



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LEY EN EL PERÚ



Marco Falconí Picardo
Martín Amado Rivas Teixeira
Humberto Lay Sun
Ramón Kobashigawa Kobashigawa
Vicente Antonio Zeballos Salinas
Yon Javier Pérez Paredes (Secretario Técnico)

GRUPO DE APOYO A LA MESA DIRECTIVA SOBRE
LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY



Urge reducir la velocidad de la función legislativa para efectuar en ella ajustes sustanciales que permitan incardinarla al desarrollo social y económico del país, sobre todo fomentar la participación ciudadana, tan necesaria cuando se trata de mejorar la legitimidad de la ley y del ordenamiento jurídico.

Consideramos que uno de dichos ajustes sustanciales consiste, indudablemente, en institucionalizar la evaluación de la ley que permita efectuar una oportuna prognosis de impactos (evaluación prospectiva), la verificación de la misma durante su tramitación en sede parlamentaria (evaluación de acompañamiento) y, finalmente, la medición de los efectos posteriores a su vigencia.

Resulta inadmisibile que en pleno siglo XXI los órganos legislativos aprueben muchas leyes y no se preocupen por verificar si estas están impactando positiva o negativamente en los ciudadanos o si han devenido en obsoletas.

MARCO FALCONÍ PICARDO

Coordinador del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva
sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley

LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LEY EN EL PERÚ

**Marco Falconí Picardo
Martín Amado Rivas Teixeira
Humberto Lay Sun
Ramón Kobashigawa Kobashigawa
Vicente Antonio Zeballos Salinas
Yon Javier Pérez Paredes (Secretario Técnico)**

**GRUPO DE APOYO A LA MESA DIRECTIVA SOBRE
LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY**

Biblioteca del Congreso del Perú
343.333
P45

Perú. Congreso. Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, La evaluación institucional de la Ley en el Perú / Marco Falconí Picardo, Martín Amado Rivas Teixeira, Humberto Lay Sun, Ramón Kobashigawa Kobashigawa, Vicente Antonio Zevallos Salinas; presentación Fredy Otárola Peñaranda; coordinación general Yon Javier Pérez Paredes. Lima: Congreso de la República, Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, 2014. 204 p.; 24 cm.

ISBN: 978-612-00-1636-7

CONGRESO DE LA REPÚBLICA / FUNCIÓN LEGISLATIVA
PODER LEGISLATIVO / PROCESO LEGISLATIVO / PRÁCTICAS
PARLAMENTARIAS / LEGISLACIÓN / EVALUACIÓN / DERECHO
PARLAMENTARIO

I. Otárola Peñaranda, Fredy
I. Falconí Picardo, Marco
I. Rivas Teixeira, Martín A.
I. Lay Sun, Humberto
I. Kobashigawa Kobashigawa, Ramón
I. Zevallos Salinas, Vicente A.
I. Pérez Paredes, Yon J., coord..

LA EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LA LEY EN EL PERÚ

Congreso de la República

AUTORES:

Marco Falconí Picardo
Martín Amado Rivas Teixeira
Humberto Lay Sun
Ramón Kobashigawa Kobashigawa
Vicente Antonio Zevallos Salinas
Yon Javier Pérez Paredes (Secretario Técnico)

EDITADO Marco Falconí Picardo
mfalconi@congreso.gob.pe
Teléfono 3117777
Lima - Perú

CORRECCIÓN Groffer Joy Rengifo Arévalo
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN Glenda Cavero Nole
DIRECTOR DEL LIBRO Marco Falconí Picardo
COORDINACIÓN GENERAL Yon Javier Pérez Paredes
COLABORACIÓN Sonia Mónica Caldas Castañeda
Rober Hernández Paredes

Auspiciado por el Congreso de la República
Plaza Bolívar s/n Palacio del Congreso
<http://www.congreso.gob.pe>
Lima, julio de 2014

Primera edición, julio de 2014
Tiraje: 1300 ejemplares

Impresión:
Industria Gráfica MACOLE S.R.L.
Jr. Cañete 129, Cercado de Lima
Telef. 4230594

ISBN: 978-612-00-1636-7

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-09397

Índice

Presentación	11
Introducción	13
INTEGRANTES DEL GRUPO DE APOYO A LA MESA DIRECTIVA SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA LEY	17
1. LA EVALUACIÓN DE LA LEY EN AMÉRICA, EUROPA Y OCEANÍA: UNA MIRADA A LOS PRINCIPALES MODELOS	35
1.1 América	36
1.1.1 Estados Unidos de América	36
1.1.2 Chile	39
1.2 Europa	40
1.2.1 Alemania	40
1.2.2 España	42
1.2.3 Reino Unido	44
1.2.4 Francia	45
1.2.5 Suecia	46
1.2.6 Suiza	48
1.2.7 Italia	50
1.3 Oceanía	53
1.3.1 Australia	53
1.3.2 Nueva Zelanda	54
ARTÍCULO DEL SEÑOR CONGRESISTA MARTÍN AMADO RIVAS TEIXEIRA	
LA ETAPA DE ESTUDIO EN COMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MONOCAMERAL PERUANO: ¿NECESIDAD DE REFORMAR LA REFORMA?	59
2. TIPOS DE EVALUACIÓN DE LA LEY	65
2.1 Evaluación prospectiva o prelegislativa	65
2.1.1 Análisis costo-beneficio	66
2.1.2 Listado de comprobación o checklisten	67
2.2 La evaluación simultánea	75
2.2.1 La etapa de estudio en Comisión en España	76
2.2.2 La etapa de estudio en Comisión en la Cámara de Diputados de la República Argentina	79

2.2.3	La etapa de estudio en Comisión en Colombia	81
2.2.4	La etapa de estudio en Comisión en Chile	82
2.2.5	La etapa de estudio en Comisión en Paraguay	85
2.2.6	La etapa de estudio en Comisión en Uruguay	87
2.2.7	La etapa de estudio en Comisión en el Perú	89
2.3	Evaluación de efectos o postlegislativa	108
2.3.1	Seguimiento o monitoreo	109
2.3.2	Evaluación de efectos	114
3.	EL CIRCUITO INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA	120
	ARTÍCULO DEL SEÑOR CONGRESISTA RAMÓN KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE Y NECESARIO EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEYES?	127
4.	ÓRGANO COMPETENTE PARA LIDERAR LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA	132
	ARTÍCULO DEL SEÑOR CONGRESISTA VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES	155
5.	PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA	162
5.1	Breve descripción	162
5.2	Contenido de la propuesta metodológica para la evaluación legislativa	163
6.	PROYECTOS PILOTO DE EVALUACIÓN	172
6.1	Evaluación de los efectos de la Ley 27506, Ley del canon minero, y Ley 27783, Ley de bases de la descentralización	172
6.2	Evaluación de los efectos de la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública	173
7.	CONCLUSIONES	175
8.	RECOMENDACIONES	177
9.	ANEXOS	179
	ANEXO 1. Cuestionario azul (Alemania)	179

ANEXO 2. Cuestionario de evaluación de proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (España).	183
ANEXO 3. Índice de la Guía Metodológica para la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada mediante Real Decreto 1083/2009 (España)	185
ANEXO 4. Cuestionario para la evaluación de proyectos de ley antes de su debate en el Pleno del Congreso de la República del Perú. Dirección General Parlamentaria (versión original 2005)	186
ANEXO 5. Cuestionario para la evaluación de proyectos de ley antes de su debate en el Pleno del Congreso de la República del Perú. Dirección General Parlamentaria (versión actual)	190
ANEXO 6. Sinopsis de las hojas de vida de los miembros del Comité Consultivo del Grupo Especial	192
10. BIBLIOGRAFÍA	197

El cuerpo representante debe ser elegido para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer.

Charles de Secondat, Barón de Montesquieu

Del Espíritu de las Leyes

Presentación

La ley se encuentra afligida por problemas cada día más complejos y difíciles de resolver. Al considerable número de leyes insertadas por el Parlamento en el ordenamiento jurídico, se suma la velocidad impuesta a la función legislativa que impide observar los principios de homogeneidad, coherencia y completitud, fundamentales para legislar en forma clara y eficaz; alimentando la denominada *crisis de la ley* cuyo efecto viral podría infectar, aunque no parezca, la legitimidad del propio sistema democrático. No olvidemos que la ley es el instrumento que permite al Estado ejercer legítima violencia política para preservar las libertades públicas, garantizar la seguridad jurídica, mantener la estabilidad institucional y hacer viable la paz social.

Muchas son las respuestas ofrecidas por los parlamentos para resolver tan espinosa crisis, pero su limitada efectividad denota la necesidad imperiosa de pensar en reajustes sustanciales que ayuden cuando menos a *mitigar los dolores del parto*. Así, se advierte que algunos países optaron por especializar a los profesionales que participen en la función legística, otros lograron consolidar reglas en manuales o guías de técnica legislativa aprobados institucionalmente, pero la gran mayoría simplemente recurre al auxilio de los antecedentes que genera la práctica legislativa cotidiana.

El Congreso de la República del Perú marcha a la vanguardia dentro del pequeño grupo de países que han logrado armonizar la especialización de los funcionarios parlamentarios, con la aprobación de instrumentos para legislar en forma clara y eficaz. En efecto, a las actividades de especialización se suman la aprobación del Manual de Técnica Legislativa y recientemente, la creación del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, encargado de diseñar una política institucional que permita medir el impacto real que en los ciudadanos producen las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

Se trata de un conjunto de acciones que expresan la voluntad y sobre todo la decisión de la Mesa Directiva 2013-2014 para asumir una tarea postergada durante varios siglos. Estamos seguros que la evaluación de la ley ocasionará, en su día, un reajuste sustancial tanto en la función legislativa como en el ordenamiento jurídico, encaminándolos hacia el orden y la racionalidad

En tal sentido, el presente trabajo que nos honramos en presentar logrará con creces fomentar el interés por la evaluación legislativa y poner a debate la propuesta metodológica diseñada para viabilizar los ejercicios de evaluación que desarrolle el Congreso de la República. Estamos seguros que dicha propuesta inicial será enriquecida con el aporte de los especialistas y la evidencia empírica que provea el desarrollo de los proyectos piloto de evaluación que el equipo liderado por el doctor Marco Falconí Picardo impulsa en alianza con algunas universidades e importantes instituciones del país.

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Congreso de la República

Introducción

Han transcurrido alrededor de ocho siglos desde aquel 14 de diciembre de 1264, en que Simón de Montfort logró convocar al primer Parlamento de Inglaterra, cuyas bases sirvieron para edificar, finalmente, tan importante institución que fue unguida en determinado momento de la historia política universal como el primer poder del Estado.

El rol protagónico que acompañó dicho florecimiento tuvo que enfrentar con el transcurso del tiempo, su más complicado punto de inflexión ante el avance caudillista que, desde el Poder Ejecutivo, logró establecer una relación directa con los ciudadanos, haciendo prescindible el rol articulador o mediador que corresponde al órgano representativo de la Nación, dentro del sistema democrático republicano, cuya construcción teórica adeudamos a Rousseau.

Muchos son los factores contributivos que facilitaron esta controvertida acción política, pero importan fundamentalmente dos por su vigencia e importancia. En primer lugar, destaca la animadversión congénita del poder político hacia el Parlamento llamado a ejercer ciertas atribuciones o prerrogativas arrebatadas por el pueblo a la monarquía absolutista. En segundo lugar, la considerable fragilidad institucional de los parlamentos ocasionada por el acelerado deterioro del idilio entre representantes y representados, sin duda el fenómeno más preocupante del presente siglo.

Nadie podrá negar que los parlamentos, erróneamente, han pretendido y aún persisten en confiar dicho idilio a la función legislativa, sobre ella buscan construir su legitimación ciudadana (legitimidad de ejercicio), soslayando que la grave crisis de la ley condujo a dicha función, hace bastante tiempo, a un franco agotamiento; así, se aprueban muchas leyes pero los ciudadanos perciben, quizá erróneamente, que estas tienen nula implicancia en la solución de los principales problemas sociales, políticos o económicos que los aquejan. En tal sentido, urge reducir la velocidad de la función legislativa para efec-

tuar ajustes sustanciales que permitan incardinarla al desarrollo social y económico del país, sobre todo fomentar la participación ciudadana, tan necesaria cuando se trata de mejorar la legitimidad de la ley y del ordenamiento jurídico.


Consideramos que uno de dichos ajustes sustanciales consiste indudablemente, en institucionalizar la evaluación de la ley que permita efectuar una oportuna prognosis de impactos (evaluación prospectiva), la verificación de la misma durante su tramitación en sede parlamentaria (evaluación de acompañamiento) y, finalmente, la medición de los efectos posteriores a su vigencia. Resulta inadmisibles que en pleno siglo XXI los órganos legislativos aprueben muchas leyes y no se preocupen por verificar si estas impactan positiva o negativamente en los ciudadanos o si han devenido en obsoletas.

Por ello, constituye un acierto de la Mesa Directiva impulsar el desarrollo de tan importante tema a través del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, cuyo avance consta en el presente texto. El primer capítulo contiene una breve descripción de los principales modelos de evaluación registrados en América (Estados Unidos de América, Chile y Perú), Europa (Alemania, España, Reino Unido, Francia, Suecia, Suiza e Italia) y Oceanía (Australia y Nueva Zelanda); el segundo capítulo, comprende el desarrollo de los tipos de evaluación de la ley; el capítulo tercero, contiene la concepción deontológica de la evaluación de la ley en el Perú (circuito integral); el capítulo cuarto, trata sobre el órgano llamado a realizar la evaluación legislativa; el capítulo quinto, incluye en versión preliminar la propuesta metodológica para la evaluación legislativa; en el capítulo sexto se da cuenta de los proyectos piloto de evaluación que se tiene previsto desarrollar con participación de importantes aliados estratégicos; y, finalmente se presentan algunas conclusiones, recomendaciones y anexos sobre los tópicos tratados.


Estos temas son complementados con ilustrativos artículos preparados por los señores congresistas miembros del grupo de trabajo, que

en suma buscan poner en la agenda parlamentaria peruana y latinoamericana la evaluación de la ley desde un enfoque propio y, por consiguiente, distinto al que se tiene en los principales modelos de América y Europa.

Marco Falconí Picardo
Coordinador del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva
sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley



**INTEGRANTES DEL GRUPO DE
APOYO A LA MESA DIRECTIVA
SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS
EFECTOS DE LA LEY**



MARCO FALCONÍ PICARDO
(Coordinador)

Lugar y fecha de nacimiento,
Arequipa, Chuquibamba, 24 de octubre de 1958



ASPECTO ACADÉMICO

Abogado de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa

Magister en Ciencias Sociales - Mención en Derecho de la Integración

Magíster en Derecho Constitucional

Doctor en Derecho por la misma casa de estudios

EXPERIENCIA

Ejercicio de la abogacía durante 23 años

Árbitro: "Centro Peruano de Conciliación, Arbitraje y Negociación CEPECAN"

Conciliador: "Centro Peruano de Conciliación, Arbitraje y Negociación CEPECAN"

Administrativa y Judicial

Vocal Suplente de la Corte Superior de Justicia de Arequipa

Vicepresidente del Consejo Regional del Servicio Civil

Juez Suplente de Primera Instancia de la Corte Superior de Justicia de Arequipa

Juez de Paz Letrado de Yanahuara

CARGOS DESEMPEÑADOS

Secretario de la Cámara de la Presidencia de la Corte Superior de Arequipa

Primer Secretario del Tribunal de Garantías Constitucionales

Juez de Paz Letrado

Juez de Primera Instancia

Vocal Superior de la Corte Superior de Arequipa

Miembro del Consejo Distrital de la Magistratura Arequipa

Vicepresidente del Consejo Regional del Servicio Civil

Decano del Colegio de Abogados de Arequipa (1998-1999)

Presidente de los Colegios Profesionales de Arequipa

Vicepresidente de la Junta Nacional de Colegios de Abogados del Perú

Presidente del Instituto Peruano Socio Jurídico

Vicepresidente del Instituto Peruano de Arbitraje y Conciliación Filiar Arequipa

Miembro del Instituto Panamericano de Derecho Procesal y Presidente (e)

Prefecto de la Región Arequipa (marzo-julio 2001), durante el Gobierno Transitorio del Dr. Valentín Paniagua Corazao)

Presidente del Consejo Regional de los Colegios Profesionales de Arequipa (1998-1999)

Vicepresidente de la Junta Nacional de Colegios de Abogados del Perú (1999)

Decano del Colegio de Abogados de Arequipa (1998-1999)

Presidente del Instituto Peruano de Estudios Socio Jurídicos

Director Ejecutivo del Instituto Panamericano de Derecho Procesal

Vicepresidente del Instituto Peruano de Arbitraje y Conciliación -
Filial Arequipa

Presidente de la Comisión de Justicia de Fútbol Departamental de
Arequipa

CARGOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Primer Vicepresidente del Congreso de la República, 2012-2013

Presidente de la Comisión de Vivienda y Construcción, 2011-2012

Miembro Titular de la Comisión de Constitución y Reglamento,
2011-2014

Miembro Titular de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos,
2011-2014

Presidente del Parlamento Amazónico Internacional, 2013-2015

Presidente de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales,
2013-2014

PUBLICACIONES

En base a su experiencia, en el ejercicio profesional y docencia uni-
versitaria, ha publicado los siguientes libros:

“El Sistema Financiero Peruano en el Siglo XXI”, 2004

“El Arbitraje y su incidencia en el Sistema Judicial peruano”, 2005

“El Derecho Bancario Peruano del Tercer Milenio”, 2001

“Conciliación Extrajudicial en el Perú: ilusión o realidad”, 2005

“El Derecho Bancario a la Luz de la Legislación y Jurisprudencia
Peruana”

“Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros -
Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros”, 1997

“El Procedimiento Administrativo en el Poder Judicial”, 1983

“Diccionario de Banca, Finanzas y Empresa”- (coautoría con Angelina Falconí Picardo)

“El Femicidio en el Perú”, 2012

“La Vivienda en el Perú - Un derecho en Desarrollo”, 2012

“Derecho de los Usuarios del Sistema Financiero”, 2013

“Sistema Bancario en la Legislación y Jurisprudencia Peruana”, 2010

MARTÍN AMADO RIVAS TEIXEIRA
(Secretario)



Lugar y fecha de nacimiento:
Lambayeque, 22 de enero de 1969

FORMACIÓN ACADÉMICA

Universidad Particular San Martín de Porres
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Escuela de Postgrado Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo – Lambayeque
Grado obtenido: Maestría en Derecho con mención en Derecho Penal

Escuela de Postgrado Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo – Lambayeque
Grado obtenido: Doctorado en Derecho

EXPERIENCIA PROFESIONAL

Empresa Mar del Inca S. A. C.
Cargo: Asesor Legal (Dic. 2007-Mar. 2010)

Estudio Jurídico Rivas Teixeira
Cargo: Asesor Legal (Ago. 2001-Nov. 2007)

Congreso de la República
Cargo: Asesor Legal (Jul. 2000-Jul. 2001)

Central de Empresas de Transporte Interprovincial de Pasajeros
Cargo: Asesor Legal (Jul. 1998-Dic. 1999)

Empresa de Transporte “Expreso Mochumí”
Cargo: Asesor Legal (Ene. 1997-Jun. 1998)

Empresa de Transporte “Lambayeque Express S. R. Ltda.”
Cargo: Asesor Legal (Set. – Dic. 1996)

Empresa de Transporte “Naylamp Express S. R. L.”
Cargo: Gerente General (Ago. 1995 – Ago. 1996)
Organización de Transportistas Lambayecanos (Ordett-Lam)
Cargo: Asesor legal (Ene. 1995-Jul. 1996)

CARGOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011-2012

Presidente de la Comisión de Energía y Minas
Miembro titular del Consejo Directivo
Miembro de la Comisión de Constitución y Reglamento
Miembro de la Comisión Permanente
Miembro de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales

2012-2013

Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria
Miembro titular del Consejo Directivo
Miembro de las comisiones de Constitución y Reglamento, de Justicia y Derechos Humanos, y de Presupuesto y Cuenta General de la República

2013-2014

Presidente de la Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria
Miembro titular del Consejo Directivo
Miembro de las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; de Energía y Minas; de Justicia y Derechos Humanos; y de Presupuesto y Cuenta General de la República

HUMBERTO LAY SUN
(Integrante)

Lugar y fecha de nacimiento:
Lima, 25 de septiembre de 1934



FORMACIÓN ACADÉMICA

Universidad Nacional de Ingeniería (Ingreso 1953, 1er. puesto)
Grabo obtenido: Arquitecto

GRADOS Y RECONOCIMIENTOS

Licenciado en Arquitectura (Colegio de Arquitectos # 250)

Ministro Ordenado (1984, Iglesia Alianza Cristiana y Misionera)

Premio “El Mejor edificio del año” (1972, Municipalidad de Miraflores)

Premio “El mejor edificio del año” (1973, Municipalidad de Lince)

Doctor Honoris Causa en Divinidades (California Graduate School of Theology, USA, 1999)

Medalla de Honor del Congreso de la República en el grado de Gran Oficial, por su labor en la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004)

DIVERSOS CARGOS Y TRABAJOS

Arquitecto asociado de Chiang-Lay Arquitectos S.A. (1958-1964)

Arquitecto independiente (1964-1979)

Empresario en la industria de parquet y de carpintería metálica (1963-1974)

Director-Gerente de Importaciones Lau Chun S.A. (1968-1980) y de Distribuciones e Importaciones S. A. (1981-1985)

Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Cultural Johanes Guttenberg

Presidente del Libro de Vida en Perú (1996-2005)

Miembro del Grupo de Iniciativa Nacional Anticorrupción (Abril-Julio 2001), invitado por el gobierno del presidente Valentín Paniagua

Miembro de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (Agosto 2001-Julio 2003), invitado por el presidente Alejandro Toledo.

