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo ...- De la Aprobación y vigencia del Plan de Ordenamiento Territorial (POT)

- a) El Plan de Ordenamiento Territorial es aprobado por un dispositivo legal, del nivel de gobierno correspondiente y tiene una vigencia no menor de 10 años.
- b) Los Planes de Ordenamiento Territorial perderán su vigencia únicamente cuando se haya aprobado un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial o su respectiva actualización, de acuerdo a los periodos de vigencia dados en la presente Ley.
- c) El Plan de Ordenamiento Territorial solo será sujeto a actualizaciones, en casos justificados, a nivel de programas y proyectos establecidos en el plan, después de un proceso de monitoreo y evaluación. El procedimiento y aprobación de su actualización deberán realizarse de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, manteniéndose vigentes la visión, objetivos, estrategias y modelo territorial.
- d) La actualización del Plan de Ordenamiento Territorial se realizará como producto del monitoreo y evaluación, siempre que no afecten la visión, objetivos, estrategias, y modelo territorial del Plan de Ordenamiento Territorial.
- e) La aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial se hará mediante Ordenanza.

Artículo ...- Del proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial

La elaboración del plan de Plan de Ordenamiento Territorial comprende ocho etapas:

- a) Etapa previa o preparatoria. Proceso de gestión de los acuerdos y recursos necesarios para formular el Plan de Ordenamiento Territorial.
- b) Etapa de formulación del diagnóstico integrado. Proceso técnico y participativo de caracterización del territorio y análisis de la información generada, en relación a las potencialidades, limitaciones y dinámicas socio-económicas, ambientales y culturales existentes en este.
- c) Etapa prospectiva. Proceso técnico y participativo de diseño de escenarios de futuro deseado, tendencial, probable y posible, debiendo generar la visión compartida de futuro y los objetivos estratégicos.
- d) Etapa propositiva. Proceso técnico y participativo para la generación de la imagen objetivo territorial del escenario posible, estableciendo los ejes estratégicos, las políticas de Ordenamiento del Territorio en relación al uso y ocupación; los programas, proyectos, actividades, instrumentos normativos, estudios económicos, financieros y su correspondiente evaluación ambiental estratégica.
- e) Etapa de evaluación costo/beneficio. Proceso técnico y participativo de análisis comparativo de los gastos y el impacto ambiental, económico y social en que incurrirá el desarrollo de los proyectos, además del análisis de las ganancias que se deriven de su implementación.
- f) Etapa de consulta y aprobación. Proceso político y participativo de consulta y aprobación de los distintos componentes del Plan de Ordenamiento Territorial.
- g) Etapa de implementación. Proceso técnico y participativo de Gestión del Plan de Ordenamiento Territorial, conducido por el Gobierno Regional y/o Provincial conforme a lo previsto en la presente Ley.
- h) Etapa de monitoreo y evaluación. Las acciones de monitoreo y evaluación del plan de ordenamiento territorial, corresponden:
 - en el ámbito regional a los gobiernos regionales; y
 - en el ámbito local a las municipalidades provinciales.

Es importante considerar que el desarrollo del Plan de Ordenamiento se orientará en todas sus etapas hacia el análisis y la consistencia con otros planes y programas existentes.

Artículo ...- De las Categorías de ordenamiento

Es la determinación de los usos y ocupación del territorio y constituye el instrumento básico para la planificación. Están conformadas por unidades territoriales

que responden a un modelo de desarrollo territorial. El Reglamento de la presente ley definirá las categorías de ordenamiento.

Artículo ...- De la Certificación de uso del territorio

La certificación de uso del territorio es un requisito indispensable para la ejecución de todo proyecto de alcance nacional, regional o local. Será aprobado por resolución de la autoridad competente.

Artículo ...- De la Articulación del Plan de Ordenamiento Territorial con otros instrumentos de gestión

- a) Toda política sectorial que tenga incidencia en el territorio se armonizará con la política nacional de ordenamiento territorial y con los planes de ordenamiento territorial.
- b) El Plan de Ordenamiento Territorial Regional como instrumento de la política regional de Ordenamiento Territorial debe armonizarse con la política de ordenamiento territorial del nivel nacional.
- c) El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial como instrumento de la política local provincial de Ordenamiento Territorial debe armonizarse con la política de ordenamiento territorial de nivel regional y nacional.

Artículo ...- De la jerarquía, articulación y coherencia entre el Plan de Ordenamiento Territorial y otros instrumentos

El Plan de Ordenamiento Territorial Regional o Provincial constituye la máxima jerarquía de planificación en el ámbito de su aplicación y en materia territorial, aunque mantiene una relación de retroalimentación con el Plan de Desarrollo Concertado. El Plan de Ordenamiento Territorial es mandatorio y base de referencia obligatoria para:

- a. Los Planes Sectoriales
- b. Los Planes de Desarrollo Concertado
- c. Los Planes de Desarrollo Urbano
- d. Los Planes Institucionales
- e. El Sistema Nacional de Inversión Pública
- f. Planes de Manejo de Cuencas y de Recursos Hídricos de Cuenca
- g. Planes de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
- h. Planes de Manejo de Zonas Marino Costeras
- i. Planes Forestales Regionales
- j. Planes de Biodiversidad
- k. Planes de Zonas Monumentales
- l. Planes de Gestión de Riesgos de Desastres
- m. Estudios de Impacto Ambiental, y
- n. Otros planes con incidencia en el territorio.

TÍTULO IV. DERECHOS Y DEBERES

Artículo ...- De la participación en el proceso de elaboración, aprobación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial

La participación de las instituciones públicas y organismos del Estado, la sociedad civil, las organizaciones de base de productores agrarios y forestales y de fauna silvestre, los pueblos indígenas u originarios, la empresa privada, las universidades y los colegios profesionales, en el proceso de Ordenamiento Territorial se desarrolla en tres momentos:

- a. Durante el proceso de elaboración del Plan: mediante su participación en los talleres de análisis, diagnóstico y otros, a los cuales sean convocados, de acuerdo a lo dispuesto por la presente Ley y su reglamento.
- b. Durante el proceso de consulta: mediante su participación en las audiencias y otros mecanismos de consulta y opinión.
- c. Durante el proceso de implementación del Plan: mediante su representación en la Comisión Técnica, de conformidad con la presente Ley y su reglamento.

Esta participación se regirá por lo establecido en la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, Ley N° 26300; la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444; la Ley de Consulta Previa, Ley 29785 y su reglamento; el reglamento de la presente Ley y demás normas nacionales e internacionales que regulan la participación y la consulta.

Artículo ...- De la información y estrategias de comunicación para la participación ciudadana y la consulta previa a pueblos indígenas en la elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial

- a. El Gobierno Regional o Provincial deberá contar con una estrategia de comunicación para todo el proceso de elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.
- b. El Gobierno Regional o Provincial deberá asegurar la difusión de información necesaria de manera comprensible a fin garantizar la adecuada participación de los diferentes actores sociales y económicos durante el proceso previo a la elaboración, durante la elaboración, consulta e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- c. La información será elaborada y difundida en los idiomas o lenguas de la población a ser consultada.

Artículo ...- De los derechos y deberes ciudadanos en materia territorial

De los Derechos

Los ciudadanos tienen derecho a:

- a. Participar en el proceso y en la toma de decisiones para el Ordenamiento Territorial, así como en su implementación.

- b. Demandar, una vez agotada la vía administrativa, ante la sede judicial correspondiente, la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.
- c. Tener acceso a la información sobre el territorio que administren las instituciones públicas, con excepción de las consideradas como información reservada y confidencial, conforme a Ley.
- d. Solicitar que las actuaciones públicas y privadas en el territorio sean concordantes con los Planes de Ordenamiento Territorial, debidamente sustentados.
- e. En el caso de los pueblos indígenas, deberán ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente en el marco del ordenamiento territorial conforme lo señala el Convenio 169 de la OIT, la Ley de Consulta Previa de los Pueblos Indígenas y su reglamento.

De los Deberes

Toda persona natural o jurídica tiene el deber de:

- a. Respetar las disposiciones contenidas en los instrumentos y Planes de Ordenamiento Territorial.
- b. Colaborar con las instituciones públicas y privadas en la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial.
- c. Respetar y usar responsablemente los espacios y bienes públicos y privados de acuerdo a los fines asignados en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Artículo ...- De las limitaciones al ejercicio de derechos

El ejercicio de los derechos de uso y propiedad, libertad de trabajo, empresa, comercio e industria están sujetos a las limitaciones que establece la Constitución, su desarrollo legislativo y los tratados internacionales.

TÍTULO V. Sistema Nacional Descentralizado de Información Territorial

Artículo ...- El SINADIT es un componente del Sistema Nacional Descentralizado de Ordenamiento Territorial constituido por las políticas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la gestión de la información territorial y está a cargo del ente rector.