Presidente del partido Restauración Nacional (2005 hasta la fecha); excandidato a la presidencia de la República; excandidato a la alcaldía de Lima.

EXPERIENCIA ECLESIAÍSTICA

Pastor Principal de la Alianza Cristiana y Misionera de Lince (1979-1987)

Pastor Principal de la Iglesia Bíblica Emmanuel (desde 1987-Abril 2005)

Presidente de la Junta Directiva de FIPAC (Fraternidad Internacional de Pastores)

CARGOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011-2012

Presidente de la Comisión de Ética Parlamentaria

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción, de Salud y Población, y de Fiscalización y Contraloría

Miembro titular de la Comisión Investigadora referida a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007

2012-2013

Presidente de la Comisión de Ética Parlamentaria

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción, de Salud y Población, de Fiscalización y Contraloría, de Cultura y Patrimonio Cultural, y de Ciencia, Innovación y Tecnología

Miembro titular de la Comisión Investigadora referida a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007

2013-2014

Presidente de la Comisión de Ética Parlamentaria

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción, de Salud y Población, de Fiscalización y Contraloría, de Cultura y Patrimonio Cultural, de Ciencia, Innovación y Tecnología, y de Educación, Juventud y Deporte

**RAMÓN KOBASHIGAWA
KOBASHIGAWA
(Integrante)**

Lugar y fecha de nacimiento:
La Libertad, 24 de agosto de 1939



ASPECTO ACADÉMICO:

Contador Público Colegiado Facultad de Ciencias Contables
Universidad Nacional de Trujillo (UNT)
Nº Matricula 02-1943 (1958-1962)

EXPERIENCIA

Vicepresidente de la Liga Provincial de Boxeo de Trujillo (1980)
Miembro del directorio de la Sociedad de Beneficencia Pública de Trujillo (1991-1993)
Secretario Técnico Regional de (CTAR) "Comisión Transitoria de Administración Regional" La Libertad (1992)
Gerente General del Proyecto Especial CHAVIMOCHIC (1992)
Vicepresidente del directorio de la Empresa (Sedalib) Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de La Libertad (1994-1996)
Supervisor en la gestión de UTE FONAVI (1996-1997)
Regidor de la Municipalidad Provincial de Trujillo (1999-2002)
Congresista de la República por el departamento de La Libertad (2011- 2016)

CARGOS DESEMPEÑADOS EN LA COMUNIDAD NIKKEI

Presidente de la Asociación Nisúi de La Libertad (1957-1958)

Socio fundador y Presidente del Centro Cultural Peruano Japonés de La Libertad (1973-1974)

Presidente del Centro Cultural Peruano Japonés de La Libertad (1978-1979)

Socio fundador y Presidente de la Asociación Okinawense de La Libertad (2007- 2008)

Director de la revista HAI SAI TRUJILLO de la Asociación Okinawense (1992)

CARGOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

PERÍODO LEGISLATIVO 2011-2012

Presidente de la Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Corea del Sur

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción, de Constitución y Reglamento y de Energía y Minas

Miembro accesitario de las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y de Cultura y Patrimonio Cultural

PERÍODO LEGISLATIVO 2012-2013

Presidente de la Liga Parlamentaria de Amistad Perú-Corea del Sur

Presidente de la comisión de Cultura y Patrimonio Cultural

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción y de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Miembro accesitario de las comisiones de Constitución y Reglamento, de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de Energía y Minas y de Transportes y Comunicaciones

PERÍODO LEGISLATIVO 2013-2014

Coordinador del Grupo de Trabajo de Identificación y Valorización de las Expresiones Culturales en el Perú, de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural

Miembro titular de las comisiones de Vivienda y Construcción, de Constitución y Reglamento, y de Cultura y Patrimonio Cultural

Miembro accesorio de las comisiones de Descentralización, de Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de Energía y Minas y, de Transportes y Comunicaciones

**VICENTE ANTONIO
ZEBALLOS SALINAS
(Integrante)**

Fecha y lugar de nacimiento:
Moquegua, 10 de mayo de 1963



PREPARACIÓN ACADÉMICA

Curso de Estudios Internacionales, en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España

Curso de Altos Estudios Internacionales, en la Sociedad de Estudios Internacionales de Madrid en España

Diploma en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid en España

Estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Católica de Santa María de Arequipa

Estudios de Doctorado en Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid

EXPERIENCIA

Profesor asociado a tiempo completo, adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada de Tacna desde enero de 2000 al 30 de abril de 2011

Alcalde de la provincia de Mariscal Nieto departamento de Moquegua, durante el ejercicio 2003-2006

Presidente de la Federación Departamental de Fútbol de Moquegua, 1989-1992

Presidente del Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Moquegua (FEDIP), 1991-1992

CARGOS DESEMPEÑADOS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2011-2012

Miembro de la Comisión investigadora referida a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007

Miembro titular de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Constitución y Reglamento, y de Educación, Juventud y Deporte

2012-2013

Miembro de la Comisión investigadora referida a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007

Miembro titular de las comisiones de Relaciones Exteriores, de Constitución y Reglamento, y de Educación, Juventud y Deporte

2013-2014

Presidente de la Comisión de Fiscalización y Contraloría

Miembro titular de las comisiones de Descentralización, de Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de Constitución y Reglamento, y de Educación, Juventud y Deporte



**EQUIPO TÉCNICO DEL GRUPO DE
APOYO A LA MESA DIRECTIVA
SOBRE LA EVALUACIÓN DE LOS
EFECTOS DE LA LEY**



Yon Javier Pérez Paredes
Carlos Rando Pinedo Bellido
Richard Edgar Calvo Ramos
Rober Hernández Paredes
Sonia Mónica Caldas Castañeda
José Raúl Melgar Cuadros
Julio Emilio Frías Portillas

1. LA EVALUACIÓN DE LA LEY EN AMÉRICA, EUROPA Y OCEANÍA: UNA MIRADA A LOS PRINCIPALES MODELOS

La evaluación de la ley es un tema poco desarrollado tanto en la doctrina como en las normas parlamentarias. No abundan textos, investigaciones o reglamentos que permitan mirar con amplitud el panorama de una materia con fuerte influencia en la función legística y en el ordenamiento jurídico; sin embargo, ello no es óbice para identificar aquellos aspectos que requieren ser tratados en forma precisa para lograr diferenciarlos de las etapas o actos del procedimiento legislativo, identificar el momento oportuno para su desarrollo y, sobre todo, determinar el órgano que debería liderarlos.

Algunos especialistas consideran que la evaluación de la ley constituye la etapa final del procedimiento legislativo, correspondiendo regularla en los reglamentos parlamentarios, con este criterio se otorga rigidez a una tarea que requiere versatilidad para consolidar sus primeros pasos. En cambio, para un sector minoritario dicha evaluación forma parte de la técnica legislativa (criterio flexible), integrada por reglas contenidas en manuales o guías, como condición sine qua non para legislar clara y eficazmente; sobre este último aspecto Montoro Chiner señala que “[...] *La utilización de reglas técnicas o de reglas procedentes de la técnica, de la experiencia, de la ciencia, puede no ser una buena consejera en el drafting legislativo, aunque ningún legislador puede sustraerse a ellas*”.¹

Ambas posiciones enfrentan dificultades harto complicadas. La primera debe lidiar con la tendencia actual que camina hacia dificultar la modificación reglamentaria para otorgar seguridad jurídica a la función parlamentaria; la segunda necesita sobreponerse a la masiva ausencia, en pleno siglo XXI, de manuales o guías de técnica legislativa aprobados en sede parlamentaria.²

1 MONTORO CHINER, María Jesús. Técnica Legislativa y Evaluación de las Normas, España, Anuario Jurídico de la Universidad de la Rioja. 2013, p. 157.

2 Cabe precisar que en América Latina muy pocos parlamentos cuentan con un manual de técnica legislativa. Además del Perú, han aprobado este instrumento Panamá y República Dominicana.

Así las cosas, para tomar una buena determinación sobre el particular será necesario sopesar las fortalezas y debilidades de cada caso.

Respecto a la oportunidad propicia para desarrollar la evaluación de la ley, la doctrina admite pacíficamente que esta puede ocurrir en tres momentos: durante la elaboración del proyecto legislativo (*evaluación prospectiva o prelegislativa*); durante su debate y aprobación en sede parlamentaria (*evaluación simultánea o de acompañamiento*); y, luego de su inserción en el ordenamiento jurídico (*evaluación de efectos o postlegislativa*).

La precitada uniformidad doctrinaria se diluye, sin embargo, cuando se debe determinar el órgano llamado a desarrollar o liderar la evaluación legislativa. En algunos modelos, como se podrá apreciar más adelante, la evaluación legislativa no es privativa del parlamento sino compartida con varios órganos públicos, incluso con actores externos, como sucede en Estados Unidos de América; en otros, que han optado por un sistema centralizado de redacción de la ley, la evaluación recae predominantemente en el Gobierno: tal es el caso del Reino Unido y Alemania. Finalmente, en la mayoría de parlamentos, principalmente de América Latina, no se realiza ningún tipo de evaluación legislativa.

Para mirar de cerca el tratamiento teórico o normativo de la evaluación legislativa en el ámbito comparado, revisemos los principales modelos adoptados en algunos países de América, Europa y, excepcionalmente, Oceanía. De esta manera podremos apreciar las particularidades que identifican a cada modelo y sobre todo la variada gama de instrumentos utilizados para su desarrollo.

1.1 América

1.1.1 Estados Unidos de América

Estados Unidos de América cuenta con un Congreso bicameral integrado por quinientos treinta y cinco miembros, de los cuales cuatro-

cientos treinta y cinco pertenecen a la Cámara de Representantes y cien al Senado³ cada Estado elige a dos senadores.

La *Office of the Code Reviser*, bajo la supervisión del *Statute Law Committee*, es el organismo oficial (centralizado) encargado de la redacción de los proyectos de ley, de editar la *Bill Drafting Guide* (publicada desde 2009) y, conjuntamente con el órgano supervisor, de codificar, indizar y publicar periódicamente el *Revised Code of Washington* (compilación de las leyes permanentes en vigor), así como de revisar, corregir y armonizar las leyes.⁴

La evaluación legislativa tiene buen desarrollo, prácticamente se realiza antes, durante y después de la aprobación de la ley. Participan en ella una variedad de órganos que pertenecen al Congreso, al Poder Ejecutivo y otros que gozan de autonomía, por cuya razón se podría sostener que se trata de una actividad altamente especializada, pero compartida. Entre los principales órganos que directa o indirectamente participan en la actividad evaluadora, tenemos:

- La *Oficina de Contabilidad General (Government Accountability Office, GAO)*, creada en 1992, está dirigida por el Contralor General (*Comptroller General*);⁵ tiene como función primordial fiscalizar, llevar a cabo investigaciones y evaluar los programas, operaciones y actividades del gobierno.⁶

Tal como señala Karpen, la GAO [...] *audita y valora el trabajo de las agencias pertenecientes al Ejecutivo. Algunos de los proyectos específicos que realiza determinada agencia son obligatorios por ley, otros se llevan a cabo después que la misma GAO lo decida [...].*⁷

3 Estados Unidos de América cuenta con cincuenta estados.

4 BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar. Materiales para el estudio de la técnica legislativa, Madrid, 2010, p. 42.

5 El Contralor General es elegido por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, y ejerce su cargo por 15 años no renovables.

6 SOTO VELASCO, Sebastián y DÍAZ, Álvaro Paul. "Legislar con Eficiencia. La importancia de evaluar las leyes". Actualidad Jurídica, Número 19, Tomo II, Santiago de Chile: 2009, p. 595-596.

7 KARPEN, Ulrich, *La implementación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales*. Madrid: Tecnos, 2006, p. 85.

- Otra institución importante es el *Servicio de Investigación del Congreso* (*Congressional Research Service, CRS*) que depende de la Biblioteca del Congreso Nacional. El origen de esta institución se remonta a 1914, cuando el Congreso solicitó que la Biblioteca dedicara una oficina a la asesoría legislativa; más tarde, en 1946 y 1970, por medio de dos profundas modificaciones legales, la institución fue adquiriendo identidad propia y elevando su nivel de especialización, actualmente entrega análisis técnicos e independientes de temas variados. A diferencia de la GAO, el trabajo del CRS fundamentalmente se basa en la información que puede encontrar en los libros de la Biblioteca. Su director es nombrado por el bibliotecario del Congreso, quien, a su vez, es nombrado por el Presidente de la República, sujeto a la aprobación del Senado.⁸

El CRS también puede realizar análisis de asuntos y propuestas legislativas, en cuyo caso su labor se convertirá en una suerte de evaluación prospectiva.

- La Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office, CBO*), fue fundada el 12 de julio de 1974, está a cargo de un director nombrado por el presidente de la Cámara de Representantes y el presidente interino del Senado. Tiene una relación directa de control con el Congreso, incluso prepara previsiones de costes de los proyectos de ley.⁹

Produce análisis técnicos e independientes de asuntos presupuestarios y económicos para apoyar el proceso de debate y aprobación del presupuesto del Congreso. Se trata de una entidad ajena a la actividad partidista y realiza análisis objetivos e imparciales plasmados en informes, los productos de la CBO están en su sitio web a disposición del Congreso y del público en general.

8 *Ibidem*, p. 86.

9 *Ibidem*, p. 85.

- Finalmente, la *Oficina de Gestión y Presupuestos (Office of Management and Budget, OMB)* es la dependencia más grande dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP) de los Estados Unidos de América. El director de la OMB integra el gabinete del Presidente de la República, a quien asiste en la preparación del presupuesto, evalúa la calidad de los programas de las agencias del Ejecutivo, así como las políticas y procedimientos para ver si concuerdan con las políticas del Presidente de la República.

1.1.2 Chile

El Congreso de la República de Chile es bicameral. La Cámara de Diputados está integrada por ciento veinte diputados¹⁰ y el Senado por treinta y ocho senadores.¹¹

Chile es otro de los países de América que realiza evaluación de la ley, aunque solo en el tramo postlegislativo. En el año 2010 la Cámara de Diputados creó el Departamento de Evaluación de la Ley, encargado de elaborar una metodología y también desarrollar la evaluación de los efectos de la ley.

Este modelo resulta importante para nuestro trabajo porque la evaluación lo asume el Parlamento, a través de una oficina administrativa que en la actualidad se encuentra desarrollando proyectos de evaluación con regular intensidad. Recientemente concluyó la evaluación de la Ley 20.413, que modificó la Ley 19.451, referida a la donación de órganos.

10 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Artículo 47. La Cámara de Diputados está integrada por 120 miembros elegidos en votación directa por los distritos electorales que establezca la ley orgánica constitucional respectiva. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años.

11 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Artículo 49. El Senado se compone de miembros elegidos en votación directa por circunscripciones senatoriales, en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituirá, a lo menos, una circunscripción. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de senadores, las circunscripciones senatoriales y la forma de su elección. Los senadores durarán ocho años en su cargo y se renovarán alternadamente cada cuatro años, en la forma que determine la ley orgánica constitucional respectiva.

Sin embargo, no se encuentra norma expresa en la Constitución, en los reglamentos de las cámaras ni evidencia empírica que permitan advertir la práctica de las evaluaciones prospectiva y simultánea; ambas están ausentes en el modelo chileno que, reiteramos, concentra su atención en la evaluación posterior.

1.2 Europa

1.2.1 Alemania

La República Federal de Alemania tiene un Parlamento bicameral conformado por el *Bundestag* (Cámara baja), que actualmente cuenta con seiscientos treinta y un diputados¹² y el *Bundesrat* (Cámara alta), integrado por sesenta y nueve representantes de los estados federados.¹³

Conforme al *Reglamento Conjunto de los Ministerios Federales - GGOII* (artículos 23, 38, 67 y 80), el Ministerio Federal de Justicia¹⁴ elabora proyectos de ley o de decretos dentro de su ámbito de competencia, coopera con los otros ministerios en el desarrollo de sus proyectos de ley o decretos, en este caso controlando su compatibilidad con la Constitución, y el ordenamiento jurídico general para mantener la unidad formal de todos los proyectos legislativos. Dicho ministerio también revisa los acuerdos interestatales, en relación con su compatibilidad con el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional Público, el Derecho Comunitario y el Derecho Federal alemán, antes que las propuestas sean aprobadas como proyectos del Gobierno. Esta revisión abarca también la técnica legislativa y la utilización de un lenguaje jurídico unificado y claro,¹⁵ dicha tarea lo complementa la Sociedad de Lengua Alemana¹⁶ encargada, en vir-

12 Bundestag Alemán. “<http://www.bundestag.de>”.

13 Bundesrat Alemán. “<http://www.bundesrat.de>”.

14 También llamado Ministerio de Legislación y de Asesoramiento.

15 BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar, *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*. Madrid, 2010, p. 39.

16 La Sociedad de Lengua Alemana cuenta con una oficina de redacción en el Bundestag para el asesoramiento lingüístico.

tud del artículo 37 del GGOII, de realizar la corrección lingüística para que las disposiciones de los proyectos de ley tengan claridad.

Otra función importante del Ministerio Federal de Justicia es la edición de las directrices de técnica normativa consolidadas en un instrumento importante denominado Manual de Técnica Jurídica (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*).

Podríamos afirmar que en Alemania también se realiza evaluación legislativa antes, durante y después de aprobada la ley.

Tal como ampliaremos en los capítulos siguientes, el mayor esfuerzo de evaluación se realiza en la etapa prelegislativa con intervención de los ministerios del Gobierno Federal, que gozan del derecho de iniciativa en la formación de la ley, conforme al artículo 76 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949.¹⁷ Dentro de los ministerios, donde se realiza la determinación del hecho legible, ocurre la aplicación del llamado *test de problemática*, mejor conocido como *Blaue Liste* (*cuestionario azul*).¹⁸ Los ministerios tienen la obligación de presentar sus anteproyectos con evaluaciones realizadas sobre la base de pautas generales preestablecidas, para su correspondiente revisión por el Ministerio Federal de Justicia.

La evaluación de la ley en Alemania tiene como insumo fundamental las cláusulas de evaluación. Advierte Karpen, que en este modelo abundan los estatutos con órdenes al Gobierno para informar sobre la puesta en práctica o la aplicación de la ley dentro de un plazo que puede oscilar entre dos y cuatro años. Con frecuencia las leyes incluyen obligaciones específicas para el Gobierno, perspectivas concretas que deben tomarse en cuenta al presentar el informe al Parlamento.¹⁹

17 LEY FUNDAMENTAL DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Artículo 76. Los proyectos de ley serán presentados [...] por el Gobierno Federal, por los miembros del Bundestag o por el Bundesrat [...].

18 MORA DONATTO, Cecilia. Teoría de la Legislación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas. 2012, p. 28.

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

En lo que se refiere a la evaluación de políticas públicas el *Bundesrechnungshof* o Tribunal Federal de Cuentas de Alemania (FCA) ocasionalmente realiza evaluaciones de rendimiento y analiza las evaluaciones efectuadas por los ministerios competentes. Dicho órgano tiene independencia respecto del Gobierno, del Parlamento y del Poder Judicial.²⁰

1.2.2 España

El Reino de España cuenta con un bicameralismo asimétrico.²¹ El Congreso de los Diputados, también llamado Cortes Generales, está integrado como mínimo por trescientos y como máximo por cuatrocientos representantes;²² mientras que el Senado se conforma con cuatro senadores elegidos por los electores de cada provincia mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.²³

Según el artículo 88 de la Constitución de 1978 los proyectos de ley²⁴ son aprobados por el Consejo de Ministros, que luego los presenta ante el Congreso acompañados de una exposición de motivos y los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Esta norma constitucional es desarrollada por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que establece el procedimiento para la elaboración y presentación de los proyectos de ley (proyectos presentados por el Gobierno).

No tiene un órgano determinado para la evaluación de la ley, pero la

20 MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA. Comisión para el estudio y creación. Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Informe de fecha 4 de octubre de 2004.

21 Según la Constitución española y los reglamentos parlamentarios, el Congreso de los Diputados cumple las funciones más importantes dentro de este sistema.

22 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
Artículo 68.1. El Congreso se compone de un mínimo de trescientos y un máximo de cuatrocientos diputados.

23 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978
Artículo 69.2. En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.

24 Las iniciativas legislativas que provienen del Gobierno se denominan proyectos de ley, mientras que aquellas originadas en el parlamento reciben el nombre de proposiciones de ley.

evaluación prospectiva ocurre con bastante énfasis y recae en los actores encargados de elaborar las iniciativas legislativas (ministerios) a los que corresponde verificar el cumplimiento de las directrices de técnica normativa,²⁵ así como cuidar que los anteproyectos contengan los documentos expositivos y justificativos para su consideración por el Gabinete ministerial, que los remitirá luego al Congreso de los Diputados o al Senado, según corresponda. A dichos órganos (ministerios) también se les conoce como *ministerios de la legislación*, porque están a cargo de la redacción y modificación de los principales códigos.²⁶

Es importante mencionar que mediante Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, inspirado en la *Regulatory Impact Analysis (RIA)* y con el afán de adecuar su legislación a la del Parlamento Europeo, se estableció que la *Memoria de Análisis de Impacto Normativo* agrupaba toda la documentación que deberían contener las propuestas legislativas; incluso, se aprobó una guía metodológica cuyo índice se adjunta en el capítulo anexos.

Sin embargo, luego de insertada la ley al ordenamiento jurídico, no existe actividad alguna en el parlamento para verificar el cumplimiento de los objetivos que motivaron su aprobación. Galiana Saura, citado por Samuel Rodríguez Fernández, señala en cierto tono crítico que al parecer el legislador español no tiene ni la voluntad ni los medios para comprobar los efectos de la ley.²⁷

Se trata de una tarea que durante siglos espera atención a pesar del considerable número de voces que argumentan en favor de su necesidad y utilidad.

25 SORIANO HERNANDEZ, Enrique. *La elaboración técnica de las leyes. Directrices normativas*. Revista *Debate*, Año VI, Número 15. España, diciembre 2008, p. 43-45.

26 RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel. *La ¿evaluación? de las normas penales en España*. Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología, España, 2013, p. 18.

27 *Ibidem* p. 20.

1.2.3 Reino Unido

El Parlamento británico es la institución legislativa suprema en el Reino Unido y en los territorios de ultramar que solo tienen soberanía legislativa. Cuenta con un sistema bicameral y está integrado por mil cuatrocientos treinta y seis miembros. La Cámara de los Lores cuenta con setecientos ochenta y seis representantes y la Cámara de los Comunes con seiscientos cincuenta.²⁸

El modelo anglosajón adoptó un sistema centralizado de redacción de la ley regido por la *Office of the Parliamentary Counsel*, cuya creación data de 1869. Se trata de un equipo especializado de abogados con sede en *Whitehall* (Londres, Reino Unido) encargado de redactar los proyectos de ley para su presentación ante el Parlamento; revisar las normas de la Unión Europea que afectan a su país y asesorar al Gobierno sobre cuestiones jurídicas, legislativas y constitucionales.²⁹

La evaluación de la ley en este modelo muestra buen desarrollo. La evaluación prospectiva comienza en el departamento que fomenta la iniciativa legislativa, encargada además de efectuar consultas a los directamente afectados con dicha iniciativa o a los especialistas; el borrador se remite luego a la *Unidad de Impacto Normativo (Regulatory Impact Unit, RIU)*, que se ubica en la oficina del Gabinete, encargada de evaluar todos los anteproyectos de ley que inicia el Gobierno. Este órgano también trabaja con otros departamentos, agencias y legisladores del Gobierno para garantizar que las normas sean justas y eficaces.³⁰

En cuanto a los otros tipos de evaluación debemos señalar que la Cámara de los Comunes (Cámara baja) cuenta con la *Unidad de Escrutinio* encargada de ofrecer ayuda especializada que permita seleccionar comités para el análisis financiero, de desempeño y de escrutinio legislativo. Se estableció en 2002, luego de un considerable

28 "www.parliament.uk".

29 "http://archivodeinalbis.blogspot.com/2011/04/quien-escribe-las-leyes.html".

30 KARPEN, Ulrich, *La implementación de la evaluación legislativa en Europa: Modelos y tendencias actuales*, Madrid, Tecnos 2006, p. 82.

lapso de propuestas sobre la necesidad de apoyo especializado en la labor que cumplen los comités parlamentarios. Su principal obligación se relaciona con el escrutinio financiero de los gastos del Gobierno y el escrutinio legislativo, incluidos el escrutinio prelegislativo y la evaluación legislativa de efectos.³¹

El modelo del Reino Unido completa todo el ciclo de la evaluación legislativa, desde la prospectiva hasta la evaluación de efectos.

1.2.4 Francia

La República Francesa cuenta con un parlamento bicameral. Según su norma constitucional, los miembros del Senado (*Sénat*) no podrán exceder de trescientos cuarenta y ocho senadores y la Asamblea Nacional, también conocida como Cámara baja (*Chambre base*), no podrá exceder de quinientos setenta y siete diputados.³²

En el modelo francés varios organismos del Parlamento, del Gobierno, así como de la administración están implicados en la redacción de la ley y, como tal, directamente vinculados con la evaluación legislativa.

La evaluación prospectiva ocurre fundamentalmente a nivel del Gobierno al momento de la elaboración de los proyectos legislativos, mientras la evaluación de efectos queda a cargo de la *Comisión de Evaluación y Control (CEC)*, perteneciente a la Asamblea Nacional,

31 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing. p. 33.

32 CONSTITUCIÓN DE 4 DE OCTUBRE DE 1958

Artículo 24. El Parlamento votará la ley. Controlará la acción del Gobierno. Evaluará las políticas públicas.

El Parlamento está formado por la Asamblea Nacional y el Senado.

Los diputados de la Asamblea Nacional, cuyo número no podrá exceder de quinientos setenta y siete, se eligen por sufragio directo.

El Senado, cuyo número de miembros no podrá exceder de trescientos cuarenta y ocho, se elige por sufragio indirecto. Asegurará la representación de las colectividades territoriales de la República.

Los franceses establecidos fuera de Francia estarán representados en la Asamblea Nacional y en el Senado.

cuya misión es evaluar las políticas públicas que implican a diversos comités parlamentarios. Para cumplir su labor, la CEC puede recurrir al apoyo de profesionales de la Secretaría General de la Asamblea Nacional, así como auxiliarse en cortes (*Cour des comptes*).³³

Conforme señala Karpen:

La evaluación francesa de la legislación está influida por el Sistema de Planificación, Programación y Presupuestación Americano (PPBS). En lo que respecta a los campos y métodos de evaluación y a las propuestas de participación institucional en el proceso de evaluación, el organismo más influyente es el *Conseil Scientifique de l'évaluation* (CSF) [...]. La principal evaluación ex ante se prepara en la oficina de planificación central del Gobierno (*Commissariat Général du Plan*).³⁴

Agrega el citado autor que:

El borrador, en su forma original y con la evaluación correspondiente, pasa a ambas Cámaras del Parlamento, la Asamblea Nacional y el Senado. El informe final sobre la evaluación de la Asamblea lo prepara la *misión d'évaluation et de controller*, que forma parte del *comité de finance*. Además, el *comité de legislation* examina los borradores y hay otros organismos externos que también toman parte en la evaluación. Ésta es la principal institución auditora, junto con el *Conseil Supérieur de l'évaluation*.

1.2.5 Suecia

El Parlamento del Reino de Suecia (*Riksdag*), también denominado *Sveriges Riksdag* o Asamblea Legislativa, consta de una sola Cámara integrada por trescientos cuarenta y nueve representantes³⁵ (*riksdagsledamöter*), cuyo mandato dura cuatro años.

33 ["http://www.cofemer.gob.mx/documentos/ponencias/20Garcia.pdf"](http://www.cofemer.gob.mx/documentos/ponencias/20Garcia.pdf).

34 KARPEN, Ulrich, *La Implementación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales*. Madrid, Tecnos, 2006, p. 66.

35 CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE SUECIA

Capítulo 3, Del Parlamento. Artículo 1. El Parlamento se constituirá mediante elecciones libres, secretas y directas. En dicha elección, los votos serán dados para los partidos, con opción para el votante de expresar su especial preferencia por un candidato individual.

El Parlamento se compone de una Cámara de trescientos cuarenta y nueve miembros. Serán nombrados suplentes para todos los miembros.

La redacción de la ley se rige por un sistema centralizado, con participación de varios órganos en el tramo final de los anteproyectos, antes que ingresen al parlamento.

Según los estudios antes citados, los borradores de los anteproyectos son elaborados por los ministerios y analizados por un departamento especial del Ministerio de Justicia, integrado básicamente por lingüistas. Antes de su presentación (que los convierte en proyectos de ley) deben ponerse en consideración del *Consejo de Leyes*, órgano independiente formado por tres jueces de los tribunales superiores, del Tribunal Supremo y el Alto Tribunal Administrativo, que se encarga de verificar si los anteproyectos (redactados por el Gobierno y el Parlamento) son compatibles con las leyes fundamentales³⁶ y con las normas de la Unión Europea. En este tramo también tiene lugar la evaluación prospectiva o prelegislativa.

El Reino de Suecia no cuenta con Tribunal Constitucional u órgano similar encargado de verificar la constitucionalidad de las leyes aprobadas; por tanto, tal verificación ocurriría en la etapa antes mencionada a cargo del Consejo de Leyes.

La evaluación de efectos recae en la *Unidad de Evaluación e Investigación Parlamentaria* (UEIP), creada en 2002 bajo la supervisión del Servicio de Investigación y dirigida desde entonces por el Comité Coordinador de la Administración, ambos órganos pertenecientes al *Riksdag*. Está integrada por ocho funcionarios: cuatro evaluadores séniores, tres funcionarios senior de investigación y un funcionario administrativo. Tiene a su cargo brindar apoyo para la preparación y desarrollo de proyectos de investigación y evaluación, con dicho propósito asistir a los secretariados de los comités sobre las actividades que realiza. La labor de la UEIP concurre con los demás órganos parlamentarios para evaluar, fundamentalmente, si los efectos deseados o los objetivos propuestos con la aprobación de las leyes por

36 El Reino de Suecia no cuenta con Tribunal Constitucional que se encargue de verificar la compatibilidad constitucional de las leyes aprobadas, esta función lo cumple el Consejo de Leyes, antes de su aprobación.

la Asamblea se han logrado y si la distribución de recursos ha sido adecuada.

Con la finalidad de fortalecer la evaluación de efectos se incluyó, en el año 2011, en una de las cuatro leyes fundamentales de Suecia,³⁷ la obligación de los comités para llevarla a cabo.³⁸ Así se aprecia en el artículo 8, capítulo 4, *El trabajo del Riksdag*, del denominado *Instrumento de Gobierno*,³⁹ que incluye una disposición expresa sobre el seguimiento y evaluación.

1.2.6 Suiza

El Parlamento suizo es bicameral. El Consejo Nacional (Cámara popular) está integrada por doscientos miembros⁴⁰ y el Consejo de los Estados (Cámara cantonal) cuenta con cuarenta y seis representantes de los cantones.⁴¹

En este modelo existe una permanente preocupación por mejorar la calidad de la legislación. En el año 2007, como parte del *Programa de Mejora de la Calidad de la Legislación*, se creó el *Forum de Législation*, encargado de proponer medidas para resolver los problemas que se presentan en la elaboración de actos normativos. Asimismo, la *Chancellerie Fédérale* y la *Office Fédérale de Justice* trabajan conjuntamente en este sentido y mantienen información en línea sobre *Technique législative (Chancellerie fédérale)* y *Légistique (Office Fédérale de Justice)*.⁴²

37 Las leyes fundamentales de dicho país son: Ley de Sucesión, Ley de Libertad de Prensa, Ley Fundamental de Libertad de Expresión e Instrumento de Gobierno.

38 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing, p. 28-29.

39 Documento del Riksdag vigente desde el 1 de enero de 2011, que complementa las leyes fundamentales.

40 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA
Artículo 149.1. El Consejo Nacional está integrado por 200 miembros del pueblo.

41 CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LA CONFEDERACIÓN SUIZA
Artículo 149.1. El Consejo de los Estados está integrado por 46 diputados de los cantones.

42 BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar. *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, Madrid, septiembre de 2010, p. 54-55.

Se trata quizá del único caso que otorga rango constitucional a la evaluación legislativa. El artículo 170 de la Constitución Federal Suiza (establecida en el año 2000) señala que [...] *El Parlamento federal habrá de garantizar que se evalúe la eficacia de las medidas adoptadas por la Confederación*. Bajo este marco la evaluación tiene como finalidad medir la eficacia y eficiencia no solo de los actos normativos (regulación), sino también de las medidas adoptadas por la Confederación.

Este importante tratamiento constitucional ha permitido un mayor desarrollo y claridad respecto al fundamento jurídico de la evaluación, a las ventajas que ofrece y, sobre todo, a la precisión de su finalidad. Así lo advierte Pilar Baselga García-Escudero, cuando señala que:

- La legitimidad de las acciones de las autoridades federales se mide no solo por su legalidad y calidad democrática, sino también por su eficacia y el uso eficiente de recursos.
- Las evaluaciones son una herramienta importante para una administración pública orientada a resultados. Fomentan la transparencia y apoyan la rendición de cuentas del sector público.
- Revelan limitantes de ciertas medidas y ofrecen maneras de mejorarlas. Las evaluaciones tienen lugar en cada etapa del proceso de toma de decisiones políticas.
- Cuando se establece un propósito y se diseña un programa, una evaluación contribuye a identificar las consecuencias de las diversas opciones y a concebir estrategias eficaces.
- Durante la fase de implementación, señala problemas en relación con la aplicación y formas de resolverlos.
- Por último, en la fase de monitoreo, las evaluaciones mostrarán si las medidas emprendidas por las autoridades llegan a la población objetivo y si tienen los efectos deseados.

La evaluación regulatoria está a cargo de la *Oficina de Control Parlamentario de la Administración* (PCA), que forma parte del *Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Federal*. Los informes se presentan a los Comités de Control (CC), que tienen el mandato de la Asamblea Federal para ejercer la supervisión parlamentaria de las actividades del Gobierno Federal, los tribunales federales y los demás órganos a los que la Confederación les confía tareas.

1.2.7 Italia

El Parlamento de la República de Italia (*Parlamento della Repubblica Italiana*) es bicameral. Actualmente, integran la Cámara de Diputados seiscientos treinta representantes⁴³ y el Senado de la República, trescientos quince senadores.⁴⁴

El Gobierno cuenta con una *Oficina Central para la Coordinación de Iniciativas Legislativas* y la actividad normativa de los ministerios, la cual cumple su tarea mediante la aplicación de listados de comprobación o *checklisten*.

Este modelo se caracteriza por el uso de las denominadas cláusulas de evaluación. La Ley de Simplificación de 2005 incluía una cláusula de evaluación *ex post* (*Verifica dell'impatto della regolamentazione, VIR*) que debe realizarse dos años después de la entrada en vigor del documento legal en consideración, posteriormente se realizarán revisiones regulatorias cada dos años.⁴⁵ La inclusión de este tipo de cláusulas constituye un buen punto de partida para el desarrollo de la evaluación posterior, por cuanto predetermina el marco dentro del cual tendrá lugar la acción del parlamento e individualiza los órganos vinculados a la misma.

El Perú no es ajeno al uso de las cláusulas de evaluación. Desde los años noventa el Congreso de la República lo viene incorporando en forma sostenida y constante. En el período 2001-2006 se aprobaron cuarenta y tres leyes que contienen obligación de informar sobre su

43 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ITALIA

Artículo 56. La Cámara de los Diputados será elegida por sufragio universal y directo.

El número de los diputados será de seiscientos treinta, de los cuales doce son elegidos en la circunscripción del extranjero [...].