Artículo ...- Del objetivo del SINADIT

El SINADIT tiene como objetivo la integración y/o articulación de las diferentes entidades generadoras y usuarias de información territorial, estableciendo para ello los mecanismos necesarios para una gestión fluida y un acceso transparente a los datos.

Artículo ...- De los Componentes del SINADIT

Los componentes del SINADIT son:

- a. El núcleo coordinador, ejercido por el ente rector en ordenamiento territorial.
- b. Los núcleos regionales y/o locales, ejercidos por las entidades gubernamentales del nivel correspondiente
- c. Los núcleos sectoriales, ejercidos por las entidades gubernamentales sean nacionales, regionales y/o locales.
- d. El soporte de tecnologías de información, comprendido por los medios informáticos tales como hardware, software, redes y el modelo de datos.
- e. Las políticas y estándares basados en la aplicación de los avances de la Infraestructura de Datos Especiales del Perú (IDEP) y en el desarrollo de otras nuevas tecnologías que la potencien.
- f. Instituciones públicas y privadas generadoras de información.
- g. Comunidad de Usuarios, conformada por instituciones públicas, privadas y público en general que participan o no de los procesos de la gestión territorial pero se sirven de la información para diversos fines.

Artículo ...- De la Infraestructura de Datos Especiales del Perú-IDEP y el Ordenamiento Territorial

- a. El conjunto de tecnologías, políticas, acuerdos institucionales y procedimientos estandarizados de trabajo de la IDEP son fundamentales para asegurar la cooperación y la accesibilidad de la información, los cuales estarán coordinadas por el Sistema Nacional de Información Territorial.
- b. El SINADIT deberá asegurar que todos los niveles de gobierno y las instituciones involucradas en el Ordenamiento Territorial cumplan con las políticas y normativas sobre la IDEP.

Artículo ...- De las responsabilidades en el manejo de la información

Nivel Nacional: El ente rector, como núcleo coordinador del SINADIT, tiene la responsabilidad de establecer los aspectos normativos, metodológicos y el seguimiento correspondiente para que los diferentes niveles de gobierno del Sistema se articulen y desarrollen sus funciones, en el marco de los estándares y políticas de información que se definan para tales efectos.

TÍTULO VI.- Instrumentos económico-financieros

Artículo ...- La captación y asignación programada de los recursos económicos y financieros por diversas fuentes, necesarias para la inversión requerida por los Planes de Ordenamiento territorial en todos los niveles de gobierno se hará a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y otras fuentes de financiamiento.

Artículo ...- El financiamiento para la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y otros estudios será considerado en el Sistema Nacional de Inversión Pública, como proyecto prioritario de inversión pública; se incluirán, además de la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial Regional y Provincial, los estudios previos especializados que se requieran para su formulación.

TÍTULO VII. ÁREAS DE TRATAMIENTO ESPECIAL

Artículo ...- Las Áreas de Tratamiento Especial son aquellas que requieren de un tratamiento especial por su crítica situación social y por su importancia estratégica para el desarrollo sostenible e integral del país.

Las Áreas de Tratamiento Especial son las siguientes:

- Zonas de Reservas Territoriales
- Áreas Críticas por su mayor concentración poblacional y pobreza
- Áreas Naturales Protegidas y sus zonas de amortiguamiento
- Zonas arqueológicas, históricas o pertenecientes al patrimonio cultural
- Zonas de recarga hídrica
- Zonas de frontera
- Zonas de reserva turística
- Tierras con aptitud agrícola y baja productividad
- Zonas con infraestructura pública
- Zonas urbanas y de expansión urbana
- Áreas metropolitanas
- Áreas con un alto valor paisajístico
- Áreas o bordes marino costeros

Estos espacios requieren que el Estado adopte medidas de protección y formas de gestión que permitan su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que existen en ellas. Ningún proyecto energético, vial y de industrias extractivas podrá ocupar el suelo o atravesar el espacio aéreo de las áreas naturales protegidas.

TÍTULO VIII- INFRACCIONES

Artículo ...- De las Infracciones

Son infracciones en materia de ordenamiento territorial las acciones u omisiones que contravengan la presente ley, su reglamento y otras disposiciones que la implementan.

Los tipos de infracciones y las sanciones a aplicarse se establecerán en el reglamento de la presente Ley.

TÍTULO IX.- DISPOSICIONES FINALES

Disposiciones Complementarias

Primera Disposición Complementaria.- Adecúese a la presente ley, la Ley Orgánica del CEPLAN, la Ley del SINAPLAN y la Ley de Demarcación y Organización Territorial.

Segunda Disposición Complementaria.- El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por D.S. 004-2011-Vivienda; el Reglamento de Capacidad de Uso Mayor de Tierras; el Reglamento sobre zonificación ecológica económica (ZEE), aprobado por D. S. 087-2004-PCM y demás normas que regulen aspectos relacionados a la gestión del territorio deberán adecuarse a lo establecido en la presente Ley.

Tercera Disposición Complementaria.- Las provincias y regiones que cuenten con su zonificación ecológica económica (ZEE) elaborada, desarrollan su proceso de Ordenamiento Territorial sobre la base de esta. La información generada y validada en la ZEE debe ser referencia obligatoria de otros procesos de planificación.

Disposición transitoria

Primera Disposición transitoria.- En tanto no se aprueben los planes de ordenamiento territorial de carácter provincial y regional, previstos en la presente ley, los gobiernos locales y regionales deben emitir opinión vinculante sobre todo proyecto obra o actividad que se desarrolle en el ámbito de su jurisdicción, tomando en cuenta lo establecido en la zonificación ecológica-económica.

Artículo ...- Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Deróguense todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Ordenamiento Territorial es un proceso político, técnico y administrativo basado en la planificación y la participación ciudadana que lleva adelante el Estado para la toma de decisiones articuladas desde el nivel local hasta el nacional sobre el uso del territorio de acuerdo a una visión estratégica del desarrollo sostenible en democracia. El ordenamiento territorial comprende la determinación del uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación de suelos según las potencialidades del mismo y los acuerdos para la ubicación de las obras de infraestructura, áreas de expansión urbana y otras en función de los objetivos del Plan de Desarrollo adoptado con participación ciudadana. En términos prácticos, consiste en llevar participativa y concertadamente la visión estratégica del desarrollo sostenible sobre el espacio geográfico.

¿Qué antecedentes se tienen de la planificación del uso del territorio en el Perú?

Entre los años 1940 y 1980 se inicia en América Latina la aplicación de políticas regionales y procesos de planificación del desarrollo, implementándose en el Perú, desde inicios de la década de los 60, planes nacionales de desarrollo que tuvieron como ente rector al Instituto Nacional de Planificación (INP).

Entre las décadas de los años 40 y 50 del siglo pasado se hizo evidente para los países de América Latina la necesidad de superar los problemas generados por la dependencia del modelo primario exportador que se expresaban en el deterioro de los términos de intercambio en el comercio exterior, reflejándose este hecho en los déficit de balanza comercial y de pagos, con su efecto en la menor disponibilidad neta de dólares, la devaluación y la inflación, así como en el endeudamiento externo creciente y la escasa capacidad de absorción del empleo. Para enfrentar esta situación, los países de América Latina llevaron adelante procesos de industrialización por sustitución de importaciones promovidos desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el Perú, este proceso de industrialización se implementó en los períodos 1956-1962 (Manuel Prado), 1963-1968 (Belaúnde Terry) y en 1969-1975 (Velazco Alvarado). Sin embargo, la inflación y el desequilibrio externo, aunados al aumento drástico de la deuda externa, explican el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Asimismo, entre los años 1940 y 1981, la población total del Perú aumentó 2.7 veces, mientras la población urbana se había quintuplicado y la rural solo se había incrementado en un 47.5% (INEI, Censos de Población y Vivienda, 1940, 1961, 1972, y 1981). Así, el proceso de industrialización, la explotación intensiva de los recursos naturales y el fuerte aumento de la población urbana caracterizan la situación entre los años 1940 y fines de los 1980, expresándose estos hechos en el desigual desarrollo de las regiones, el crecimiento urbano desordenado y el deterioro ambiental en diversas áreas.

En la década de los años 80, con la crisis de la deuda externa latinoamericana, se hace visible también la crisis de la planificación regional, promovándose alternativamente políticas de descentralización y desarrollo sostenible y el ordenamiento territorial como un instrumento para tal fin. Sin embargo, en la década de los 90 se aplican las políticas de ajuste estructural o de la liberalización económica del llamado “Consenso de Washington”, se refuerza el modelo primario exportador y se profundizan los desequilibrios sociales y territoriales, propiciando la gestación de nuevas estrategias de gestión territorial (Massiris Cabeza, Angel 2007, 2010 y 2012). En la década del 2000, se inicia el debate de las alternativas de ordenamiento territorial en el Perú, surgiendo conceptos como el del Desarrollo Territorial Sostenible.