44 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ITALIA

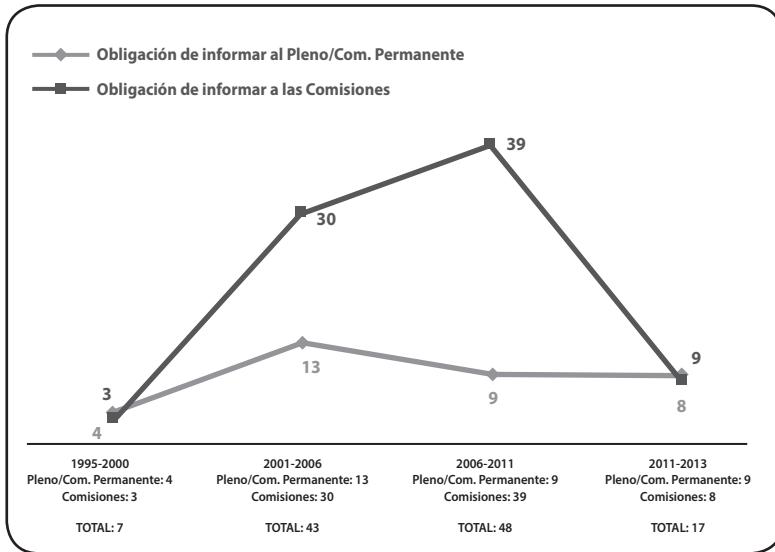
Artículo 57. El Senado de la República será elegido sobre una base regional, con excepción de los escaños asignados a la circunscripción del extranjero.

El número de los senadores electivos será de 315 (trescientos quince), de los cuales seis elegidos en la circunscripción del extranjero [...].

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

aplicación (cláusulas de evaluación); en el período 2006-2011 cuarenta y ocho; y, en el presente período (al 26 de enero de 2013) diecisiete. Es decir, desde el 2001 a la fecha se ha insertado al ordenamiento jurídico un gran número de leyes que contienen dicho tipo de cláusulas, quedando determinadas entidades o funcionarios públicos obligados a informar ante el Pleno del Congreso o ante las comisiones parlamentarias.

GRÁFICO 1. Número de leyes que disponen a las entidades públicas presentar informes al Pleno o Comisión Permanente y a las comisiones ordinarias del Congreso de la República



Fuente: Congreso de la República “<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/cia.nsf/>”.

Elaboración: propia.

Podemos destacar, entre dichas normas: la Ley 28495,⁴⁶ Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, cuya sexta disposición complementaria prescribe la obligación de presentar a la Presidencia del Congreso de la Repúbli-

⁴⁶ Promulgada el 6 de abril de 2005 y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 15 de abril de 2005.

ca un informe anual de los avances realizados en las políticas referidas al desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuanos; la Ley 28803⁴⁷ que establece el marco normativo para el ejercicio de los derechos de los adultos mayores, en cuya segunda disposición complementaria final dispone que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social conjuntamente con el Ministerio de Salud informan anualmente ante el Pleno del Congreso sobre las medidas tomadas en cumplimiento de dicha norma; y, finalmente, la Ley 29515⁴⁸ que faculta al Poder Ejecutivo aprobar el Proyecto Educativo Nacional mediante Decreto Supremo y establece en su artículo 2, que el Ministerio de Educación informa anualmente ante el Pleno del Congreso sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional, incluso precisa que el informe se realiza en sesión ordinaria del mes de marzo.

También existe otro bloque de leyes que contienen cláusulas de evaluación y establecen la obligación de informar ante las comisiones parlamentarias permanentes. Tal es el caso de: la Ley 27633,⁴⁹ mediante la cual se modifica la Ley 27143, Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional, en cuyo artículo 3 establece que el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CONSUCODE)⁵⁰ debe informar mensualmente a la Comisión de Industria, Comercio, Turismo y Pymes del Congreso de la República, sobre el impacto económico de la aplicación de dicha norma; y, la Ley 29479⁵¹ que prorroga el plazo de vigencia de los beneficios tributarios a favor de los Centros de Exportación, Transformación, Industria Comercialización y Servicios (CETICOS), en cuyo artículo 3.2 establece que estos deben presentar, bajo responsabilidad, a las co-

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

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

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

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

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

misiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República, un informe anual sobre el impacto de la norma en el desarrollo regional.

1.3 Oceanía

1.3.1 Australia

Si bien es cierto que, geográficamente, Australia se encuentra fuera de Europa y evidentemente de América, se trata de un caso con particularidades muy valiosas que merecen tomarse en cuenta.

Su sistema parlamentario es bicameral. El Senado (Cámara alta) se conforma con seis senadores elegidos por cada Estado original⁵² y la Cámara de Representantes (Cámara baja) está integrada por el doble del número de senadores.⁵³

La *Oficina de Asesoría Parlamentaria* (OPC) es la encargada de asistir en la redacción de la ley. El asesoramiento que brinda es eminentemente técnico.

En este modelo la evaluación legislativa es sustanciosa. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁵⁴ ha identificado diversas herramientas y enfoques metodológicos que sirven para su desarrollo:

52 CONSTITUCIÓN DE AUSTRALIA DE 1900

Parte II. El Senado. 7. El Senado se compondrá de senadores por cada Estado, directamente elegido por el pueblo.

Hasta que el Parlamento disponga lo contrario habrá seis senadores para cada estado original. El Parlamento podrá dictar leyes crecientes o disminuyendo el número de senadores por cada Estado, ningún Estado original deberá tener menos de seis senadores.

Los senadores serán elegidos por un mandato de seis años, y los nombres de los senadores elegidos por cada Estado deberán ser certificados por el Gobernador General.

53 CONSTITUCIÓN DE AUSTRALIA DE 1900.

Parte III. La Cámara de Diputados 24. La Cámara de Representantes se compondrá de miembros directamente elegidos por el pueblo de la Commonwealth, y el número de estos miembros será, tan cerca como sea posible, el doble del número de los senadores [...].

54 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing. p. 63.

- *Inventario de normas*: los análisis de inventario toman los objetivos de la norma, centrándose principalmente en su costo-eficacia. Se han utilizado para identificar leyes innecesarias, aquellas cuyos costos y distorsiones exceden el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- *Estudios ad-hoc*: a diferencia de los antes nombrados, los estudios *ad-hoc* normalmente se focalizan en sectores o industrias, permiten analizar los objetivos de la regulación y evaluar si son apropiados, además de estudiar su costo-eficacia. Estos estudios pueden realizarse por una variedad de razones como compromisos electorales; demandas de reformas a nivel departamental, de la industria o de los consumidores; por una crisis; o como resultado de otros procesos de revisión.
- *Estudios basados en principios*: establecen una serie de condiciones que sirven de filtro para analizar la ley dentro de un programa de revisión de normas. Las leyes se analizan aplicando un mayor detalle en el análisis de las normas que no cumplen el principio.
- *Revisiones integradas*: son requisitos obligatorios para revisar la normatividad en un punto específico. Se incluyen en la legislación, como parte de un diseño explícito, como el caso en que los resultados de una regulación son altamente inciertos, o por convención, como en el caso de las cláusulas de vencimiento. En otros casos, sin embargo, se aplica una regla general en torno a cuándo se debe requerir automáticamente una revisión *ex post*. Idealmente, se trataría de una evaluación sobre si las leyes están logrando su finalidad al menor costo o si los objetivos aún son los adecuados.

1.3.2 Nueva Zelanda

Nueva Zelanda tiene un sistema parlamentario unicameral. La Cámara de Representantes está conformada por ciento veintiún integrantes.⁵⁵

En este modelo la redacción de la ley es centralizada la asume la *Oficina de Asesoría Parlamentaria* (PCO), que se encuentra bajo la supervisión del *Fiscal General de Control* o, en su defecto, por el *Primer Ministro*.

55 Ley electoral de 1993, Acto Público 1993 N° 87, aprobada el 17 de agosto de 1993.

Tiene un comité especializado en la Cámara de Representantes llamado *Comité de Análisis de las Regulaciones (Regulations Review Committee)*, encargado de revisar las leyes. En la práctica, dicho comité se concentra en verificar el uso adecuado de la potestad legislativa y no exactamente evalúa la calidad de la ley o sus efectos; empero, considerando que su labor comprende, por lo menos en teoría, ambos aspectos, podría decirse que está habilitado para realizar evaluación prospectiva y también de efectos.

Cuenta, además, con el llamado *Código de Buenas Prácticas Regulatorias (Code of Good Regulatory Practice, CGRP)*, que obliga a los legisladores a revisar las normas de forma sistemática para garantizar que cumplan de manera eficiente y eficaz los objetivos que justificaron su promulgación.

El CGRP trata sobre la eficiencia, eficacia, transparencia, claridad e igualdad con respecto a la regulación.⁵⁶

56 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing. p. 87.



ARTÍCULO DEL SEÑOR
CONGRESISTA
MARTÍN AMADO RIVAS TEIXEIRA



LA ETAPA DE ESTUDIO EN COMISIÓN EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO MONOCAMERAL PERUANO: ¿NECESIDAD DE REFORMAR LA REFORMA?

La Constitución Política del Perú, en el artículo 90, establece que el Poder Legislativo reside en el Congreso de la República que consta de cámara única, integrada por ciento treinta congresistas elegidos por un período de cinco años. Bajo el imperio de esta norma, cuyo texto original data de 1993,¹ nos apartamos de una larga tradición bicameralista² y adoptamos el monocameralismo propio de países territorial y demográficamente pequeños que, además, por diversas razones, requieren cierta celeridad en sus procedimientos parlamentarios (legislativo o de control político).

Este viraje en el diseño constitucional del Congreso obligó a una reforma considerable en el procedimiento legislativo, entendido como un conjunto de actos sucesivos e integrados que ocurren en instancia única y definitiva, sin posibilidad de intervención de la Cámara revisora, como ocurre en los parlamentos bicamerales.³ Lógicamente, en un *iter* legislativo tan breve, la etapa de estudio y dictamen en comisión adquiere singular trascendencia y, como consecuencia, los integrantes de dichos órganos gran protagonismo, sobre todo el presidente que, en la práctica, podría decidir durante el tramo final del procedimiento el contenido de la ley.⁴

1 El texto original del artículo 90 fue modificado por el artículo único de la Ley 29402, publicada el 8 de setiembre de 2009.

2 El bicameralismo ha estado presente en casi todas las constituciones del Perú, salvo la Constitución Vitalicia o Bolivariana de 1826, que estableció un sistema tricameral (además de las cámaras de senadores y diputados, una Cámara de Censores), y la vigente de 1993, que estableció el monocameralismo.

Para algunos autores la Constitución de 1823 instauró un sistema monocameral, a pesar de la existencia del Senado conservador.

3 Desde nuestro punto de vista, la más importante clasificación del bicameralismo es la efectuada por Arend Lijphart, para quien existen los siguientes tipos: simétrico/asimétrico y congruente/incongruente. Entre las obras de este autor destacan: *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo y Modelos de democracias: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*.

4 En la práctica parlamentaria, el presidente de Comisión acepta o rechaza las propuestas de los miembros de la Cámara sobre un proyecto legislativo sometido a debate. Asimismo, puede presentar, luego de ocurrido el debate, un texto sustitutorio (individual o consensuado con otro presidente de Comisión dictaminadora) distinto al aprobado por la Comisión.

Pese a tan evidente importancia, dicha reforma no recibió la atención debida en el Reglamento del Congreso de la República, cuyo texto prácticamente guarda silencio sobre el desarrollo de la etapa de estudio en Comisión, o en todo caso, contiene reglas bastante elementales en los artículos 70 (referidas al dictamen) y 77 (referidas al envío a comisiones y estudio).

Así, en el artículo 77 se establece que, luego de verificar el cumplimiento de los requisitos formales, la oficina administrativa competente remite los proyectos legislativos a una o dos comisiones como máximo para estudio y fija en treinta días útiles (cerca de treinta y ocho días calendario) el plazo en que se debe emitir dictamen. En realidad se trata de un plazo cuya extensión es técnicamente asfixiante, solo similar al previsto en Paraguay,⁵ pero inferior al establecido en Uruguay⁶ (noventa días), y totalmente contrapuesto a el modelo chileno y argentino, cuyo plazo, al no estar previsto en la norma, se ajusta a la complejidad del correspondiente proyecto legislativo. Ello, sucede a pesar que todos los países citados cuentan con parlamentos bicamerales.

Por consiguiente, las comisiones parlamentarias ordinarias del Perú deben, en el plazo de treinta días útiles: solicitar opinión o información a las entidades vinculadas con la iniciativa legislativa;⁷ recibir la opinión de expertos en sesiones legislativas; fomentar la participación ciudadana, mediante audiencias públicas o sesiones desconcen-

5 Reglamento de la Cámara de Diputados de Paraguay.

Artículo 184. Las comisiones deben expedir dictamen dentro del término de treinta días a contar desde aquel en que se dio cuenta, en la Cámara, del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente.

6 Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay

Artículo 128. Las Comisiones Permanentes deben expedirse dentro del término de noventa días, a contar desde aquel en que se dio cuenta en Cámara del destino del asunto. Si así no lo hicieren, el Presidente, a solicitud firmada por veinticinco Representantes, deberá nombrar de inmediato una Comisión Especial, de la que no podrá formar parte ninguno de los miembros de la anterior, y si transcurrido igual plazo tampoco se expidiere la nueva Comisión, se procederá en idéntica forma.

7 En la práctica, las respuestas a los pedidos de opinión o información, cuando son respondidos, llegan a poder de las comisiones pasados los treinta días.

tradas;⁸ y, finalmente elaborar y aprobar el texto normativo, que, como bien ha señalado el Grupo de Trabajo, casi siempre difiere al presentado en el proyecto legislativo original.

Ciertamente, siendo la preocupación de los parlamentos del presente siglo legislar en forma racional aprobando leyes de calidad, ergo, con contenido homogéneo, completo y coherente,⁹ dicho plazo resulta insuficiente e inapropiado. Es insuficiente porque, entre otros aspectos, su corta extensión dificulta incorporar la participación ciudadana al proceso legislativo, aumentando la distancia cada vez mayor entre el Parlamento y los ciudadanos, lo que afecta la legitimación no solo de esta institución, sino del propio sistema democrático.¹⁰ Asimismo, consideramos que es inapropiado por cuanto la brevedad del estudio especializado (en instancia única y definitiva) ocasiona un tratamiento parcial e incompleto de la situación fáctica o jurídica regulada, y como tal se aprueban leyes cuyo contenido requiere ser modificado casi en forma inmediata a su promulgación.¹¹ Conviene acotar que la celeridad siempre será incompatible con una buena política legislativa (legislar clara y eficazmente), aun cuando el Parlamento cuente con dos cámaras.

Otro aspecto que demuestra la falta de atención o el silencio del vigente Reglamento del Congreso de la República, antes señalados, es la ausencia de reglas para el desarrollo de las sesiones y pronuncia-

8 Las audiencias públicas para recibir en forma directa la opinión ciudadana sobre los proyectos legislativos han perdido frecuencia desde el período parlamentario anterior. Asimismo, las sesiones desconcentradas, mal llamadas sesiones *descentralizadas*, con similar propósito, son cada vez menos frecuentes.

9 El Manual de Técnica Legislativa, vigente con carácter vinculante, establece reglas y pautas para cumplir los requisitos del contenido de la ley (homogeneidad, completitud y coherencia), la estructura de la ley, entre otros aspectos.

10 Según Robert Dahl, la democracia se materializa en una serie real de instituciones políticas (Véase Dahl 2004: 6); en consecuencia, siguiendo esta línea, la legitimidad de dichas instituciones impactará en la democracia misma.

11 La inobservancia del requisito de completitud o completud, previsto por el Manual de Técnica Legislativa, origina leyes cuyo objeto de regulación (situación fáctica o jurídica) es tratado en forma parcial o incompleta. En estos casos será necesario aprobar de inmediato leyes complementarias o modificatorias.

mientos de la comisión,¹² lo que origina un cúmulo de malas prácticas legislativas nocivas para la calidad de la ley y que casi siempre terminan desnaturalizado el procedimiento a través del cual discurre la función legislativa. Veamos algunos casos.

Es bastante frecuente, al inicio de cada período anual de sesiones, encontrar que cada Comisión (léase presidente de Comisión) trata de establecer un sistema de trabajo particular, mediante la aprobación de planes de trabajo que, en algunos casos, supera la norma reglamentaria. Mediante dichos planes se busca consolidar (aunque es admitido como práctica normal) un *presidencialismo*¹³ con capacidad para decidir no solo el contenido de la agenda,¹⁴ sino además la marcha administrativa de la comisión;¹⁵ ello a pesar de que, en el ámbito propiamente legislativo, el Presidente goza de atribuciones bastante amplias, con capacidad, incluso, para presentar un texto normativo que puede ser distinto al aprobado por la voluntad mayoritaria de los miembros de la Comisión; asimismo, la ausencia de reglas precisas para el desarrollo de las sesiones se resuelve interpretando, bajo el *principio de conveniencia política*, la cláusula extensiva prevista en el artículo 44¹⁶ del Reglamento del Congreso de la República, interpretación que origina mecanismos y pronunciamientos disímiles entre

-
- 12 El texto del vigente Reglamento del Congreso de la República no ha previsto, por ejemplo, la forma en que el Presidente de la República ejerce el derecho de veto (observación presidencial en nuestro ordenamiento constitucional y parlamentario), ni el pronunciamiento de las comisiones sobre el particular. La regulación al respecto se encuentra en el Acuerdo de Consejo Directivo 080-2003-2004/CONSEJO-CR, aprobado en sesión del 16 de setiembre de 2003.
 - 13 El Reglamento del Congreso de la República es manifiestamente *presidencialista*. Aclaramos que con el término *presidencialismo* no nos referimos a la forma de gobierno, sino a la amplia concentración de facultades en el presidente de comisión.
 - 14 No existe norma en el Reglamento del Congreso de la República que faculte al Presidente de Comisión a determinar el contenido de la agenda parlamentaria de dicho órgano parlamentario; sin embargo, en la práctica determina el contenido y el orden de los temas que se deben tratar en cada sesión. Podríamos sostener que se aplica extensivamente la atribución del Presidente del Congreso, pero en este caso la agenda del Pleno es revisada por la Junta de Portavoces o el Consejo Directivo.
 - 15 El Presidente de Comisión determina la formación del módulo de personal de asesoría, disponiendo la contratación y la asignación de personal del Servicio Parlamentario. Asimismo, conduce la marcha administrativa durante todo el período anual de sesiones.
 - 16 El artículo 44 del Reglamento del Congreso de la República dispone que: “El reglamento del Congreso es el reglamento de la Comisión Permanente y de las demás comisiones en lo que sea aplicable”.

las distintas comisiones ordinarias que en cierta forma afectan la seguridad jurídica; y, finalmente, los presidentes de comisión también están facultados para recurrir a la exoneración de la segunda votación, excepción convertida en regla, que desvirtúa su finalidad: crear un espacio de reflexión sobre la conveniencia o inconveniencia política en la aprobación de determinada ley, máxime si ello ocurre dentro de un sistema parlamentario monocameral.¹⁷

Los aspectos antes señalados reflejan solo una pequeña parte de los problemas que enfrentan las comisiones parlamentarias permanentes durante su funcionamiento guiado, actualmente, por la práctica cotidiana; a pesar de ello son suficientemente válidos para sostener que la reforma efectuada en la *etapa de estudio y dictamen en comisión* como resultado de la adscripción al monocameralismo ha sido, por decir lo menos, contraproducente. Claro, esta conclusión de ninguna manera implica asumir que los mecanismos vigentes tomados del procedimiento legislativo seguido en la disuelta Cámara de Diputados sean malos per se y, por tanto, convenga prescindir de ellos; en puridad, nuestro propósito sencillamente busca llamar la atención sobre la necesidad de subsanar quizá la más sentida y sufrida omisión que alberga el vigente Reglamento del Congreso de la República.

En tal sentido, consideramos imprescindible proceder a *reformular la reforma* e incluir reglas precisas para el adecuado desarrollo de la etapa de estudio y dictamen en comisión dentro del procedimiento legislativo monocameral de nuestros días. De esta manera contribuiremos eficazmente a dotar de orden y predictibilidad al procedimiento legislativo en su etapa más importante; uniformar el desarrollo de las sesiones proscribiendo los llamados *reglamentos internos*; regular las atribuciones de los presidentes de Comisión, que

17 Es importante tener en cuenta que el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, en el artículo 113, establece que, luego de aprobado un dictamen en comisión, este queda en observación durante siete días. A pesar que el Parlamento argentino es bicameral, dicha etapa de enfriamiento permite reflexionar sobre la conveniencia o inconveniencia política del dictamen aprobado y advertir los errores u omisiones de su contenido.

como hemos señalado son bastante amplias; ampliar el plazo para el estudio y dictamen con la finalidad de incorporar la participación ciudadana en el proceso de creación de la ley; y eliminar la controvertida exoneración de la segunda votación.

Martín Amado Rivas Teixeira
Congresista de la República

2. TIPOS DE EVALUACIÓN DE LA LEY

Los pocos estudios realizados sobre la evaluación de la ley permiten diferenciar pacíficamente tres tipos: la prospectiva o prelegislativa, la simultánea o de acompañamiento⁵⁷ y la de efectos o postlegislativa. A continuación tratamos cada caso.

2.1 Evaluación prospectiva o prelegislativa

En términos generales, este tipo de evaluación permite estimar costos o beneficios probables y a partir de ellos identificar las alternativas óptimas para alcanzar los objetivos buscados.⁵⁸ Se realiza antes de la ejecución de una política o de un programa y tiene como objeto recoger datos acerca de su situación inicial.⁵⁹

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

No obstante, dependiendo de la complejidad de la regulación proyectada, la evaluación temprana suele ser posible solo en aspectos generales, sean estos económicos, jurídicos, ambientales o de otro tipo.⁶⁰

Riveros y Cortez, estudiosos de la evaluación de la ley en Chile, consideran como herramientas de la evaluación prospectiva: el análisis costo-beneficio y el uso de listados de comprobación o *checklisten*.⁶¹

57 KARPEN, Ulrich. *La evaluación de las consecuencias de las leyes*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 8, traducido por Brage Camazano, Joaquín, Madrid: 2004, p. 310.

58 "http://mcerfs.blogspot.com/2008/11/evaluacion-ex-ante-definicion.html"

59 Elementos para una definición de evaluación. Disponible en: "http://www.ulpgc.es/hege/"

60 BRONFMAN, Alan. *El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile, p. 52.

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

2.1.1 Análisis costo-beneficio

Este tipo de análisis constituye una exigencia poco común en las normas parlamentarias de nuestra región. Según los autores citados, se trata de una técnica que consiste en identificar, monetarizar y expresar en valor presente los costos y beneficios de un proyecto.

Pocos reglamentos parlamentarios lo han incorporado como exigencia obligatoria dentro del proceso de creación de la ley. En Europa, principalmente Alemania, España y Francia, se realizan análisis de impacto (social, económico, de género, etc.), pero no específicamente análisis costo-beneficio.

En América Latina solo el Perú contempla el análisis costo-beneficio como un requisito general de los proyectos de ley, así se advierte en el artículo 75⁶² del Reglamento del Congreso de la República. Sin embargo, la falta de precisión conceptual que esta técnica tiene en la citada norma reglamentaria, sumada a la velocidad legislativa y el efecto de los llamados *rankings de productividad*, lo han convertido en una exigencia meramente simbólica y fácil de eludir.⁶³ Se trata de llegar primero con la propuesta, aunque ello implique omitir la evidencia empírica o los análisis necesarios para el debate y aprobación de los proyectos legislativos.

El Manual de Técnica Legislativa vigente,⁶⁴ aunque con relativo éxito, ha tratado de corregir las dificultades generadas por la imprecisión reglamentaria estableciendo, en el capítulo VIII, numeral 7, literal d), que la exigencia del análisis costo-beneficio se entiende

62 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

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

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

64 La segunda versión del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú fue aprobada mediante Acuerdo de Mesa 242-2012-2013/MESA-CR. A diferencia de la primera versión, incluye un Manual de Redacción Parlamentaria.

como un análisis costo-oportunidad, en cuya virtud se debería analizar el probable efecto social y económico de la propuesta legislativa para demostrar que el aumento del bienestar social en los ciudadanos es mayor que el costo de su vigencia. En la práctica, busca aproximar la finalidad de la ley con el principio proclamado por Jeremy Bentham: *lograr la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos*.

Corresponderá al *Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley* (en adelante el *Grupo Especial*), introducir un mecanismo definitivo que promueva el cumplimiento del análisis de impactos de la propuesta normativa.

2.1.2 Listado de comprobación o checklisten

Otra herramienta importante utilizada en la evaluación prospectiva es el listado de comprobación o *checklisten*.

Consiste en un bloque predeterminado de preguntas que deben responderse durante la elaboración del proyecto legislativo. El origen y desarrollo de esta técnica se encuentra en los regímenes parlamentaristas caracterizados por un sistema centralizado de redacción de la ley; tal es el caso del Reino Unido, que encarga a la Oficina del Consejo Parlamentario (*Office Parliamentary Counsel*),⁶⁵ adscrita al Gobierno, tanto la redacción del proyecto legislativo, como su acompañamiento durante el procedimiento de aprobación; y, Alemania, que confía dicha tarea a los ministerios, por cuya razón es considerado titular de un sistema de redacción difuso o mixto.⁶⁶

El modelo emblemático respecto al uso de esta técnica se encuentra en la República Federal de Alemania debido al uso del famoso *Cuestionario Azul*.⁶⁷ Se trata de un bloque de diez preguntas generales de

65 La Oficina del Consejo Parlamentario (*Office Parliamentary Counsel*) fue creada en Gran Bretaña, el 8 de febrero de 1869, pertenece al Gobierno.

66 A pesar que los ministerios forman parte del Gobierno, se le denomina sistema difuso porque no tienen un órgano encargado de redactar la ley.

67 El contenido del *Blaue Prüffragen* (1986) se adjunta como anexo.

las cuales deriva cuarenta y seis específicas que serán respondidas o desarrolladas durante el tramo de elaboración del proyecto legislativo. Los listados de comprobación o *checklisten* también son utilizados en España, Suiza, Austria e Italia y, con ciertas particularidades, en el Reino Unido y en los Estados Unidos de América.⁶⁸

El caso de España amerita detener nuestra atención por la considerable influencia que ejerce en los procedimientos legislativos de Iberoamérica y por el vasto número de instrumentos que ha producido, lo que obligó a la aprobación de la llamada *Memoria del análisis de impacto normativo* cuya finalidad es consolidar en torno a ella los instrumentos existentes.

En efecto, el Gobierno español aprobó el Real Decreto 1083/2009, en aplicación de los artículos 22⁶⁹ y 24 de la Ley 50/1997,⁷⁰ modificados por la Ley 30/2003 y por la Ley Orgánica 3/2007, con la finalidad de sistematizar y simplificar los informes y memorias que acompañan

68 RODRÍGUEZ, Samuel. *La ¿evaluación? de las normas penales en España*. En Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, Madrid, 2013, p. 19.

69 Ley 50/1997. Artículo 22. De la iniciativa legislativa del Gobierno.

1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los artículos 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.
2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el Ministerio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.
En todo caso los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica.
3. El titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.
4. Una vez cumplidos los trámites a que se refiere el apartado anterior, el titular del Departamento proponente someterá el Anteproyecto, de nuevo, al Consejo de Ministros para su aprobación como Proyecto de Ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, acompañándolo de una Exposición de Motivos y de la Memoria y demás antecedentes necesarios para pronunciarse sobre él.
5. Cuando razones de urgencia así lo aconsejen, el Consejo de Ministros podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado tercero de este artículo, salvo los que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un Proyecto de Ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

70 Esta ley se publicó en el BOE 285 de 28 de noviembre de 1997.

tanto a los anteproyectos, como a los proyectos legislativos presentados ante el Parlamento. En el artículo 1.2⁷¹ se establece que las memorias, estudios e informes indicados en la Ley 50/1997 incluirán un documento único denominado *Memoria del análisis de impacto normativo* que debe redactar el órgano proponente en forma simultánea a la elaboración del proyecto legislativo; en el artículo 2, se establece su estructura y contenido;⁷² y en la disposición adicional primera,⁷³ se faculta al Consejo de Ministros para formular una Guía Metodológica que facilite la elaboración de dicha memoria.⁷⁴

De esta manera se complementa el cuestionario⁷⁵ aprobado por el Consejo de Ministros mediante Acuerdo del 26 de enero de 1990. Si bien es cierto que ambos instrumentos tienen distinta finalidad, en palabras de Rodríguez Fernández, la Guía Metodológica no debe entenderse como un documento adicional porque en realidad busca precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, así como de la memoria económica y del informe sobre el impacto por razón de género.⁷⁶ En buen romance, hace posible la unificación de los instrumentos que deben adosarse a los anteproyectos y proyectos legislativos.

En América Latina la evaluación prospectiva no ha sido desarrollada

71 Real Decreto 1083/2009. Artículo 1.2. Las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos a que se refiere el apartado anterior se incluirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.

72 La estructura de la memoria de análisis del impacto normativo se adjunta como anexo del presente texto.

73 Real Decreto 1083/2009. Disposición adicional primera. A propuesta de los titulares de los Ministerios de la Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación antes del 31 de diciembre de 2009, una Guía Metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo.

74 El índice de la Guía Metodológica referida al Real Decreto 1083/2009 se adjunta en calidad de anexo.

75 El texto del cuestionario aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 26 de enero de 1990, se adjunta en calidad de anexo.

76 RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel. *La ¿evaluación? De las normas penales en España*. Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología, 2013, p. 14.

ni implementada en sede parlamentaria, nos atreveríamos a sostener que es casi impracticable, salvo el caso del Congreso peruano, que registró un significativo avance con la aprobación, en el año 2010,⁷⁷ del *Manual de Técnica Legislativa*⁷⁸ cuyo capítulo VI, denominado *Necesidad y Viabilidad de la Ley*, incluye un bloque de once pasos típicos de la evaluación prospectiva.

Dicho bloque comprende los pasos siguientes:

- a. **Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley:** existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.
- b. **Análisis de la información especializada sobre la materia:** estudios especializados, publicaciones, entrevistas, estadísticas entre otros.
- c. **Estudio del marco normativo que regula la materia:** normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia y costumbres, entre otras.
- d. **Estudio de proyectos de ley similares o relacionados con la materia:** proyectos de ley que se encuentran en trámite o que han sido archivados.
- e. **Análisis costo beneficio (costo oportunidad):** cuanto se pierde, cuanto se gana en términos sociales, políticos y económicos.
- f. **Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley:** previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley.
- g. **Determinar quiénes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley:** identificar quiénes impulsan externamente la ley y quiénes son sus destinatarios.
- h. **Análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley:** recabar la opinión de quienes resultarán afectados positiva o negativamente con la aprobación de la ley.
- i. **Estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley:** determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.

77 En el año 2010 se aprobó la primera edición del Manual de Técnica Legislativa. La segunda edición, que incluye el Manual de Redacción Parlamentaria, fue aprobada mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013.

78 También cuentan con manual de técnica legislativa los parlamentos de Panamá y República Dominicana.

- j. **Forma del proyecto de ley:** la redacción del proyecto de ley debe adecuarse a las normas del presente manual.
- k. **Consulta con el decisor político:** el texto del proyecto de ley se presenta al decisor político para su corrección y revisión, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política.

La tendencia adoptada por el manual peruano, evidentemente, se aparta de los cuestionarios o listados de preguntas que caracterizan al modelo germánico y anglosajón, guardando mayor empatía con el estilo utilizado por Montesquieu, auténtico precursor del arte de legislar.

Ello se puede constatar revisando el capítulo XVI, libro XXIX, de su emblemática obra titulada *Del espíritu de las leyes*, que bajo el título *Choses á observer dans la composition des lois*, incluye el catálogo para el arte de legislar cuyo resumen, con información tomada de Santaella López,⁷⁹ presentamos a continuación:

- a. **En las leyes ha de existir cierto candor.** La ley debe ser simple y sencilla.
- b. **Su estilo debe ser conciso, sencillo y lacónico.** El estilo directo exento de figuras y de toda hinchazón innecesaria realza la majestad de la ley.
- c. **La letra de la ley tiene una importancia fundamental.** Lo esencial es que la letra de las leyes despierte las mismas ideas en todos. La ley comunica y manifiesta su contenido a través de su propia letra, es decir, de su propio texto.
- d. **Las sutilezas legales resultan inútiles.** La ley ha de ser entendida por todos quienes tienen capacidad natural para ello, ya que todos están obligados a su cumplimiento.
- e. **Deben evitarse las excepciones, prohibiciones, limitaciones y modificaciones innecesarias.** Cuando no son indispensables conviene no ponerlas. Son detalles que conducen a más detalles.
- f. **La ley debe expresar las ideas con fijeza y claridad.** Todo aquello que no se encuentra expresado con fijeza y claridad contribuye a fomentar el incumplimiento de las leyes y a eludir su aplicación.

79 SANTAELLA, Manuel. *Montesquieu: el legislador y el arte de legislar*. Madrid: Ediciones Gráficas Ortega, 1995, p. 156.

- g. Cuando la ley tiene que determinar algo, es necesario evitar que se traduzca en dinero (principio antinominalista).⁸⁰
- h. No conviene introducir modificaciones en ninguna ley sin razón suficiente.
- i. Si se quiere dar la razón de una ley, es preciso que sea digna de ella.
- j. Es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas. Las leyes deben adecuarse a la naturaleza de las cosas.

Por su parte Martín Kriele,⁸¹ en un interesante ejercicio académico, combina ambos aspectos (preguntas y temas planteados en sentido afirmativo) en las siete reglas conocidas como *máximas para el arte de legislar*, muy citadas y también utilizadas en los últimos tiempos.

Estas son:

- **Primera máxima.** Partir de la presunción (rebatible) favorable de la razonabilidad del derecho vigente.
- **Segunda máxima.** Determinar las ventajas esperadas del proyecto de ley.
- **Tercera máxima.** Se refiere a las consecuencias de la norma: determinar con amplitud las consecuencias perjudiciales, y en lo posible, también las “consecuencias de las consecuencias”.
- **Cuarta máxima.** Ponderación imparcial. ¿Ventajas para quién? ¿Costos para quién?
- **Quinta máxima.** Tanta limitación de la libertad como sea necesaria, tan poca como sea posible.
- **Sexta máxima.** Permanecer en armonía con el sentido común, es decir, con las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, acu-

80 El nominalismo es una corriente filosófica según la cual todo lo que existe son particulares, contraponiéndose a la teoría de los universales o entidades abstractas. David Armstrong, realista contemporáneo, escribió en 1978 el texto *Los universales y el realismo científico*, el cual se puede consultar para profundizar sobre la materia.

81 KRIELE, Martín. “Máximas para el arte de legislar”, en Manuel Cavero Gómez (coordinador): *La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, abril 1988. Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, 2000.

ñadas por el derecho y la eticidad.

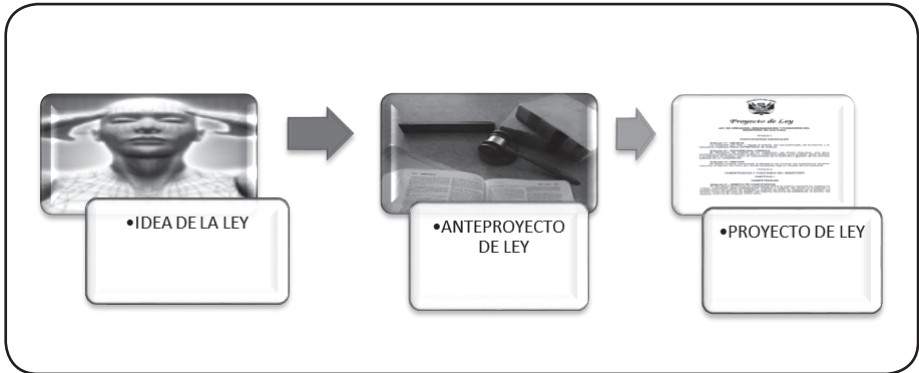
- **Séptima máxima.** Asegurar que las leyes se transmitan al pueblo.

Nótese que, salvando las adhesiones o discrepancias teóricas que cada estilo pudiera generar, los casos citados⁸² permiten distinguir dos etapas dentro de las cuales habitan la evaluación prospectiva y la evaluación simultánea o de acompañamiento respectivamente:

- **La primera etapa** comprende desde la idea de la ley hasta la presentación del proyecto legislativo en el Parlamento.

En el siguiente gráfico se puede apreciar con claridad la etapa dentro de la cual ocurre la evaluación prospectiva o prelegislativa,⁸³ así como cada una de sus fases las cuales casi siempre coinciden con el proceso de elaboración del respectivo proyecto legislativo.

GRÁFICO 2. Fases de la evaluación prospectiva



Elaboración: propia.

82 Nos referimos al catálogo de Montesquieu, al cuestionario azul alemán, al cuestionario y guía metodológica españoles, las máximas para el arte de legislar de Kriele, el bloque del Manual de Técnica Legislativa del Perú y el caso español.

83 Se denomina evaluación prelegislativa porque ocurre antes de que el proyecto legislativo ingrese a sede parlamentaria.

El caso español nos ayuda a complementar o digamos explicar con meridiana claridad el gráfico que antecede. Según el artículo 88 de la Constitución de 1978,⁸⁴ los proyectos de ley son redactados por los ministerios y aprobados por el Consejo de Ministros antes de ser sometidos al Congreso junto con la exposición de motivos y los antecedentes, a los que Sainz Moreno denomina datos objetivos⁸⁵ (encuestas, informes de expertos, estadísticas, etc.). En aplicación del artículo 22 de la Ley 50/1997, los ministerios deben poner los anteproyectos que elaboran a consideración de la Presidencia del Consejo de Ministros para que disponga las consultas, dictámenes e informes necesarios. Vencido el plazo previsto y cumplidos los trámites correspondientes, el anteproyecto nuevamente retorna a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación, la cual lo convierte en proyecto de ley.

Se trata de un tramo perfectamente delimitado que tiene como punto de inicio la idea de la ley, seguida por la elaboración del anteproyecto de ley, la aprobación de este por el Consejo de Ministros y finalmente su presentación ante el Parlamento.

La evaluación prospectiva, entonces, es aquella que concurre con la elaboración del proyecto legislativo, acompaña dicho proceso que influirá en forma determinante en la calidad de la futura ley, no olvidemos que un proyecto técnicamente sustentado y con información suficiente para su debate, terminará siempre en una buena ley.