¿Qué impacto ha tenido el crecimiento económico sobre el ambiente y el territorio en el Perú? El Perú, siendo un país con alta biodiversidad, pluricultural y multilingüe, ha experimentado un crecimiento económico centrado en la actividad minera en la sierra, la agroexportación en la costa y la concentración urbano-industrial y el comercio y los servicios en pocas ciudades de la costa, promovándose permanentemente la extracción de hidrocarburos de la Amazonía y el zócalo continental (Durand, Francisco, *El Perú*

Fracturado, 2007) cuya importancia en el dinamismo del mercado interno nadie discute. La incapacidad del modelo económico primario exportador para articularse con el mercado interno y generar empleo ha ido generando un creciente espacio a la economía informal y la economía delictiva (tala indiscriminada, el contrabando y el narcotráfico), las que se articulan y retroalimentan con las actividades de la economía formal. En este contexto es que se han producido grandes oleadas migratorias, aumentando el comercio informal en las principales ciudades del Perú, generando un despoblamiento de las zonas rurales de la sierra, así como el narcotráfico y el terrorismo abren nuevas rutas desde el VRAEM, mientras los taladores y mineros ilegales han ido expandiéndose hacia la Amazonía poniendo en grave riesgo los ecosistemas, las fuentes de agua limpia y el material genético de la biodiversidad.

Este crecimiento económico, que se ha hecho más dinámico en los últimos 20 años, en el marco de una débil institucionalidad del Estado Peruano, acentuada por los altos niveles de corrupción, ha tenido como contraparte el abandono de la agricultura andina y la Amazonía como territorios a ser considerados en la política interna y la afectación de los derechos de los pueblos indígenas organizados en comunidades campesinas, nativas y los pueblos en aislamiento voluntario.

Así, el crecimiento económico en el Perú ha significado una gran pérdida de biodiversidad y de los servicios ambientales de los ecosistemas; la alteración del funcionamiento de las cuencas hídricas; el deterioro de las zonas marino costeras; la subutilización de tierras agrícolas; la erosión; la pérdida de fertilidad de los suelos; desertificación; la deforestación; la degradación de pastizales; y la salinización y alcalinización de suelos bajo riego. Este crecimiento con una débil institucionalidad del Estado ha ocasionado el incremento de los conflictos sociales por el uso de los recursos naturales; ha propiciado desastres por la ocupación indebida del territorio, así como enormes desequilibrios en la provisión de servicios públicos y de infraestructura, con casi ninguna presencia de la institucionalidad en las zonas rurales y/o periféricas, y una alta concentración de la población en pocas ciudades, las cuales se encuentran desbordadas, conjuntamente con la pérdida creciente de las áreas agrícolas periurbanas y el aumento de centros poblados con un escaso número de habitantes.

En términos de la ocupación del territorio, la expansión minera ha significado que el área de concesiones mineras en el Perú aumente un 2.4 veces entre los años 2006 y 2012, pasando de 9.84 a 23.7 millones hectáreas (INGEMMET); es decir, del 19% al 45% del área conjunta de Costa y Sierra entre dichos ítemes. La Amazonia presenta 20.6 millones de hectáreas lotizadas a mayo 2013 (PERUPETRO), destinadas a la exploración y extracción de hidrocarburos, comprometiendo principalmente la mitad del área del departamento de Loreto, que posee 37 millones de hectáreas. Asimismo, hay lotes petroleros superpuestos a Áreas Naturales Protegidas y a Reservas Territoriales Indígenas (Instituto del Bien Común, Pueblos Indígenas Amazónicos Unidos en Defensa de sus Territorios-PUINAMUDT).

Las inversiones públicas o privadas en infraestructura, carreteras, aeropuertos, puertos, hidroeléctricas de grandes dimensiones, muchas veces no han respondido a las necesidades locales, ni a los planes de desarrollo existentes, por lo que resultan poco eficaces para crear nuevas oportunidades y mejorar los niveles de vida de la población. En estos casos, deberían hacerse evaluaciones ambientales estratégicas por cuenca antes de la elaboración de los Estudios de Impacto Ambiental a fin de analizar el impacto económico, ambiental y social de un proyecto de este tipo y ofrecer a los actores involucrados una opinión objetiva respecto a su viabilidad.

La situación actual expresa un mayoritario uso no sostenible de los recursos naturales y una anárquica ocupación del territorio, cuyo impacto ambiental y social puede agravarse en razón a una política pública que relaja los requisitos básicos para la certificación ambiental de los proyectos privados y públicos en beneficio de la inversión. Este es el camino directo al crecimiento desigual de las regiones y a la profundización de las desigualdades sociales.

El resultado es que el Perú, con más de 30 millones de habitantes distribuidos en 25 regiones, 1834 distritos y 103 mil centros poblados, tiene más del 50% de su población viviendo en la costa y el 75.9% en zonas urbanas. Así, la población está concentrada principalmente en las ciudades de Lima, Trujillo, Piura, Chiclayo, y Arequipa. Solo Lima posee un tercio de la población nacional, pero la tasa de crecimiento de la zona urbana es del 2,2% anual mientras que en el área rural la tasa es de solo el 0,5%. Se ha profundizado el centralismo.

Pueblos indígenas y territorio

El Perú es un país pluricultural y multilingüe. Según el Ministerio de Cultura se han identificado a 52 pueblos indígenas pertenecientes a 17 familias lingüísticas, “todos ellos con lenguas particulares y características culturales y sociales singulares”, incluyendo a aquellos que se encuentran en situación de aislamiento y contacto inicial (PIACI) que se encuentran en reservas territoriales. Se trata, entre otros, de los pueblos Achuar, Ashaninka, Awajún, Aymara, Cashinawa, Irlapari, Matsigenka, Quechuas, Uros, etc., siendo los quechuahablantes y los Aymaras los más numerosos.

Las comunidades son la expresión concreta de los pueblos indígenas del Perú y albergan a aproximadamente un tercio de la población nacional, con más de un millón de familias en comunidades campesinas de la Costa y los Andes, y setenta mil familias en la Amazonia. Las comunidades descienden de culturas que son milenarias, es decir, cuyo origen es anterior al Estado Peruano y su existencia está relacionada con la especial relación que mantienen con la propiedad colectiva de la tierra. Aun sin cifras oficiales actualizadas, se sabe que existen 6,069 comunidades campesinas y 1,469 comunidades nativas que ocupan el 27% de todo el territorio nacional, correspondiéndole a las comunidades campesinas, ubicadas principalmente en la sierra, centro y sur del país, alrededor de 24 millones 88 mil ha (18.74 % del territorio nacional) y a las nativas alrededor de 11 millones de ha (8.56% del suelo del país). En

el norte del Perú ha existido un predominio de las rondas campesinas, a diferencia de las comunidades campesinas ubicadas principalmente en el centro y el sur del país. Por otra parte, se debe hacer referencia a otros grupos humanos, no organizados en torno a comunidades campesinas o nativas, pero que cumplen con los requisitos objetivos y subjetivos para ser considerados como pueblos indígenas, conforme al Convenio 169-OIT, Ley de Consulta Previa y su Reglamento.

Adicionalmente la producción agraria, el trabajo colectivo y el respeto por la naturaleza son esenciales en la vida de las comunidades. Asimismo, en muchos lugares, donde el Estado está ausente, estas asumen su rol y se organizan para construir carreteras e infraestructura como escuelas, postas médicas, entre otros servicios públicos.

Los pueblos originarios organizan su territorio de acuerdo a sus proyectos de vida colectivos, a su identidad cultural, a sus propias concepciones del desarrollo y el ejercicio pleno de su libre determinación. De acuerdo a los artículos 3 y 4 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y al citado Convenio 169, los pueblos indígenas tienen derecho a perseguir libremente su desarrollo económico y cultural, a la autonomía y al autogobierno en sus asuntos internos y locales, lo que evidentemente incluye su derecho a ordenar su propio territorio de acuerdo a sus usos ancestrales. Dado que dichos pueblos tienen derecho a no sufrir la asimilación forzada o la destrucción de su cultura (art. 8 de la Declaración) y a determinar sus propias prioridades y estrategias de desarrollo (art. 23, ídem) cualquier normatividad sobre ordenamiento territorial ha de regular la materia de manera coordinada y en pie de igualdad con las decisiones territoriales de los pueblos indígenas, de modo que se armonicen las diferentes concepciones del desarrollo.