84 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Artículo 88. Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

85 SAINZ MORENO, F. *Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley*, en SAINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J. *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria Gasteiz, 1989, p. 25

Claro, se debería evitar quedar atrapados en la concepción reduccionista cuestionada por Mariano Gerván⁸⁶ cuando señala que:

En el plano teórico el Cuestionario Azul, al poner de relieve el valor de preguntarse *ex ante* acerca de las implicancias y consecuencias últimas, en la etapa de elaboración de la norma, contrasta con la visión reduccionista que concibe las listas de verificación exclusivamente para controlar *ex post* si se cumplieron o no los requisitos o procedimientos indicados, atendiendo solo a cuestiones de técnica legislativa, composición o estructura formal y redacción o lenguaje, sin reparar o directamente prescindiendo de otras dimensiones como la teleológica, y de aspectos específicos de la ética normativa, como los deontológicos y axiológicos, todo ello propio de la ciencia o teoría de la legislación

- **La segunda etapa** comprende desde la presentación del proyecto de ley hasta su aprobación por la Cámara.

En esta etapa tiene lugar la llamada evaluación simultánea porque concurre con el *iter* legislativo, a diferencia de la evaluación prospectiva que, como hemos señalado, coincide con la elaboración del proyecto de ley.

Aunque se trata del tipo de evaluación más frecuente en todas las latitudes aún no se encuentra plenamente identificada con el circuito de la evaluación legislativa, usualmente se confunde con los actos o fases del procedimiento legislativo. A continuación nos referimos a ella.

2.2 La evaluación simultánea

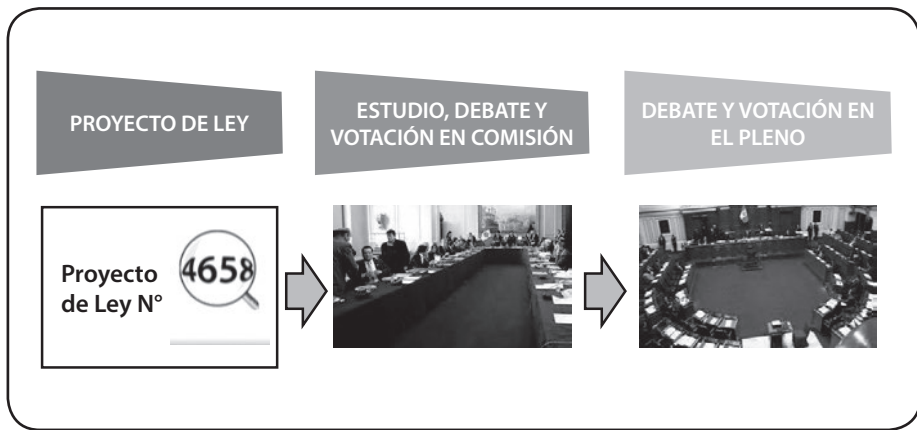
La evaluación simultánea, llamada por Karpen de *acompañamiento*, es aquella que tiene lugar en el Parlamento, “[...] durante el proceso

⁸⁶ GERVÁN, Mariano. *Listas de Verificación, o checklist*, en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul “*Blauen Prüffragen*”. La Plata. Universidad Católica de la Plata. Programa de Estudios Legislativos, p. 5.

de toma de decisiones relativas a la norma".⁸⁷ Comprende la presentación del proyecto de ley ante el Parlamento, el envío a Comisión, así como su debate y aprobación por la Cámara.

En el siguiente gráfico presentamos los principales pasos que conforman la evaluación simultánea:

GRÁFICO 3. Pasos de la evaluación simultánea



Elaboración: propia.

El grado de intensidad de este tipo de evaluación depende del diseño y regulación que tiene la etapa de estudio en Comisión en cada procedimiento legislativo. En algunos casos resulta sumamente complicada por la diversidad de actos que se deben cumplir en poco tiempo, mientras que en otros es relativamente sencilla.

Miremos algunos casos ilustrativos:

2.2.1 La etapa de estudio en Comisión en España

En el procedimiento legislativo español, regido por el sistema de en-

⁸⁷ KARPEN, Ulrich. *La Implementación de la Evaluación Legislativa en Europa: Modelos y Tendencias Actuales*. Madrid: Tecnos, 2006, p. 57.

miendas,⁸⁸ la comisión competente verifica la información que contienen los estudios, informes, memorias (impacto económico, de género y de competencias) adosados al proyecto legislativo; también constata su adecuación al marco constitucional y la observancia de las directrices⁸⁹ aprobadas para la correcta redacción de la ley.

Recibido el proyecto legislativo (proyecto de ley o proposición de ley), se registra, publica y abre el plazo de presentación de enmiendas que pueden corresponder al articulado o a la totalidad del proyecto. Vencido dicho plazo, se remite a Comisión.

La etapa de estudio en Comisión se desarrolla en un plazo de dos meses y quince días, conforme lo disponen los artículos 113 a 116 del capítulo segundo del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Según el texto del artículo 113,⁹⁰ la Comisión debe nombrar un ponente encargado de redactar, sobre la base del texto del proyecto y

88 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Artículo 110 :

1. Publicado un proyecto de ley, los Diputados y los Grupos Parlamentarios tendrán un plazo de quince días para presentar enmiendas al mismo mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento. La omisión de este trámite podrá subsanarse antes del comienzo de la discusión en Comisión.
2. Las enmiendas podrán ser a la totalidad o al articulado.
3. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios.
4. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga.
5. A tal fin, y en general, a todos los efectos del procedimiento legislativo, cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos.

89 Las directrices de técnica normativa fueron aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

90 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

Artículo 113:

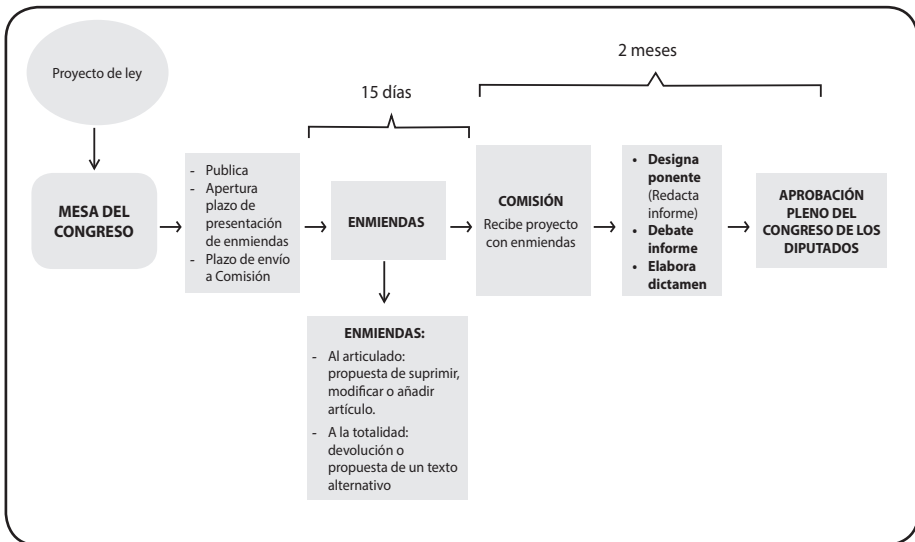
1. Finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días. [...]

las enmiendas presentadas, el informe respectivo dentro del plazo de quince días, el cual puede ser prorrogado por la Mesa Directiva de la Comisión según la complejidad del caso.

Dentro de esta etapa los proyectos legislativos no sufren variaciones sustanciales, las enmiendas, que generalmente provienen del Gobierno, recaen sobre el articulado y proponen modificaciones parciales y no a totalidad. El diseño de este procedimiento se compatibiliza con la forma de gobierno parlamentarista, otorgando orden y predictibilidad al proceso de creación de la ley, cosa que no sucede con el procedimiento legislativo desarrollado dentro del régimen presidencialista, promovido por muchos actores y con posibilidad de incorporar modificaciones a los proyectos en casi todas las etapas.

En el siguiente gráfico se presenta la etapa de estudio en Comisión que corresponde al procedimiento legislativo español:

GRÁFICO 4. La etapa de estudio en Comisión en el procedimiento legislativo español



Fuente: Reglamento del Congreso de los Diputados de España. Artículos 43, 109, 110, 113 y 114.
Elaboración: propia.

En América Latina, la etapa de estudio en Comisión prevista dentro del procedimiento legislativo es bastante más compleja. Los proyectos de ley cuentan con poca información y sus textos normativos son considerablemente básicos; en consecuencia, requieren mayor esfuerzo por parte de las comisiones parlamentarias legislativas y de los equipos técnicos encargados de brindar asistencia durante tan importante tramo.

2.2.2 La etapa de estudio en Comisión en la Cámara de Diputados de la República Argentina

En Argentina los proyectos legislativos presentados se anuncian en la Cámara antes de ser remitidos a la Comisión respectiva. Cumplido el anuncio se ponen a disposición de los diarios para su publicación.⁹¹ Luego, por mandato del artículo 123⁹² del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, los proyectos de ley se remiten a Comisión para estudio y dictamen. Los diputados deben presentar ante las comisiones las modificaciones que consideren conveniente, las cuales, junto con sus fundamentos, se publican en el respectivo despacho.

Dicho Reglamento no establece en forma expresa la extensión de la etapa de estudio y dictamen en Comisión, el plazo queda sujeto a la discrecionalidad de dichos órganos o del Pleno de la Cámara. Producido el dictamen, según el artículo 113, se imprime y numera en forma correlativa siguiendo el orden de presentación a la Secretaría; se distribuye entre los señores diputados; se pone a disposición de la prensa;

91 REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

Artículo 124. Todo proyecto presentado en la Cámara será puesto a disposición de los diarios para su publicación.

92 REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

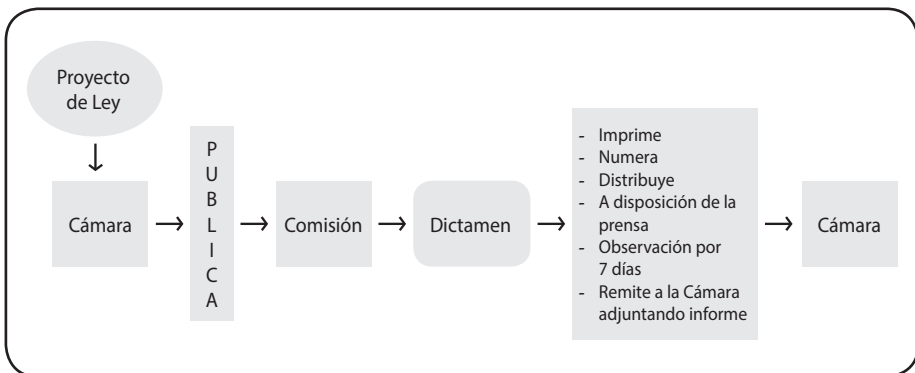
Artículo 123. Los proyectos que presenten los diputados serán fundados por escrito. Se anunciarán en la sesión en que tengan entrada y pasarán a la comisión que corresponda.

y, finalmente quedan en observación durante siete días hábiles.⁹³

A pesar que se trata de un parlamento bicameral que tiene la llamada por algunos especialistas *Cámara reflexiva*, como si la otra no lo fuera, resulta interesante apreciar una fase de observación que habilita no solo a presentar propuestas de modificación sobre el dictamen aprobado, sino que además se convierte en una breve etapa de enfriamiento que permite repensar sobre la conveniencia política o jurídica para aprobar la ley.

En el siguiente gráfico se presenta la etapa de estudio en Comisión bajo comento.

GRÁFICO 5. La etapa de estudio en Comisión en la Cámara de Diputados de la República Argentina



Fuente: Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación, artículos 111, 113, 115, 116, 117, 122 y 124.

Elaboración: propia.

93 REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA

Artículo 113. Producidos los dictámenes de las comisiones serán impresos, numerándolos correlativamente en el orden de su presentación a la Secretaría. Una vez impresos, se los distribuirá en la forma prevista en el artículo 50, inciso 5º, se pondrán a disposición de la prensa y quedarán en observación durante siete días hábiles.

La Cámara no considerará ninguna propuesta de modificación que no haya sido depositada en la Secretaría dentro de este término [...].

2.2.3 La etapa de estudio en Comisión en Colombia

En Colombia el Parlamento es bicameral y se rige por la Ley 5 de 1992, que contiene el Reglamento del Congreso, del Senado y de la Cámara de Representantes. El estudio y debate en Comisión se encuentra regulado por los artículos 148 a 168 de dicho cuerpo normativo.

Los proyectos que pasan a Comisión para estudio y debate pueden ser rechazados cuando sus disposiciones o modificaciones no se relacionan con una misma materia. Superada esta primera valla, son publicados en la Gaceta del Congreso y a continuación se designa uno o más ponentes que deben presentar su informe, entre cinco y quince días, según la complejidad del caso.

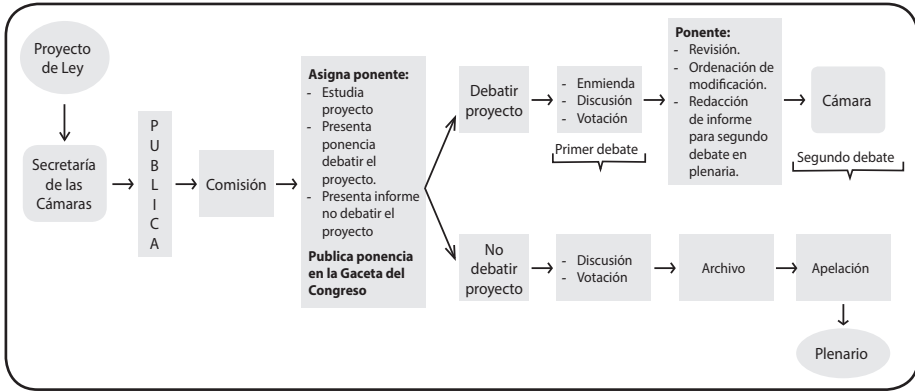
El primer debate se produce en el seno de la Comisión, que puede acordar debatir el proyecto o no debatirlo. Si acuerda debatirlo, se produce el primer debate en el seno de dicho órgano parlamentario. El segundo debate se produce en el Pleno de la Cámara.

El ponente debe absolver las consultas o dudas que se formulan antes de iniciar el debate en Comisión (primer debate). Luego se lee y discute el proyecto artículo por artículo, considerando las modificaciones propuestas por el ponente, los ministros del despacho o los miembros de la respectiva Cámara aunque no pertenezcan a la Comisión.⁹⁴ Aprobado el proyecto, pasará nuevamente al ponente, si así lo dispone el Presidente, para su revisión, ordenación de las modificaciones y elaboración del informe para segundo debate, esta vez en el Pleno de la Cámara.

En el siguiente gráfico se presenta la etapa de estudio en Comisión prevista por la Ley 5 de 1992:

94 Las enmiendas pueden presentarse hasta antes de la aprobación del proyecto.

GRÁFICO 6. La etapa de estudio en Comisión en Colombia



Fuente: Ley 5 de 1992. Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes de Colombia. Artículos 139, 147, 148, 150, 153, 156- 162, 164-166.

Elaboración: propia.

2.2.4 La etapa de estudio en Comisión en Chile

En Chile también rige un sistema bicameral,⁹⁵ conformado por la Cámara de Diputados y el Senado. Para un mejor análisis, incidiremos básicamente en las reglas del procedimiento seguido en la Cámara de Diputados.

Los proyectos de ley pueden ser presentados en cualquiera de las Cámaras, la Cámara de acogida del proyecto recibe el nombre de Cámara de origen, en tanto que la otra pasa a constituirse como Cámara revisora.⁹⁶ Se trata de un bicameralismo con determinadas particularidades: ambas cámaras pueden actuar como revisoras.

95 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Artículo 46. El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. [...].

96 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Artículo 124. [...] A propuesta de la Mesa, la Cámara elegirá, cuando sea procedente, a los Diputados que deberán formar parte de las Comisiones Mixtas contempladas en la Constitución, debiendo siempre integrarla el Diputado informante del proyecto.

El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora será considerado por una Comisión Mixta de igual número de Diputados y Senadores, la que propondrá la forma y modo de resolver las dificultades. El proyecto de la Comisión Mixta volverá a la Cámara de origen y, para ser aprobado tanto en ésta como en la revisora, se requerirá de la mayoría de los miembros presentes en cada una de ellas. [...].

El Presidente de la Cámara da cuenta del ingreso de un proyecto a la Oficina de Partes. Luego, el proyecto se envía a la Comisión⁹⁷ de estudio para ser analizado en sus aspectos generales. El Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile no precisa el plazo en que la Comisión debe emitir su informe respectivo, se trata de un plazo abierto.

Una vez estudiado el proyecto en forma general por la Comisión, se informa de sus conclusiones a la Cámara de origen, la cual discute y decide si admite o desecha⁹⁸ la idea de legislar sobre la materia propuesta. A esta fase se le conoce como discusión general porque en ella se admite a discusión las indicaciones que sobre el proyecto presentan el Presidente de la República, los ministros de Estado y los parlamentarios. En caso de que no se haya presentado indicaciones, se entenderá aprobado el proyecto sin necesidad de hacer la siguiente discusión.⁹⁹

97 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Artículo 118. Todo proyecto de ley sometido a la consideración de la Cámara deberá ser informado por la Comisión competente, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 228 [...].

98 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Artículo 129. La discusión general tiene por objeto:

- a). Admitir o desear en su totalidad el proyecto, considerando sus ideas fundamentales o matrices entendiendo por tales las contenidas en el Mensaje o Moción, según corresponda.
- b). Admitir a tramitación las indicaciones que se presenten sobre el proyecto, por el Presidente de la República y los Diputados, durante dicha discusión o dentro del plazo que la Sala acuerde.

De estas indicaciones se dará cuenta a la Cámara. Se dejará testimonio de ellas en el acta de la sesión en que sean leídas y se insertarán en el Boletín en que se publique dicha sesión.

Las indicaciones serán admitidas sólo cuando digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, y deberán presentarse por escrito, debidamente redactadas, especificando el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregarle, o indicando la modificación o modificaciones que se pretende introducirle [...].

99 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Artículo 130. Aprobado en general el proyecto, volverá de nuevo a Comisión con todas las indicaciones presentadas y admitidas a tramitación, con el fin de que emita su segundo informe. En caso de que no se hayan presentado indicaciones, se entenderá aprobado también en particular el proyecto.

La Comisión deberá presentar el segundo informe dentro del plazo prudencial que la Cámara le fije [...].

Aprobado en general un proyecto, se podrá acordar, a petición de un Jefe de Comité, por los dos tercios de los Diputados presentes y en votación económica inmediata, omitir el segundo informe de Comisión y entrar inmediatamente a la discusión particular, o dejar ésta para una sesión próxima.

De aprobarse el proyecto de ley con indicaciones, es enviado nuevamente a la Comisión para que estudie sus aspectos particulares, incluyendo las indicaciones efectuadas en la Cámara. Estudiado el proyecto, se elabora un segundo informe que es entregado a la Cámara de origen. Con este informe se procede a la discusión particular, cuyo objetivo es examinar, artículo por artículo, los acuerdos contenidos en el segundo informe de la Comisión, resolviendo sobre las indicaciones que hayan sido presentadas.¹⁰⁰

Concluido el debate, se procede a la votación, observando el quórum requerido por la Constitución.