La importancia de las comunidades andinas, nativas y de los pueblos indígenas y originarios, en general, trasciende a su rol de proveedores de alimentos. Ellos han aprendido a usar responsablemente los bosques, la tierra y el agua que hacen posible la vida, estableciendo, en muchos casos, sistemas rotativos de cultivo para evitar el desgaste del suelo fértil, construyendo andenes, zanjas de infiltración y laymes; lo que solo ha sido posible a través de hacer coincidir conocimiento ancestral, organización para el trabajo comunitario y ordenamiento de sus territorios.

Visión del Desarrollo y Territorio

Los enfoques del “desarrollo” predominantes en el Estado han puesto énfasis en las cifras macro-económicas y en la competitividad dentro del ámbito internacional. En menor medida, han estado presentes los enfoques del desarrollo sostenible. Sin embargo, sean cuales fueren los enfoques utilizados, generalmente las intervenciones del Estado, han tenido como una constante la idea de territorio como una fuente de recursos naturales, soporte de las inversiones y marco de las actuaciones de los sectores públicos y privados. Asimismo, se ha mirado el territorio principalmente desde sus potencialidades y ventajas comparativas con el objeto de obtener una mayor competitividad en el contexto del mercado internacional.

Como se puede constatar, en las intervenciones del Estado se ha encontrado ausente una visión integral de territorio, que tome en cuenta la articulación de todos sus elementos y de las estructuras funcionales que se forman a partir de los mismos, y de cómo dichas estructuras interactúan. Esta mirada insuficiente ha sido una limitación para las políticas territoriales implementadas en el Perú, tales como la promoción del desarrollo regional, la planificación urbana y la descentralización, más aun cuando prima un criterio de superioridad occidental sobre otras culturas y se obvian las relaciones interculturales.

¿Qué avances y limitaciones hay en políticas de Ordenamiento Territorial en el Perú?

Pese a que en América Latina desde los años 80 se vienen implementando políticas de ordenamiento territorial, el Perú es uno de los pocos países que cuenta solo con lineamientos y que todavía no posee una legislación específica sobre dicha materia ni los demás instrumentos que la hagan operativa.

Por otro lado, existe un conjunto de normas que mencionan al ordenamiento territorial o aspectos de este, sin detallarlos. Entre estas normas tenemos las que se refieren a la descentralización, a las competencias y organización de los gobiernos regionales y locales, al acondicionamiento territorial y el planeamiento urbano y rural, a la organización y demarcación territorial. Todas ellas, se refieren al ordenamiento territorial como una materia más entre otras, lo que no permite la articulación de los instrumentos de planificación y de gestión que se crean a partir de dichas normas. Especial mención merece el reglamento sobre zonificación ecológica-económica (ZEE) que está referido a una metodología que se hace obligatoria y se emplea para la fase del diagnóstico de un plan de ordenamiento territorial, identificando como parte de ese proceso el planteamiento de posibles usos, sin definirlos.

Esta norma ha dado lugar a procesos de zonificación ecológica económica en casi todas las regiones del país. En ellas se ha venido generando y/o actualizado información sobre el territorio y los recursos naturales. Según la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), más allá de las dificultades, problemas y aprendizajes, estos procesos han permitido identificar las potencialidades de los territorios, sirviendo para diseñar mejor los Planes de Ordenamiento Territorial, contar con intervenciones sectoriales articuladas, hacer mas óptima la focalización de la inversión pública, involucrar a los diferentes actores regionales en la identificación de las potencialidades, recuperar zonas de cultivo y promover la inversión privada, entre otros aspectos.

Además de la normatividad citada, existe un conjunto de normas sectoriales que indirectamente definen el uso del territorio. Como es de suponer, dichas normas tampoco han sido armonizadas con la legislación existente en materia de ordenamiento territorial. Entre ellas están la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley General de Minería, la Ley de Recursos Hídricos y su reglamento, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento, el reglamento de Uso Mayor de las Tierras, y la Ley Forestal y su reglamento, entre otras.

Esta falta de una visión integral del territorio y de una intervención armónica de los diversos organismos del Estado Peruano se traduce en conflictos sociales y de competencia entre los diversos niveles de gobierno o de las diversas entidades que conforman el gobierno central.

La segunda generación de reformas impulsadas por el Consenso de Washington tiene que ver con reformas institucionales, entre ellas la descentralización y la implementación, tras la Cumbre de Rio, de reformas en la institucionalidad ambiental. Paradójicamente, estas reformas no han corrido igual suerte que las relacionadas a la liberalización de la economía. La reforma de la descentralización, que tuvo un impulso importante con los gobiernos de Paniagua y de Alejandro Toledo, hoy se encuentra paralizada. Su objetivo fue acercar las instancias de Gobierno a la población, así como hacer más eficiente al Estado en el otorgamiento de servicios, descentralizando la gestión pública a fin de buscar la superación de las brechas territoriales en el país.

Dada la complejidad del territorio peruano, el proceso de descentralización en curso adquiere una vital importancia. Las decisiones centralizadas sobre el territorio han dado lugar a problemas como la inadecuada ubicación de infraestructura o el deterioro y pérdida de nuestra riqueza natural y cultural.

Los desequilibrios y problemas territoriales que presenta el país se manifiestan a nivel local y regional, por lo que atenderlos requiere de cercanía a ellos. Es por esta razón que los gobiernos regionales y locales tienen un rol protagónico en la planificación territorial, tal como lo definen actualmente las leyes. Es pues clara la necesidad de que en materia de ordenamiento territorial se aplique el principio de subsidiaridad. No hay manera de planificar sobre el territorio si no es en una escala local y regional.

Sin embargo, la limitación más importante que tienen los gobiernos regionales es la competencia restringida a evaluar y aprobar estudios de impacto ambiental así como a fiscalizar proyectos de la pequeña minería y de la minería artesanal, sin poder opinar respecto a la ocupación y el impacto ambiental de los proyectos de la gran minería.

Asimismo, existen proyectos que son declarados de interés nacional, generándose condiciones para no realizar la respectiva consulta previa evitando contrastarlos con el plan de desarrollo local, por lo que la nueva norma de Ordenamiento Territorial para el Perú debe resolver este problema que está detrás de los conflictos socioambientales, tomando en cuenta que la aprobación de los planes de ordenamiento territorial debe partir del nivel local, previa consulta.

Ordenamiento territorial, planificación y regionalización

La reforma de descentralización tuvo un punto de quiebre tras el fracaso en el referendo del año 2005 en que se buscaba integrar los departamentos en regiones, con el objeto de superar la fragmentación territorial y lograr un mayor equilibrio territorial. Este fracaso mostró el sesgo político administrativo de la reforma que se basaba en los ámbitos departamentales sin considerar un enfoque territorial y la

ausencia de planificación en el país. A ello se agrega que las competencias entregadas a los gobiernos sub-nacionales fueron realizadas de una manera no muy clara, sin los recursos necesarios y manteniendo importantes decisiones sobre el territorio en el gobierno central, facilitando de esta manera, un ordenamiento de facto del territorio por parte de los agentes privados, descuidando además el papel de la planificación del desarrollo y la protección del ambiente.

El ordenamiento territorial, como un proceso que involucra el planeamiento del desarrollo sostenible partiendo del reconocimiento de las dinámicas territoriales, tiene también un carácter estructurador de las mismas. Es en este sentido que el ordenamiento territorial se vuelve crucial para darle una nueva perspectiva a la descentralización, al dotarla de una perspectiva territorial que permita “la articulación de territorios considerando áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.” Esto lleva a considerar la racionalidad de la organización territorial del país y su organización institucional.

Diversas iniciativas se han venido proponiendo para una mejor articulación y gestión territorial luego del fracaso del referendo. Así, la conformación de mancomunidades basadas en la organización por cuencas y los corredores económicos entre otros, nos muestran la importancia del enfoque territorial. De esta manera, el Ordenamiento Territorial y la planificación son procesos claves para la reorganización territorial del Estado que pueden contribuir con el éxito de la descentralización y la conformación de regiones, lo que permitiría un mayor equilibrio territorial y alcanzar el desarrollo sostenible del país.

Gestión Intersectorial e interinstitucional del territorio-Gobernanza

Otro de los desafíos que nos plantea el ordenamiento territorial es la necesidad de realizar cambios en la forma en que se plasman las políticas públicas en el territorio. No se puede actuar en escalas regionales o locales bajo lógicas sectoriales, pues intervenir en el territorio requiere de miradas transversales, multidimensionales y por lo tanto intersectoriales e interinstitucionales.

Sin embargo, es la lógica sectorial la que viene predominando en las formas de actuación y en los desafíos institucionales de los gobiernos descentralizados suponiendo superposición de competencias, produciendo intervenciones parciales y dándole a los gobiernos descentralizados un carácter meramente operativo de las políticas centrales. En esta medida, los espacios descentralizados deben considerar, de acuerdo a sus propias realidades, diseños y formas de gestión adecuados a las necesidades de la población, en función de resultados y acordes a las especificidades territoriales. Esto implica participación ciudadana y cooperación entre los diversos actores institucionales, sociales y económicos que hacen parte del territorio, tanto público como de la sociedad civil.