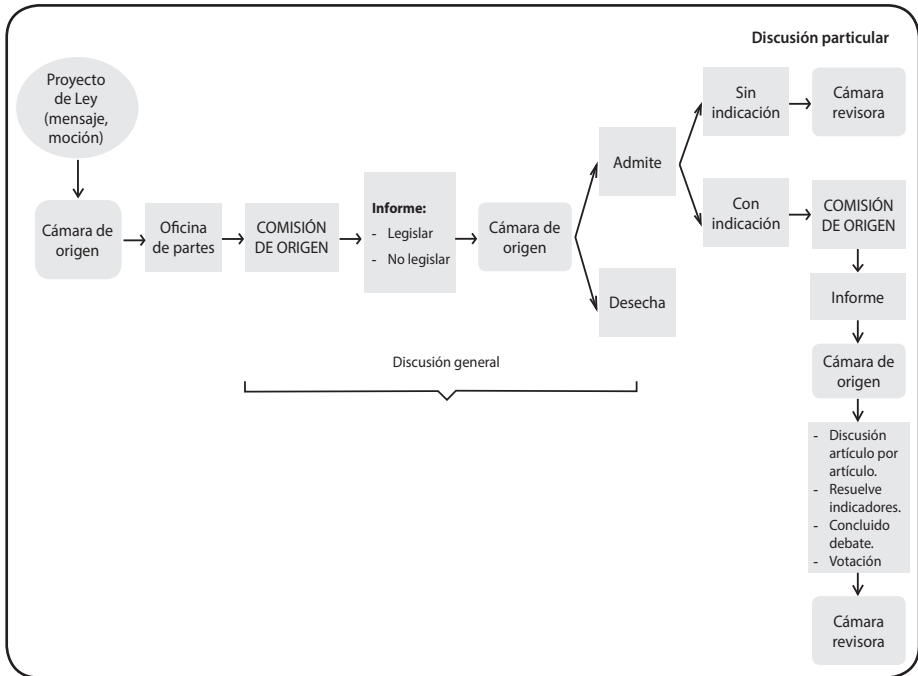
Este trámite legislativo desencadena tres resultados posibles: a) el proyecto es aprobado en su totalidad, en tal caso pasa inmediatamente a la Cámara revisora; b) el proyecto es aprobado en general, pero la Cámara de origen le introduce cambios o adiciones, en cuyo caso pasa a consideración de la Cámara revisora; y, c) el proyecto es desechado en su totalidad durante la discusión general en la Cámara de origen; en este supuesto su tramitación no continúa, quedando impedido de presentarse sino después de un año.

100 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

Artículo 131. La discusión particular tiene por objeto examinar en sus detalles y artículo por artículo, los acuerdos contenidos en el segundo informe de la Comisión.

Los artículos que la Comisión declare que no han sido objeto de indicaciones en la discusión del primer informe, ni de modificaciones en el segundo, quedarán ipso-jure aprobados, sin votación, y así lo declarará el Presidente al entrar a la discusión particular, salvo que se trate de normas que para su aprobación requieran quórum especial, en cuyo caso deberán votarse en particular. Las indicaciones renovadas en la discusión particular se discutirán y votarán en el lugar que les corresponda a juicio del Presidente [...].

GRÁFICO 7. La etapa de estudio en Comisión en Chile



Fuente: Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Artículos 7, 31, 118, 127, 130, 131, 132.
Elaboración: propia.

2.2.5 La etapa de estudio en Comisión en Paraguay

Paraguay tiene un Parlamento bicameral¹⁰¹ con mayor actividad legislativa en la Cámara de Diputados, a cuyo procedimiento nos vamos a referir.

Recibido un proyecto de ley, se pone a disposición de la prensa para su publicación,¹⁰² luego se le da entrada y sin más trámite se remite a

101 CONSTITUCIÓN NACIONAL DE PARAGUAY. Artículo 182. El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados. [...]
102 REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY Artículo 105. Todo proyecto presentado en la Cámara será puesto a disposición de la prensa para su publicación.

la Comisión respectiva¹⁰³ para que en un plazo de 30 días¹⁰⁴ emita el respectivo dictamen.

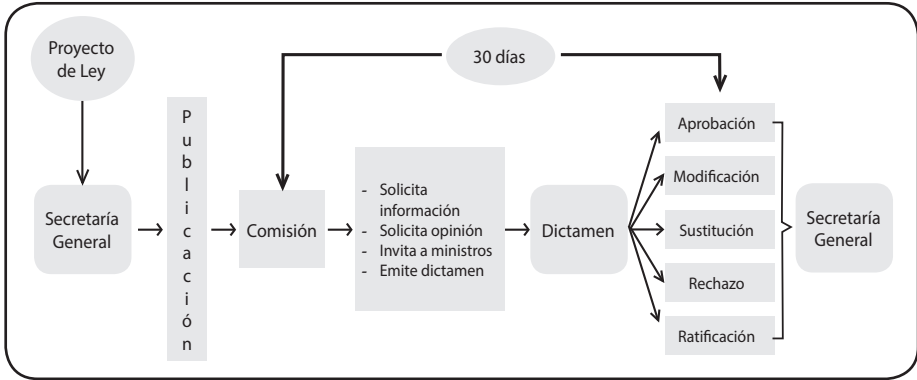
La Comisión puede solicitar informes u opiniones a personas, entidades públicas o privadas;¹⁰⁵ también puede invitar, con conocimiento de la Cámara, a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir informes u opiniones que permitan realizar el estudio, debate y emitir dictamen.¹⁰⁶

El dictamen contiene la opinión de la Comisión respecto a la aprobación, modificación, sustitución, rechazo o ratificación del proyecto de ley, el cual será entregado a Secretaría General de la Cámara para su posterior discusión en el plenario.¹⁰⁷

A continuación se presenta en gráfico la etapa de estudio y debate en Comisión que corresponde al procedimiento legislativo seguido en la Cámara de Diputados de Paraguay.

-
- 103** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY
 Artículo 103. Cuando el Poder Ejecutivo remitiere algún proyecto de ley, se le dará entrada y pasará sin más trámite a la comisión respectiva.
- 104** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY
 Artículo 104. Cuando un Diputado presentare algún proyecto de ley, se le dará entrada y pasará sin más trámite a la comisión respectiva [...].
- 104** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY
 Artículo 184. Las comisiones deben expedirse dentro del término de treinta días, a contar desde aquel en que se dio cuenta, en la Cámara, del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente.
- 105** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS PARAGUAY
 Artículo 176. Las comisiones de la Cámara podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a los efectos de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden a la Cámara
- 106** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY
 Artículo 177. Las comisiones podrán invitar, por medio de la Presidencia de la Cámara, a los Ministros del Poder Ejecutivo a conferenciar con ellas y pedirles informes u opiniones o suministrar datos para el mejor despacho de los asuntos en estudio.
- 107** REGLAMENTO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE PARAGUAY
 Artículo 178. Completado el estudio de los proyectos, la comisión se expedirá por escrito sobre ellos, aconsejando su aprobación, modificación, sustitución o rechazo y entregará en Secretaría General el informe que será leído en sesión. Los fundamentos del dictamen podrán hacerse verbalmente en ocasión de su tratamiento en plenario.

GRÁFICO 8. La etapa de estudio en Comisión en Paraguay



Fuente: Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de Paraguay. Artículos 96, 103, 104, 105, 176,177 y 178.

Elaboración: propia.

2.2.6 La etapa de estudio en Comisión en Uruguay

La República Oriental del Uruguay tiene un régimen bicameral. Para el presente estudio tomamos la etapa de estudio en Comisión del procedimiento legislativo seguido en la Cámara de Representantes.

Los proyectos de ley se presentan en Secretaría de la Cámara que, después de verificar su correspondiente exposición de motivos, lo admite y deriva a la Comisión respectiva,¹⁰⁸ para que emita pronunciamiento en un plazo de 90 días.¹⁰⁹

La Comisión reparte el proyecto de ley entre sus miembros para co-

108 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 141. Los proyectos deberán ser presentados con su correspondiente exposición de motivos, rechazándose por Secretaría los que no se hallen en esas condiciones o contengan glosas en su articulado.

109 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 128. Las Comisiones Permanentes deben expedirse dentro del término de noventa días, a contar desde aquel en que se dio cuenta en Cámara del destino del asunto. Si así no lo hicieron, el Presidente, a solicitud firmada por veinticinco Representantes, deberá nombrar de inmediato una Comisión Especial, de la que no podrá formar parte ninguno de los miembros de la anterior, y si transcurrido igual plazo tampoco se expidiera la nueva Comisión, se procederá en idéntica forma.

nocimiento. Durante la etapa de estudio puede solicitar la presencia de funcionarios públicos o de particulares y de personal técnico de la Cámara.¹¹⁰ Asimismo, recibe las enmiendas dentro del plazo de treinta días, las cuales publica en su oportunidad, y finalmente emite informe.¹¹¹

En dicho informe puede concluir opinando que se acepte el proyecto de ley tal como fue presentado; que se acepte con modificaciones, debiendo adjuntar al proyecto original un proyecto de ley o de resolución;¹¹² o, por el contrario, que se archive, en este último caso procede la oposición de la minoría, dentro del plazo de ocho días, que será resuelta por la Cámara.¹¹³

Cuando la Comisión se pronuncia porque se acepte el proyecto de

110 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 133. Las Comisiones se asesorarán en la forma que lo estimen más conveniente, pudiendo invitar a los funcionarios públicos y a particulares para que concurran a sus reuniones, cuando fuere pertinente, a fin de oírlos, o recurrir a los servicios de la Asesoría Técnica de la Cámara.

111 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 142. Si el asunto es sometido a dictamen de una Comisión, se hará de él un extracto que se repartirá entre sus miembros. Cuando se trate de proyectos, se repartirá su texto íntegro tan luego sean recibidos por la Cámara. Los Representantes podrán presentar enmiendas, dentro de un plazo de treinta días que se contarán a partir de la distribución del proyecto repartido. Se ordenará la publicación de las enmiendas presentadas y de sus fundamentos, que la Comisión tomará en cuenta para aceptarlas en todo o en parte, o para rechazarlas.

112 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 134. El informe será acompañado de un proyecto de ley o de resolución, en su caso, redactado en la forma que deba ser sancionado y firmado por la mayoría. Esta exigencia no se aplicará cuando la Comisión acepte sin modificaciones el texto del proyecto que informa. Todo miembro tendrá derecho a firmar con salvedades respecto de todo o parte del proyecto; pero en caso de discordia, deberá fundarla en el mismo informe o presentar un informe y proyecto sustitutivo, los que se consignarán a continuación del de la mayoría.

Al solo efecto de la ordenación del expediente, cuando los informes discrepantes tengan igualdad de firmas, el Presidente de la Comisión o el Vicepresidente, en su caso, indicarán el que será colocado en primer término.

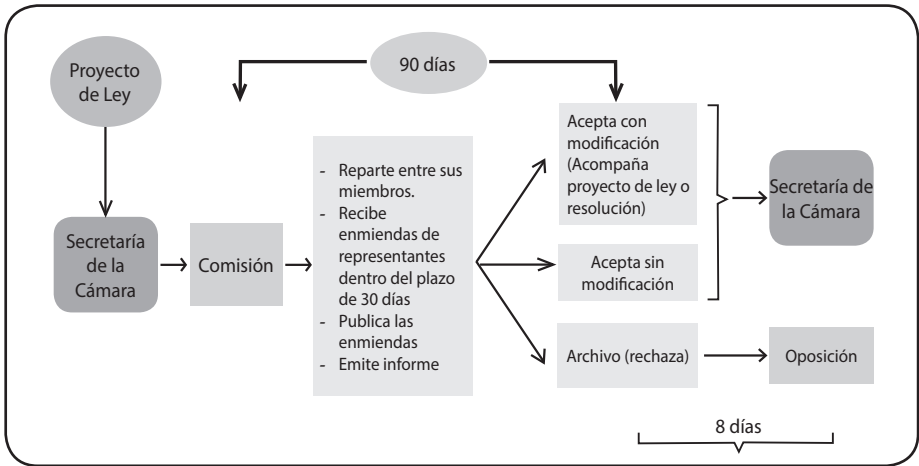
La Cámara resolverá, en el momento oportuno, cuál de ellos tomará como base para la discusión particular.

113 REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY

Artículo 135. Toda Comisión puede resolver, por dos tercios de votos, proponer a la Cámara el archivo de un asunto. La minoría, cualquiera sea su número, podrá oponerse, informándolo dentro de ocho días. De todo ello se dejará constancia en actas. Si dentro de aquel plazo la minoría no presenta su dictamen, se tendrá por firme la resolución de la mayoría. Propuesto el archivo de un asunto, los Representantes dispondrán de tres días para oponerse, estándose, en caso de oposición, a lo que la Cámara resuelva. Si no hay oposición, el archivo quedará decretado.

ley en su forma original o con modificaciones, lo devuelve a la Secretaría General para pronunciamiento de la Cámara.

GRÁFICO 9. La etapa de estudio en Comisión en Uruguay



Fuente: Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay. Artículos 128, 133, 134, 135, 137, 141 y 142.

Elaboración: propia.

2.2.7 La etapa de estudio en Comisión en el Perú¹¹⁴

Los proyectos legislativos se presentan en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, que los registra y dispone su publicación en el portal del Congreso. De no existir observaciones sobre el cumplimiento de los requisitos generales y especiales reglamentarios, el Oficial Mayor lo envía a dos comisiones como máximo¹¹⁵ para estudio y dictamen, previa consulta con la Vicepresidencia

114 Según el artículo 94 de la Constitución Política del Perú el Congreso de la República consta de Cámara única.

115 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 77, segundo párrafo: [...] De no existir observaciones, el Oficial Mayor envía la proposición recibida y registrada a una o dos comisiones como máximo, para estudio y dictamen, previa consulta con el Vicepresidente encargado. En la remisión de las proposiciones a comisiones se aplica el criterio de especialización. En el decreto de envío se cuida de insertar la fecha, el número de la proposición y el nombre de la Comisión a la que se envía. En el caso de envío a más de una Comisión, el orden en que aparezcan en el decreto determina la importancia asignada a la Comisión en el conocimiento del asunto materia de la proposición.

encargada de la derivación de proyectos de ley a comisiones.¹¹⁶

Si bien es cierto que los requisitos previstos en la norma reglamentaria son técnicamente aceptables, también lo es que el control respecto a su cumplimiento no resulta muy riguroso debido a diversos factores como la relación de dependencia que existe entre el órgano encargado de efectuar la primera verificación (Área de Trámite Documentario) y los autores de los proyectos legislativos (sobre todo, congresistas).

En la práctica este relajamiento, por decir lo menos, logró abrir la puerta para la presentación de proyectos legislativos (sean del Poder Ejecutivo, del propio Congreso o de los demás actores con iniciativa legislativa) con información teórica o evidencia empírica insuficiente para determinar *per se* la necesidad, viabilidad, oportunidad e impactos de la ley propuesta. Por tanto, será de cuenta y cargo de la Comisión ordinaria correspondiente acopiar dicha información¹¹⁷ y elaborar prácticamente a totalidad el texto normativo antes de someterlo a consideración del Pleno de la Cámara.

Así, el trabajo de las comisiones parlamentarias se torna muy intenso, prácticamente quedan obligadas, cuando la propuesta es viable, a recomendar la aprobación del proyecto legislativo con texto normativo sustitutorio. Son excepcionales los casos en que se recomienda aprobarlo en sus términos,¹¹⁸ ello se constata mirando el número de dictámenes aprobados, en lo que va del presente período, por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y por la Comisión de Constitución y Reglamento.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, durante el período

116 Según el Acuerdo de Mesa Directiva 001-2013-2014/MESA-CR la derivación de proyectos de ley durante el Período Anual 2013-2014 corresponde a la Primera Vicepresidencia.

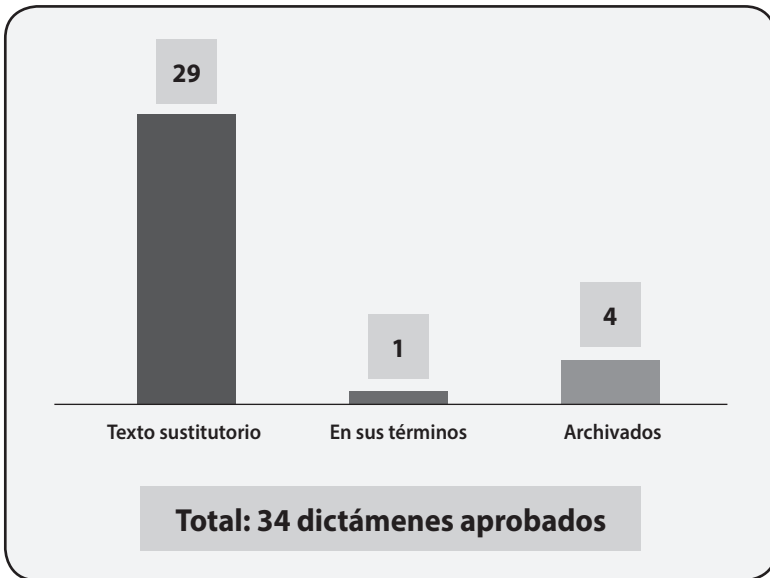
117 Para cumplir tan importante tarea las comisiones deben solicitar opinión o información a entidades públicas y privadas especializadas.

118 La aprobación de un proyecto de ley en sus términos, prevista por el inciso a) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República del Perú, implica la aprobación literal de la fórmula legal o texto normativo que este contiene.

2011-2012, aprobó treinta y cuatro dictámenes. En veintinueve casos recomendó la aprobación de proyectos de ley con texto normativo sustitutorio, digamos diferente al presentado por el autor de la propuesta; en un solo caso recomendó la aprobación del proyecto de ley en sus términos, reproduciendo el texto normativo originario; y en cuatro casos recomendó el archivamiento.

En el siguiente gráfico se aprecia con claridad estas cifras:

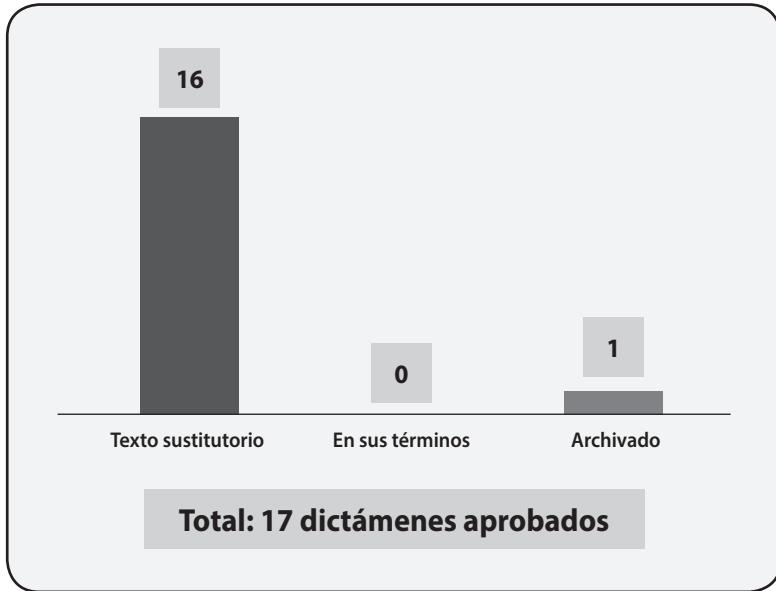
GRÁFICO 10. Dictámenes aprobados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Período Anual 2011-2012)



Fuente: Congreso de la República del Perú. <http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>.
Elaboración: propia/SCC.