¿Qué problemas encuentra el Ordenamiento Territorial en Perú y América Latina?

Tomando como base los aportes de Massiris, este encuentra los siguientes desafíos o problemas a enfrentar en la implementación del Ordenamiento Territorial en América Latina:

1. Incompatibilidad entre el orden territorial originado por el modelo primario exportador y el ordenamiento territorial deseado a nivel local y nacional. La necesidad de la diversificación económica y la descentralización están limitadas por la influencia del poder económico detrás del modelo primario exportador y el rol de un Estado promotor del “libre mercado” y centralista.
2. La sectorialización y la autonomía que esta involucra afectan la planificación y la gestión territorial impidiendo una adecuada relación horizontal y vertical y el trabajo interdisciplinario.
3. Los mecanismos sectoriales en el diseño y gestión de los proyectos de inversión pública son un obstáculo en la implementación de programas de proyectos territoriales, siendo dramática la situación en lugares con presencia del narcotráfico y el terrorismo que requieren el aumento de la presencia del Estado.
4. La existencia de proyectos y políticas regionales y nacionales compiten con las políticas y los proyectos que se implementan a nivel local.
5. La declaración de interés nacional de algunos proyectos se contraponen con las aspiraciones y decisiones locales, en unos casos con información suficiente y en otros con falta de información.
6. La imposición de una planificación tecnocrática frente a una planificación democrática y participativa.
7. La inexistencia de procesos participativos y de consulta a las poblaciones locales.
8. La ausencia de estabilidad política en la implementación de los planes de inversión, al generar una situación de conflicto permanente.
9. La imposición de proyectos por presiones del poder y/o la corrupción en la gestión territorial.
10. La ausencia de información territorial suficiente y adecuada.
11. La inexistencia de voluntad política y de recursos financieros para implementar planes de Ordenamiento Territorial.

¿Cuál es el avance en el diseño y la implementación del Ordenamiento Territorial en América Latina?

El objetivo en todos los países con avance en Ordenamiento Territorial (OT) es lograr armonizar la utilización, transformación y ocupación del territorio de acuerdo con las estrategias del desarrollo sostenible y reconocimiento al derecho a la identidad étnico cultural en el objetivo de lograr el mejoramiento de la calidad de vida.

Los avances se han dado en Argentina con planes provinciales de OT así como de municipalidades distritales y evaluaciones del impacto territorial; en Colombia, con planes municipales de OT a nivel departamental y distrital; en Honduras y El Salvador con planes nacionales, departamentales y municipales de OT de nivel microrregional; en Bolivia con planes departamentales de OT; en Cuba con un plan nacional y planes provinciales de OT; en Uruguay con un plan nacional y directrices departamentales de OT así como con Evaluaciones Ambientales Estratégicas; en Perú y Brasil con Zonificación Económico Ecológica, mientras que Chile, México, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Panamá y Puerto Rico no experimentan mayores avances en OT.

Argentina, Bolivia y Cuba tienen como ente responsable del OT a la entidad nacional de planificación, mientras en Colombia la rectoría la tiene el Ministerio del Ambiente.

¿Para qué se requiere una Ley de Ordenamiento Territorial en el Perú?

1. Para viabilizar el desarrollo sostenible de nuestro país sobre la base de una visión integral del territorio que permita que las políticas económicas, sociales, ambientales y territoriales se articulen y respondan a objetivos compartidos.

2. Para realizar una gestión más eficiente del territorio, que considere sus potencialidades, pero también sus limitaciones, su configuración actual, los problemas que éste presenta y las aspiraciones de su población, teniendo como propósito mejorar las condiciones de vida de los peruanos y peruanas y posibilitar el ejercicio de sus derechos.

3. Para contribuir a la gobernabilidad y la gobernanza, por lo tanto que ordene la legislación y la institucionalidad relacionada a la gestión del territorio a través de una visión integral del territorio, tomando en cuenta su diversidad y escalaridad.

4. Para delimitar claramente las competencias y funciones en la planificación y la gestión del territorio, así como también, la vinculación y armonización de los instrumentos de planificación que inciden en el territorio y de estos con los instrumentos de planificación del desarrollo.

5. Para contribuir a una gestión eficiente del uso y la ocupación del territorio así como para la óptima localización de la población, la infraestructura y las inversiones y su adecuado dimensionamiento; de tal manera que se logre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y se reduzca al mínimo el riesgo, a fin de garantizar la protección y conservación del patrimonio natural y cultural.

6. Para garantizar el derecho de los pueblos indígenas u originarios a hacer uso de su territorio según sus propias concepciones de desarrollo.

7. Para lograr que los distintos actores que actúan en el territorio transformándolo y conservándolo, participen en el proceso de planificación y en la gestión territorial a fin de asegurar el éxito de las intervenciones.

8. Para asegurar la implementación de los planes de ordenamiento territorial con una perspectiva de mediano y largo plazo, y asegurar de esta manera los procesos de transformación cuya duración suele superar los 10 años. Las actualizaciones o

modificaciones que se puedan realizar deberían estar referidas principalmente a las metas de corto y mediano plazo. Ello solo debería ocurrir cuando existe una evaluación previa y situaciones que lo justifiquen.

9. Para fortalecer a las entidades territoriales regionales y locales en la gestión del desarrollo.

10. Para que el ente rector del Ordenamiento Territorial cuente con la independencia, las funciones necesarias y una visión integral del territorio que aseguren la articulación de las políticas sectoriales y territoriales en pro del desarrollo sostenible.

Análisis Costo- Beneficio de la Norma Propuesta

El costo de no ordenar el territorio, en un contexto de cambio climático más acentuado, agrava el impacto de la explotación anárquica e irracional de los recursos naturales renovables y no renovables conduciendo a la erosión, la pérdida de fertilidad de los suelos, la desertificación, la deforestación, la degradación de pastizales, la salinización y alcalinización de suelos de bajo riego, la subutilización de tierras agrícolas de buena calidad, la alteración del funcionamiento de cuencas hídricas y la pérdida de biodiversidad.

Ejemplos de pérdidas de valor económico, por uso no sostenible de los recursos naturales, nos lo da un estudio de Iniciativa para la conservación en la Amazonía Andina (ICAA) y USAID en un documento titulado “Herramientas para el Análisis del Desarrollo Amazónico en un contexto de Cambio Climático” (diciembre 2012). En él se evidencia que:

A nivel Mundial

- La pesca mundial pierde US\$ 50,000 millones por sobreexplotación de ecosistemas
- La conversión de manglares en cultivos comerciales de camarón genera pérdidas por US\$ 12,392/ha.
- Eventos climáticos extremos (a inicio del 83: dos puntos del PBI)
- Los servicios del bosque perdidos entre 1950-1998 por deforestación US\$ 12,000 millones en China
- Contaminación de acuíferos subterráneos potencialmente afectan a 2,000 millones de personas
- La desertificación y degradación de las tierras afecta a 1,500 millones de personas que viven en pobreza
- La depredación y contaminación de los ecosistemas marino costeros afectan a 200 millones de personas que viven de la pesca artesanal.

En el Perú

- Los costos ambientales, equivalen a 3.9% del PIB en Perú.
- El impacto de la degradación ambiental es 4.5 veces más por unidad de ingreso en los más pobres que en los que no lo son.
- Se pierden entre 4,120 y 2,213 ha por año por la no captura del dióxido de carbono debido a la deforestación de los bosques nativos de la Amazonía.

En relación a los beneficios que se obtienen de la Naturaleza se tienen que:

A nivel Mundial

- El valor de las pesquerías de los manglares del Golfo de California equivale a US\$ 37,500 por hectárea de franja de manglar.
- La contribución de los insectos polinizadores a la producción agrícola mundial se estima en US\$ 190,000 millones por año.
- Entre el 25% - 50% del mercado farmacéutico que representa unos US\$ 640,000 millones depende de los recursos genéticos de los ecosistemas
- Tres cuartas partes del turismo en ALC se sustenta en la belleza paisajística de áreas naturales protegidas (73% Perú, 60% Argentina, 75% Costa Rica).

A nivel Perú

- Por cada US\$ 1 invertido por el Estado en las áreas naturales protegidas, se obtiene US\$ 156 como efecto multiplicador para la economía nacional.

Finalmente, el estudio señala que, en relación a los beneficios de incorporar criterios de uso sostenible en proyectos productivos, se constata que en 286 proyectos ubicados en 57 países y que comprenden 12,5 millones de hectáreas, se muestra que la aplicación de prácticas agrícolas “verdes” va aumentando los rendimientos entre 54% y 179%, especialmente de los pequeños agricultores.

Una economía con predominio en industrias extractivas que poseen alta productividad e ingresos, pero con un significativo impacto ambiental, se refleja en una muy baja productividad, producción, ingresos y empleo en el resto de actividades económicas donde se concentra la mayor parte de la población económicamente activa del país.

La anarquía en la ocupación del territorio genera la pérdida de oportunidades de inversión sostenibles, mayores y más intensos conflictos por el uso de tierras y la pérdida de las mismas por contaminación, la afectación de importantes áreas de ecosistemas de alta biodiversidad y el aumento del riesgo de vida de los pueblos indígenas y las poblaciones locales propiciando su desplazamiento y exclusión hacia las ciudades y la capital, aumentando la población migrante y la economía informal en las ciudades así como la economía ilegal vinculada al narcotráfico, el contrabando y la explotación de la madera y el oro que contaminan y destruyen el material genético de la valiosa biodiversidad de la amazonia, “pulmón” del mundo y fuente potencial de mayores ingresos permanentes por el ecoturismo. Esta situación solo genera inestabilidad política.

¿Cómo estará Lima de aquí a 50 años si no se ordena su territorio a partir de la planificación del desarrollo urbano y no se promueve el desarrollo ordenado de otras ciudades así como se trabaja participativamente la búsqueda de las opciones de desarrollo para la Amazonía y las regiones de la sierra construyendo relaciones de interculturalidad que las hagan viables?

Por el contrario, el ordenamiento territorial garantiza el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio; evita parte importante de los conflictos socioambientales; conserva y protege las ANP y los territorios de los pueblos indígenas y hace eficiente la priorización de la inversión en un marco donde se regula el proceso de integración de los niveles de acción sectorial y territorial. Para este cometido, el rol del Estado es determinante para hacer obligatoria la planificación participativa en la elaboración y aprobación de los planes de OT.

¿Cuánto puede mejorar una sociedad con la existencia de planes de OT en las regiones, producto de la participación concertada de los actores, que opten por una alternativa económica, ambiental y social compatible con la conservación de la biodiversidad, la generación e incorporación de tecnología y su evolución cultural, que cuestione y redefina la peligrosa retroalimentación entre la economía formal y las economías informal e ilegal que están afectando económica, ambiental y socialmente amplias zonas de la amazonia, la sierra y las ciudades, que generan condiciones inaceptables de vida, corrupción, violencia y una mayor inseguridad?

¿Se pueden seguir permitiendo casos como los de la ciudad de Cerro de Pasco donde la expansión minera del tajo abierto se “come” la ciudad sin que las autoridades resuelvan los problemas de contaminación, salud y el desarrollo urbano desordenado, y sin que las autoridades locales, regionales y el gobierno nacional lleven adelante definitivamente la reubicación de la ciudad aprobada por Ley el 2008?

El funcionamiento de una municipalidad o gobierno regional con un plan de OT aprobado, participativa y concertadamente, les permitirá ser más eficientes en la priorización y ejecución de proyectos y podrá potenciar su accionar si se consigue una relación integrada y armónica con los otros niveles que manejan planes de OT. Al haber transparencia en la gestión territorial, existirán mejores condiciones para evaluar y fiscalizar la labor de las autoridades, facilitando la lucha contra la corrupción, fortaleciendo la gobernanza.

Así, una Ley que regule el Ordenamiento Territorial debe propiciar un nuevo orden territorial en el que la justicia social, la cohesión territorial, la gobernanza democrática, el derecho a una vida saludable, al uso y ocupación sostenible del territorio se potencien con la promoción de las relaciones interculturales para ir construyendo la unidad de la diversidad.

O empezamos decididamente el camino del ordenamiento territorial o seguiremos perdiendo la estratégica riqueza natural de nuestra agua, tierras de cultivo y el material genético de la biodiversidad en aras de un crecimiento económico con un Estado menos regulador y sin participación ciudadana ni consulta previa que solo lleva a aumentar las desigualdades sociales y a generar un acentuado desequilibrio territorial en nombre de las ventajas comparativas o competitivas, que terminan por desvalorizar nuestro patrimonio natural en un contexto de cambio climático con una mayor escasez de recursos hídricos, suelos fértiles, biomasa, bosques, flora, fauna y biodiversidad.

ANEXO 13

El texto que se presenta a continuación es una fórmula legal inicial (FLI) por la que se propone modificar la ley marco de asociaciones público-privadas para generar empleo productivo y agilizar los procesos de promoción de la inversión privada.

Seguidamente, con la finalidad de mejorar el texto y hacerlo más adecuado y claro responda usted las siguientes preguntas relacionadas con las reglas de técnica legislativa que se indican:

1. Las normas que se proponen ¿son las necesarias y suficientes? (RTL 11)
2. ¿Cuál es el núcleo legible de la FLI que se propone? (RTL 12)
3. ¿Están claramente determinadas las normas que tendrían vigencia permanente? (RTL12)
4. ¿Se ubican las normas complementarias en torno al núcleo legible? (RTL13)
5. ¿Se agrupan las normas transitorias en relación con las permanentes que les corresponden? (RTL 14)
6. ¿Se ha elaborado el texto de la FLI evitando la ambigüedad? (RTL 15)
7. ¿Se ha elaborado el texto de la FLI evitando la ausencia de condición lógica? (RTL 16)
8. ¿Se ha elaborado el texto de la FLI evitando el desplazamiento referencial? (RTL 17)
9. ¿Cada artículo contiene la menor cantidad de normas posible? (RTL 19)
10. ¿Hay consistencia en el tratamiento de los incisos? (RTL 20-21)
11. En el texto de la FLI ¿existe información explicativa, argumentativa o interpretativa? (RTL 23)
12. ¿Hay impropiedad en el uso del lenguaje normativo de la FLI? (RTL 25)
13. ¿Se trata el texto de la FLI de manera precisa? (RTL 26)
14. ¿Cada una de las normas es expresada de manera concisa? (RTL 27)
15. Los tiempo presente y el futuro del modo indicativo ¿son utilizados de manera adecuada en el texto de la FLI? (RTL 28 y 29)
16. El género masculino y el número singular ¿son utilizados de manera adecuada en el texto de la FLI? (RTL 30 y 31)
17. Se aplica adecuadamente el principio de sucesividad? (RTL 21)
18. Las modificaciones, adiciones, sustituciones y supresiones ¿son realizados de manera adecuada en el texto de la FLI? (RTL 35, 38, 39 Y 40)
19. Elabore un informe sobre los hallazgos encontrados en las respuestas a estos interrogantes y proponga, si hay lugar a ello, una propuesta alternativa.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1012, QUE APRUEBA LA LEY MARCO DE ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO PRODUCTIVO Y DICTA NORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE LOS PROCESOS DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA

Artículo ...- Modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8, del epígrafe y los numerales 9.1, 9.2, 9.3 y el segundo párrafo del numeral 9.7 del artículo 9, de los artículos 14, 15, 16, 17, así como el epígrafe del artículo 16, del Decreto Legislativo 1012

Modifícanse los artículos 1, 2, 3, 4, 7, 8, el epígrafe y los numerales 9.1, 9.2, 9.3 y el segundo párrafo del numeral 9.7 del artículo 9, los artículos 14, 15, 16, 17, así como el epígrafe del artículo 16, del Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, con los siguientes textos:

“Artículo 1.- Objeto

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto establecer las normas generales que regulan las Asociaciones Público Privadas.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El presente Decreto Legislativo es de aplicación a todas las entidades del Sector Público No Financiero, en todos los niveles de gobierno, según lo establecido en el anexo de definiciones de la Ley 27245, Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal o norma que la sustituya.

Artículo 3.- Definición de Asociación Público-Privada (APP)

Las Asociaciones Público-Privadas-APP son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Reglamento de la presente norma.

Participan en una APP: el Estado, a través de alguna de las entidades públicas establecidas en el artículo precedente y uno o más inversionistas privados.

Artículo 4.- Clasificación de Asociación Público-Privada

Las Asociaciones Público-Privadas pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Autosostenible: aquella que satisfaga las siguientes condiciones:
 - i. Demanda mínima o nula garantía financiera por parte del Estado, conforme se establezca en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.
 - ii. Las garantías no financieras tengan una probabilidad nula o mínima de demandar el uso de recursos públicos, conforme se establezca en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.
- b) Cofinanciada: aquella que requiera del cofinanciamiento o del otorgamiento o contratación de garantías financieras o garantías no financieras que tengan una probabilidad significativa de demandar el uso de recursos públicos.

Artículo 7. Identificación de prioridades y proyectos de inversión

7.1. Las entidades públicas identificarán los niveles de servicio que se busca alcanzar, a partir de un diagnóstico sobre la situación actual, señalando su importancia en las prioridades nacionales, sectoriales, regionales y locales, según corresponda, en el marco de las cuales desarrollan los proyectos de inversión. Una Asociación Público-Privada podrá desarrollarse sobre la base de más de un Proyecto de Inversión Pública, siempre que estos hayan sido declarados viables en el marco del SNIP.

7.2. PROINVERSION y el Ministerio de Economía y Finanzas podrá brindar apoyo y asistencia a las entidades públicas para la identificación de proyectos a desarrollarse mediante una Asociación Público-Privada (APP).

Artículo 8.- Criterios para la selección de la modalidad de ejecución

8.1. Es de responsabilidad de las entidades públicas realizar un análisis comparativo respecto de si la participación privada en la provisión de la infraestructura pública o del servicio público y/o la prestación de los servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, resultan más beneficiosos para la sociedad respecto de si estos fuesen provistos por el Estado a través de una obra pública, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

8.2. Para determinar la incorporación de un proyecto al Proceso de Promoción de la Inversión Privada, la Entidad Pública proponente deberá remitir como mínimo un análisis de los aspectos relevantes del mismo, de acuerdo a las condiciones establecidas en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

8.3. Una vez determinado que un proyecto de inversión debe ejecutarse bajo la modalidad de APP, el proyecto deberá ser clasificado según lo establecido en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo. Esta clasificación será efectuada

por la Entidad Pública, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del presente Decreto Legislativo, para lo cual podrá requerir el apoyo del Organismo Promotor de la Inversión Privada.

Artículo 9.- Marco Institucional para la provisión de infraestructura, servicios públicos, y/o prestación de servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como para desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica

9.1 Los proyectos de inversión, a través de la modalidad de Asociación Público-Privada, que resulten clasificados como autosostenibles pasan inmediatamente a la etapa de diseño del proyecto, debiendo solicitar la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas en los proyectos que requieran el otorgamiento de garantías.

9.2 Los proyectos de inversión, a través de la modalidad de Asociación Público-Privada, que resulten clasificados como cofinanciados deberán cumplir con todos los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión, la Ley del Sistema Nacional del Endeudamiento, y sus modificatorias y demás normas correspondientes. El diseño del proyecto, incluyendo el análisis de la modalidad de APP será responsabilidad del respectivo Organismo Promotor de la Inversión Privada y contará con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal y capacidad presupuestal.

El diseño final del proyecto de Asociación Público-Privada, cuando este se encuentre a cargo de los ministerios a través de los comités de inversión que conformen, incluyendo la determinación del monto máximo de cofinanciamiento, el otorgamiento o la contratación de garantías financieras, deberá contar con la asesoría de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PRO INVERSION y con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas desde el punto de vista de la responsabilidad fiscal y capacidad presupuestal.

9.3 El diseño final del contrato de Asociación Público-Privada, a cargo del Organismo Promotor de la Inversión Privada correspondiente, requerirá la opinión favorable de la entidad pública competente, así como sin excepción y bajo sanción de nulidad, la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas; quienes emitirán opinión en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles respecto a las materias de su competencia. Si no hubiera respuesta en dicho plazo, se entenderá que la opinión es favorable.

Asimismo, se requerirá la opinión del organismo regulador correspondiente, el que deberá emitirla dentro del mismo plazo y exclusivamente sobre sus competencias legales.

El Informe Previo de la Contraloría General de la República respecto de la versión final del contrato de Asociación Público-Privada únicamente podrá referirse sobre aquellos aspectos que comprometan el crédito o la capacidad financiera del Estado de conformidad con el inciso 1) del Artículo 22° de la Ley 27785. Dicho Informe Previo no es vinculante, sin perjuicio de control posterior.

Los informes y opiniones se formularán una sola vez por cada entidad, salvo que el Organismo Promotor de la Inversión Privada solicite informes y opiniones adicionales.

9.7 Al efecto, la designación de los comités de inversiones por parte de los ministerios y la inclusión de operaciones y proyectos al proceso de promoción de la inversión privada respectivo, se efectuarán mediante Resolución Suprema, que deberá ser publicada en el Diario Oficial “El Peruano”.

Artículo 14. De la naturaleza de las iniciativas privadas

14.1 La iniciativa privada es el mecanismo mediante el cual el Sector Privado presenta proyectos de Asociación Público-Privada a las entidades del Estado y se clasifican conforme al artículo 4 de la presente norma.

Las iniciativas privadas autosostenibles se realizan sobre proyectos de inversión en activos, empresas, proyectos, infraestructura pública, servicios públicos, y/o servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como a desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Las iniciativas privadas cofinanciadas estarán destinadas a cubrir el déficit de infraestructura pública, servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como a desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Estas iniciativas deberán cumplir con los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, su Reglamento y normas complementarias.

14.2 Las iniciativas privadas podrán ser presentadas por personas jurídicas nacionales o extranjeras, por consorcios de estas, o por consorcio de personas naturales con personas jurídicas nacionales o extranjeras.

14.3 Las iniciativas privadas que recaigan sobre proyectos de ámbito nacional e iniciativas privadas cofinanciadas se presentarán ante la Agencia de Promoción de la Inversión Privada- PROINVERSION, que será el Organismo Promotor de la Inversión Privada de las mismas. Las iniciativas privadas autosostenibles que recaigan sobre proyectos de ámbito regional o local serán presentadas ante los Organismos Promotores de la Inversión Privada de los gobiernos regionales o gobiernos locales, según corresponda.

14.4 Las iniciativas privadas tienen el carácter de peticiones de gracia a que se refiere el artículo 112° de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en lo que sea pertinente. En consecuencia, el derecho del proponente se agota con la presentación

de la iniciativa privada ante el Organismo Promotor de la Inversión Privada, sin posibilidad de impugnación del pronunciamiento en sede administrativa o judicial. Las iniciativas privadas mantendrán su carácter de petición de gracia hasta que se convoque el proceso de selección que corresponda, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en las respectivas bases y/o en la legislación aplicable; o hasta que se suscriba el contrato correspondiente en caso de que se adjudique directamente por no haber terceros interesados.

14.5 Los Organismos Promotores de la Inversión Privada deberán mantener el carácter confidencial y reservado de las iniciativas privadas que se presenten, bajo responsabilidad. Esta obligación, se extiende a las entidades públicas, funcionarios públicos, asesores, consultores o cualquier otra persona que por su cargo, función o servicio, tomen conocimiento de la presentación y contenido de la iniciativa privada. El carácter confidencial y reservado de las iniciativas privadas se mantendrá hasta que estas sean declaradas de interés.

14.6 El periodo y los procedimientos de presentación y priorización de las iniciativas privadas cofinanciadas serán establecidos en el Reglamento de la presente norma.

Artículo 15.- La Tramitación, Evaluación y Declaración de Interés de las Iniciativas Privadas

La Tramitación, Evaluación y Declaración de Interés de las Iniciativas Privadas, y los plazos vinculados a dichos procedimientos serán establecidos en el Reglamento de la presente Ley. PROINVERSION se constituirá en la Unidad Formuladora de las iniciativas privadas cofinanciadas, y la Dirección General de Política de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas tendrá a su cargo la evaluación, declaración de viabilidad y/o verificación de viabilidad, según corresponda, en el marco del SNIP.

Las Declaraciones de Interés serán publicadas por una sola vez en el Diario Oficial El Peruano y en otro de circulación nacional, así como en la página web del organismo promotor de la inversión privada, a fin de que terceros interesados presenten sus expresiones de interés respecto a la ejecución del mismo proyecto u otro que a criterio del Organismo Promotor de la Inversión Privada resulte alternativo. El Organismo Promotor de la Inversión Privada estará facultado a realizar las actividades de promoción que estime convenientes y que a su juicio fomenten la concurrencia de terceros interesados.

Artículo 16.- De la adjudicación directa a de los procesos de selección

Los terceros interesados contarán con noventa (90) días calendario contados a partir del día siguiente de la publicación de la respectiva declaración de interés para presentar sus expresiones de interés respecto a la ejecución del mismo proyecto de inversión u otro alternativo, debiendo acompañar su solicitud de expresión de interés con la carta fianza correspondiente y, de ser el caso, con la documentación adicional exigida por el Organismo Promotor de la Inversión Privada, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

Artículo 17.-. Del reembolso de los gastos efectivamente realizados por el proponente

En el caso de que el proponente participe en el proceso de selección que se convoque, se reconocerá a favor de este los gastos efectivamente realizados en la elaboración de la iniciativa privada presentada, así como los mayores gastos originados por la preparación de la información adicional solicitada por el Organismo Promotor de la Inversión Privada, hasta la declaratoria de interés, que a criterio de éste sean razonables y hayan sido debidamente sustentados, con arreglo a los lineamientos generales que se establecerán en el Reglamento del presente Decreto Legislativo. Lo dispuesto en el presente artículo no será de aplicación si el proponente de la iniciativa hubiese sido favorecido con la adjudicación de la buena pro correspondiente o no hubiese participado en el proceso de selección que se convoque.

En concordancia con lo señalado en el párrafo anterior, se reconocerá el reembolso de gastos a favor del proponente, sólo si la propuesta económica que presente en el proceso de selección que se convoque, es declarada válida.

En el caso de las Iniciativas Privadas cofinanciadas, el proponente adicionalmente tendrá derecho al reembolso de los gastos correspondientes a los estudios de preinversión realizados para el Proyecto de Inversión Pública, siempre que el estudio haya sido declarado viable, cuente con la declaratoria de interés y no sea ejecutado por dicha parte, de acuerdo a las reglas establecidas en el Reglamento del presente Decreto Legislativo “.

Artículo ...- Incorporación del tercer párrafo del numeral 9.5 del artículo 9 al Decreto Legislativo 1012

Incorpórase el tercer párrafo del numeral 9.5 del artículo 9 del Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, con el siguiente texto:

“Artículo 9.- Marco Institucional para la provisión de infraestructura, servicios públicos, y/o prestación de servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como para desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica

(...)

9.5 (...)

En el mismo plazo se requerirá adicionalmente la opinión no vinculante del Organismo Promotor de la Inversión Privada que estuvo a cargo del proceso de promoción de la inversión privada en que se originó el contrato, o de la dependencia que haga sus veces.

Artículo...- Incorporación de la Séptima, Octava, Novena, Décima, Décima Primera y Décima Segunda Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo 1012

Incorpóranse la Séptima, Octava, Novena, Décima, Décima Primera y Décima Segunda Disposición Complementaria Final al Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley

Marco de Asociaciones Público-Privadas para generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, con los siguientes textos:

“Sétima.- Sobre la disponibilidad presupuestaria

No podrá realizarse un proceso de promoción de la inversión privada para una Asociación Público-Privada Cofinanciada, sin contar con la disponibilidad presupuestaria que acredite la existencia de recursos en la entidad pública competente, y de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Reglamento de la presente norma.

Octava.- Del Registro Nacional de Contratos de Asociación Público-Privada

Créase el Registro Nacional de Contratos de Asociación Público-Privada, cuya organización y contenido, condiciones y procedimientos serán establecidos por el Ministerio de Economía y Finanzas; y en el que se incluirán los contratos suscritos y sus modificatorias, y al que deberán reportar obligatoriamente todas las entidades sujetas a la presente norma, que hayan suscrito contratos regulados por la presente Ley.

Novena.- De los actos referidos a la aprobación de la modalidad de promoción de la inversión privada y del Plan de Promoción de la Inversión Privada

Los actos referidos a la aprobación de la modalidad de promoción de la inversión privada y sus modificatorias, así como de la aprobación del Plan de Promoción de la Inversión Privada y sus modificatorias, referidas a los procesos de promoción de la inversión privada a cargo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada, requerirán únicamente de la aprobación de su Consejo Directivo, mediante acuerdo que debe ser publicado en el Diario Oficial “El Peruano”.

Las publicaciones a que se refiere el numeral 4) del artículo 4 del Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado, concordado con la Ley 26440, se realizan mediante la publicación, en el Diario Oficial “El Peruano”, de los avisos que indicarán la dirección electrónica y el enlace en el que se podrá acceder al proyecto de contrato a suscribirse. La publicación del proyecto de contrato debe realizarse con una anticipación no menor de quince (15) días hábiles a la fecha de su suscripción. El contrato definitivo se publicará de la misma forma, dentro de los cinco (5) días hábiles posteriores a la fecha de la suscripción del mismo.

Las disposiciones y opiniones a que se refiere el artículo 2 de la Ley 27701, Ley que Establece Disposiciones para Garantizar la Concordancia Normativa entre los Procesos de Privatización y Concesiones con la Legislación Regulatoria, son publicadas por PROINVERSION, dentro de un plazo no menor de quince (15) días calendario anterior a la fecha de su aprobación en su portal electrónico. Asimismo, dentro de dicho plazo, debe publicar un aviso en el Diario Oficial “El Peruano” indicando la dirección electrónica y el enlace en el cual se encontrarán las mencionadas disposiciones y opiniones, para su debida discusión pública.

Décima.- De la información de las evaluaciones económica financieras

La información referida a las evaluaciones económico financieras que sirvan para determinar las variables de competencia utilizadas en el diseño de los procesos de promoción de la inversión privada que forme parte del Registro Nacional de Contratos de Asociación Público-Privada, se encuentra sujeta a la excepción al ejercicio del derecho de acceso a la información, por calificar como información confidencial, de acuerdo a lo estipulado por el numeral 6) del artículo 170° del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM.

Décima Primera.- De la priorización en la fase de programación y formulación presupuestal

Las entidades públicas, con cargo a los límites de la asignación presupuestal total y en concordancia con los límites de gasto establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual, deberán priorizar en la fase de programación y formulación del presupuesto anual del sector público, las provisiones necesarias para financiar los proyectos que tienen como objeto crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública; proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a estos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica, bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, suscritos o por adjudicar, incluidos los compromisos firmes a los que se refiere el artículo 110 del Decreto Legislativo 1012.

La periodicidad, oportunidad y contenido de la información que se requiera para el cumplimiento de esta disposición, serán regulados mediante Directiva de la Dirección General de Presupuesto Público.

Décima Segunda.- De la eliminación de barreras burocráticas

Todas las entidades de la administración pública del Estado, en todos sus niveles de gobierno, bajo responsabilidad, quedan obligadas a no realizar actos o dictar disposiciones que constituyan barreras burocráticas para la obtención de los permisos, licencias, o autorizaciones que resulten necesarias para la ejecución del proyecto, a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado peruano contenidas en los contratos de Asociación Público-Privada.

Señálase que de conformidad con lo establecido en la Ley 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, y en aplicación del artículo 26 BIS del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI, en concordancia con el Decreto Legislativo 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (CEB) del INDECOPI será competente para garantizar el cumplimiento de la presente disposición.”

Artículo 4.- Incorporación de la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1012

Incorpórase la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1012, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público - Privadas para la generación del empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada, con el siguiente texto:

“Cuarta.- Precísase que durante el ejercicio fiscal 2014, las iniciativas privadas cofinanciadas, excepcionalmente a lo previsto por el artículo 14.6, podrán ser presentadas sin limitación de tiempo alguna, hasta la determinación de los procedimientos que se establezcan en el Reglamento de la presente Ley.”

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Modificaciones al Reglamento

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas, se modificará el Reglamento del Decreto Legislativo 1012 incluyendo las disposiciones para la aplicación de las modificaciones introducidas por la presente Ley en un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la publicación de la presente Ley.

Segunda.- Referencia del término Asociaciones Público-Privadas en materia de infraestructura y servicio público

Dispónese que cuando en el Decreto Legislativo 1012 se haga mención a Asociaciones Público-Privadas en materia de infraestructura y servicio público, se entenderá realizada la referencia a las Asociaciones Público-Privadas definidas en el artículo 30° del Decreto Legislativo 1012 y sus modificatorias.

Tercera.- Vigencia

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación, con excepción de las modificaciones a los artículos 15 y 16 del Decreto Legislativo N° 1012 a que se refiere el artículo 1° de la presente Ley, que surtirán efectos a la entrada en vigencia de la modificación del Reglamento al que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Derogación

Déjase sin efecto la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1012.

José Oviedo estudió Lingüística y Literatura en la Pontificia Universidad Católica del Perú y, luego de realizar estudios de Antropología Cultural en la misma universidad, fue profesor en diversas instituciones del país, entre las que destacan la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, la Universidad Particular San Martín de Porres y la Universidad Santiago Antúnez de Mayolo.

Luego, en 1986 inició una larga trayectoria profesional en la Oficina de Redacción de Iniciativas Parlamentarias de la Cámara de Diputados y, después de 28 años, se le puede hallar laborando, como Especialista Parlamentario, en la Oficina de Técnica Legislativa perteneciente al Departamento de Comisiones del Congreso,

Para ESEPE EDITORES es una verdadera satisfacción poner a disposición de los interesados en técnica legislativa el libro *EL LENGUAJE NORMATIVO. SUGERENCIAS Y PROPUESTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA. PROPOSICIONES DE LEY*, fruto de la vasta experiencia del autor y resultado de una inquietud constante por la institucionalidad parlamentaria.

El Lenguaje normativo. Sugerencias y Propuestas de Técnica Legislativa propone al lector adentrarse en el mundo novedoso del arte de legislar, respecto del cual se muestra, de manera adecuada, un camino para elaborar con suficiencia los proyectos de ley