Durante el período de sesiones 2012-2013, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos emitió en total diecisiete dictámenes. En dieciséis casos recomendó la aprobación de los proyectos legislativos con texto sustitutorio; en uno recomendó la no aprobación, que implica el archivamiento de la propuesta e imposibilita su presentación en forma inmediata; y en ninguno recomendó la aprobación en sus términos.

GRÁFICO 11. Dictámenes aprobados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Período Anual 2012-2013)



Fuente: Congreso de la República del Perú, "<http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>".

Elaboración: propia/SCC.

Cuantitativamente, este período solo alcanza la mitad del número de dictámenes aprobados en el período anterior; sin embargo, sería técnicamente inexacto relacionar el alto o bajo número de proyectos legislativos dictaminados con la probabilidad de que estos sean aprobados en sus términos. La poca frecuencia en dicha forma de pronunciamiento es consecuencia del inadecuado hábito legislativo que consiste en elaborar rápidamente los proyectos de ley, cargando en las comisiones el análisis, acopio de información e incluso la redacción final del texto normativo o contenido de la ley.

En lo que va del presente período anual de sesiones la comisión antes mencionada aprobó treinta y dos dictámenes. En diecinueve casos recomendó la aprobación de proyectos con texto sustitutorio y en trece la no aprobación. En ningún caso recomendó la aprobación en sus términos.

GRÁFICO 12. Dictámenes aprobados por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos (Período Anual 2013-2014)



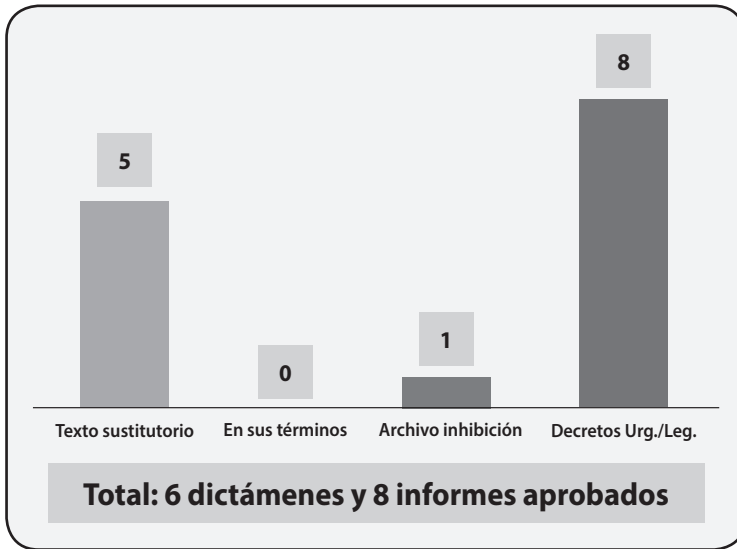
Fuente: Congreso de la República del Perú, "<http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>".

Elaboración: propia/SCC.

Las cifras presentadas en este gráfico reafirman el comentario anterior respecto a que no existiría relación alguna entre el número de proyectos legislativos aprobados y el sentido de su aprobación, pues, habiendo transcurrido la mitad del período anual, ninguno fue aprobado en sus términos, pese al elevado número de dictámenes emitidos.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento se repite la misma tendencia. Durante el Período Anual 2011-2012 se aprobaron catorce dictámenes, seis recayeron en proyectos legislativos y ocho sobre actos normativos del Presidente de la República. Dentro de los seis dictámenes legislativos, en cinco casos se recomendó la aprobación con texto sustitutorio, en uno la no aprobación y en ninguno la aprobación en sus términos.

GRÁFICO 13. Dictámenes aprobados por la Comisión de Constitución y Reglamento (Período Anual 2011-2012)



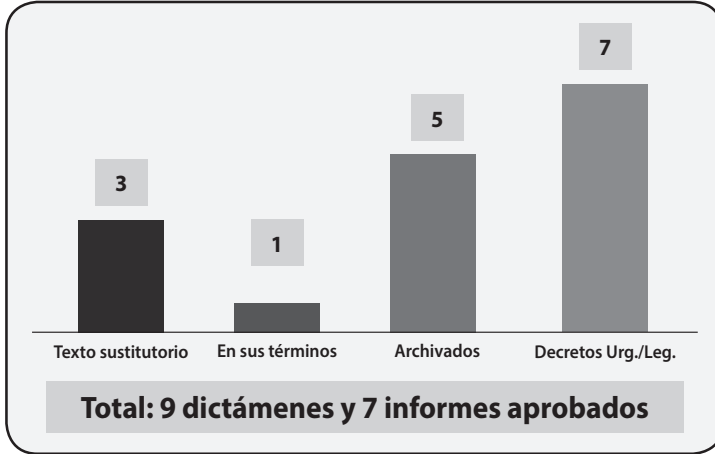
Fuente: Congreso de la República del Perú, “<http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>”.

Elaboración: propia/SCC.

Durante este lapso el número de dictámenes o informes recaídos sobre los actos normativos del Presidente de la República (decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos) sobrepasan a los dictámenes legislativos, esta situación es poco habitual en un parlamento que dedica casi toda su fuerza a legislar.

En el Período Anual 2012-2013 la Comisión de Constitución emitió dieciséis dictámenes de los cuales solo nueve fueron legislativos. En tres casos se recomendó la aprobación de proyectos de ley con texto sustitutorio, en cinco la no aprobación y en uno la aprobación en sus términos.

GRÁFICO 14. Proyectos de ley dictaminados por la Comisión de Constitución y Reglamento (2012-2013)



Fuente: Congreso de la República del Perú, “<http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>”.

Elaboración: propia/SCC.

Cabe anotar que en este período se aprobaron siete dictámenes de control sobre actos normativos del Presidente de la República frente a tres de naturaleza legislativa. Las cifras denotan que el Grupo de Trabajo de Control Político,¹¹⁹ formado durante los períodos 2011-2012 y 2012-2013, cumplió una ardua labor logrando que el control parlamentario se imponga sobre la función legística, situación que no acontece con frecuencia en las comisiones permanentes, sin contar a la de Fiscalización y Contraloría.¹²⁰

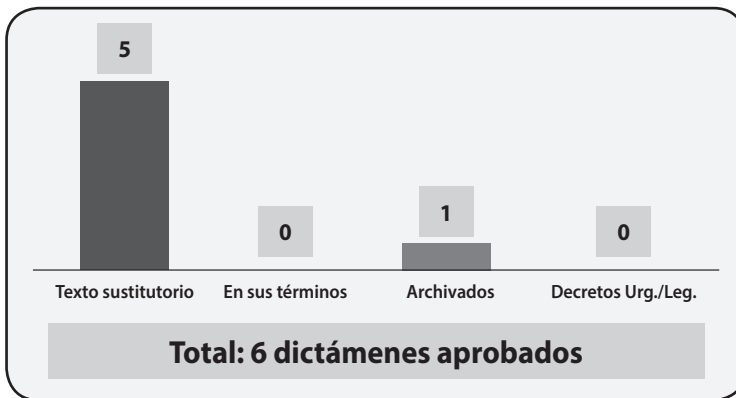
En el presente período anual (mitad de período) las cosas se han invertido, en términos parlamentarios se podría decir que han vuelto a la *normalidad*. De los seis dictámenes aprobados por la Comisión de Constitución y Reglamento, en cinco se recomienda la aprobación de

119 El Grupo de Trabajo de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República, en el Período 2011-2012, fue presidido por el doctor Marco Falconi Picardo. Este grupo se forma cada año por acuerdo de la propia Comisión de Constitución y Reglamento que también elige a su presidente.

120 Según el artículo 35, literal a), del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Fiscalización y Contraloría es considerada como Comisión Ordinaria. En consecuencia, ejerce la función de control parlamentario y la legislativa.

proyectos de ley con texto sustitutorio, en uno la no aprobación y en ninguno la aprobación en sus términos.

GRÁFICO 15. Proyectos de ley dictaminados por la Comisión de Constitución y Reglamento (Período Anual 2013 al 4 de febrero de 2014)



Fuente: Congreso de la República del Perú, "<http://www.congreso.gob.pe/dgp/comisiones/dictamenes.html>".

Elaboración: propia/SCC.

Nótese que en este lapso no se registra aprobación de dictámenes o informes sobre los actos normativos del Presidente de la República, el protagonismo legislativo nuevamente se impone sobre el control parlamentario. Ello se debería a que el grupo de trabajo encargado del control de los referidos actos presidenciales dejó de funcionar.¹²¹

Los datos objetivos analizados, particularmente las cifras sobre la aprobación de proyectos de ley con texto sustitutorio, nos permiten concluir que en el procedimiento legislativo peruano la labor de las comisiones parlamentarias permanentes es intenso, sumamente especializado y casi definitivo.¹²² Deben solicitar opinión o información

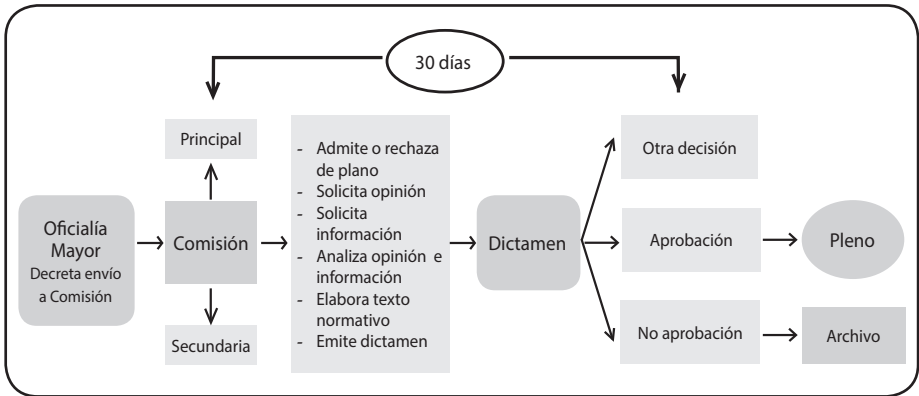
¹²¹ El Grupo de Trabajo de Control de los Actos Normativos del Presidente de la República dejó de funcionar por renuncia de su Coordinador, doctor Marco Falconí Picardo, efectuada mediante Oficio 1108-2013-MFP/CR del 28 de octubre de 2013.

¹²² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República consta de Cámara única; en consecuencia, el trabajo en Comisión es casi definitivo. Durante el trámite ante el Pleno del Congreso no pueden repetirse los actos del trámite en Comisión.

a entidades estatales y privadas sobre la materia que pretenden legislar; realizar audiencias públicas; recibir a expertos o representantes de los destinatarios de la ley;¹²³ procesar la información que reciben; construir el texto normativo o fórmula legal; y, finalmente elaborar, debatir y aprobar el dictamen. Todo ello en treinta días útiles, conforme lo dispone el cuarto párrafo del artículo 77¹²⁴ del Reglamento del Congreso de la República.

Este trabajo arduo y especializado recae, preliminarmente, en los secretarios técnicos, especialistas parlamentarios que cumplen dicha función y en asesores de Comisión, quienes son los llamados a brindar asistencia técnica sustantiva y procesal para que los señores congresistas adopten decisiones cuasi definitivas, al no existir el trámite de la Cámara revisora como ocurre en los parlamentos bicamerales. Por ello, es justo expresar nuestro reconocimiento a dichos profesionales y a todo el personal del Servicio Parlamentario que, con dedicación y eficiencia, hacen funcionar la maquinaria congresal.

GRÁFICO 16. La etapa de estudio en Comisión en el Perú



Fuente: Reglamento del Congreso de la República del Perú. Artículos 34, 37, 70 y 77.

Elaboración: propia.

123 Los ciudadanos o los representantes de las organizaciones pueden concurrir a las sesiones de Comisión, a reuniones de trabajo o al despacho de la Comisión.

124 El artículo 37 del Reglamento del Congreso establece, en su cuarto párrafo, que las comisiones tienen un plazo de treinta días útiles para expedir el dictamen respectivo.

Esta breve revisión, sobre el tratamiento que la etapa de estudio en Comisión tiene en los principales reglamentos parlamentarios de América y Europa, muestra con claridad que la evaluación simultánea se mantiene implícitamente contenida en el procedimiento legislativo y que aún no ha sido posible individualizarla; por tanto, el desarrollo teórico doctrinario y con mayor razón su práctica, aún esperan alcanzar la plenitud que merecen.

Generalmente, los equipos técnicos y los propios legisladores se limitan a revisar los fundamentos que presenta el autor de la iniciativa,¹²⁵ en muy pocos casos se evalúan los impactos probables que la vigencia de la ley podría generar en los ciudadanos obligados a cumplirlas, sin tener la posibilidad siquiera de conocer su contenido ya sea prohibitivo o disuasorio.¹²⁶

Muchas son las causas que explicarían la falta de individualización y por consiguiente la ausencia de una adecuada evaluación simultánea, aunque destacan con mayor claridad: la concepción del Parlamento netamente legislador, causante de la marea normativa;¹²⁷ el rol efectista del Parlamento frente a los escándalos mediáticos; la ausencia de un adecuado marco normativo sobre la evaluación legislativa; y el rol reactivo del Servicio Parlamentario.

- *Parlamento netamente legislador*

Para nadie es novedad que desde su origen el Parlamento tomó bastante en serio la función legislativa pretendiendo sobre ella edificar su legitimación ciudadana. Se trata de un error histórico que ha puesto en cuidados intensivos el idilio entre representantes y representados y, por ende, la legitimidad del propio sistema democrático.

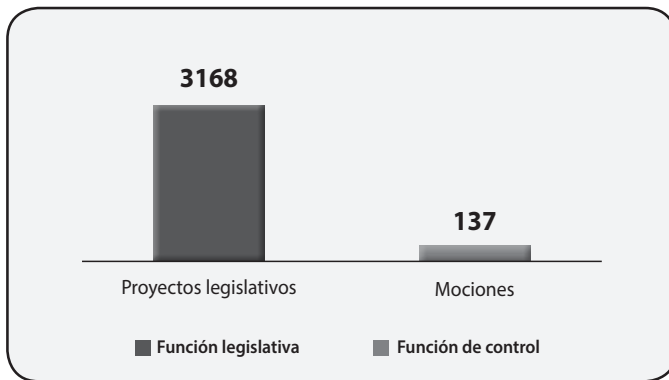
125 KARPEN, Ulrich. "La evaluación de las consecuencias de las leyes," en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 8, traducido por Brage Camazano, Joaquín, Madrid: 2004, p. 310.

126 OSES OBANDO, Josu. Evaluación legislativa y Parlamento, *Revista Debate*, Año VI, Número 15, España 2008, p. 58

127 OELCKERS CAMUS, Osvaldo. *Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley*. Revista de Derechos de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1998, p. 441.

El excesivo tiempo que se dedica a legislar se aprecia con suma facilidad comparando simplemente el número de iniciativas legislativas presentadas y la intensidad de las actividades referidas a las demás funciones parlamentarias. Solo en el presente período legislativo (hasta el 10 de febrero de 2014) se han presentado tres mil ciento sesenta y ocho proyectos legislativos¹²⁸ y solo ciento treinta y siete mociones que promueven instrumentos de control.

GRÁFICO 17. Proyectos legislativos vs instrumentos de control 2011 a 2014 (10 de febrero)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística, Congreso de la República.

Elaboración: propia/SCC.

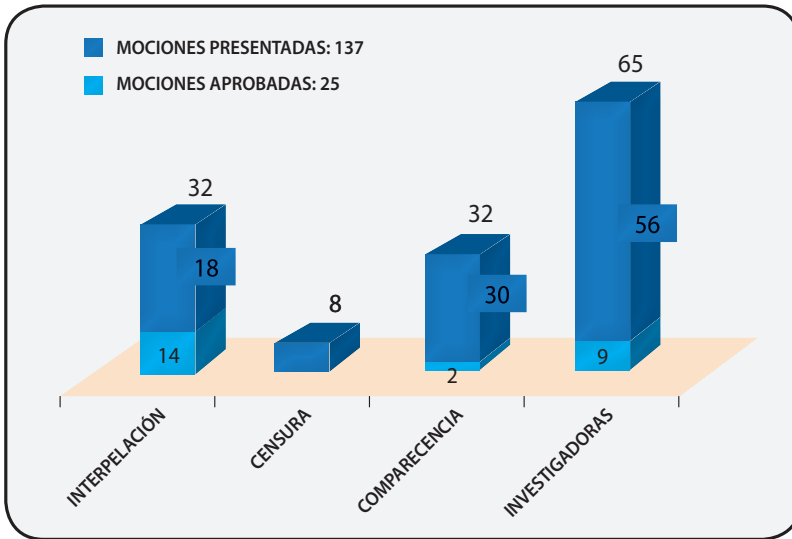
Sin embargo, respecto al control parlamentario, se han promovido cuarenta mociones de orden del día que promueven la interpelación y censura, más treinta y dos referidas a la comparecencia de ministros ante el Pleno del Congreso;¹²⁹ si bien es cierto que las comparecencias de ministros a las comisiones registran regular intensidad, estas no tiene los mismos efectos de aquellas que acontecen ante el Pleno del Congreso.¹³⁰

128 Con el término proyecto legislativo nos referimos a los proyectos de ley y a los proyectos de resolución legislativa.

129 Las cifras sobre las mociones que promueven el uso de instrumentos de control parlamentario corresponden hasta el 6 de marzo de 2014.

130 Conforme lo dispone el artículo 86, inciso a), del Reglamento del Congreso, la moción de censura la pueden plantear los congresistas luego de la interpelación, de la comparecencia de los ministros a informar o debido a su resistencia para concurrir [...].

GRÁFICO 18. Mociones que promueven el uso de los principales instrumentos de control parlamentario 2011-2016 (al 6 de marzo de 2014)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística, Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

Asimismo, se advierte del gráfico que antecede que en el mismo período se presentaron sesenta y cinco mociones proponiendo la formación de comisiones investigadoras, habiéndose aprobado solo nueve y finalmente formado seis comisiones investigadoras. Todas tienen como propósito investigar importantes asuntos de interés público pero algunas son políticamente más significativas que otras.

En la siguiente tabla se presenta el número de comisiones investigadoras formadas hasta el seis de marzo de 2014 con indicación del nombre asignado, se incluyen aquellas cuyo plazo ha vencido o sus informes fueron debatidos por el Pleno del Congreso de la República.

TABLA 1. Comisiones investigadoras formadas en el período parlamentario 2011-2016 (al 6 de marzo de 2014)

COMISIONES INVESTIGADORAS (2011 al 6 de marzo de 2014)	
1.	Comisión investigadora referida a la reconstrucción de las zonas afectadas por el terremoto del 15 de agosto de 2007.
2.	Comisión investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades que habrían sucedido en la gestión (período anterior y actual del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2010 y del 1 de enero de 20 hasta la fecha en que fue sentenciado) del señor Mariano Ausberto Nacimiento Quispe, en su condición de Alcalde (hoy suspendido en sus funciones) de la Municipalidad Provincial de Ica, de los representantes legales de la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ica (EMAPICA), Servicio de Administración Tributaria (SAT Ica) y de la Caja Municipal de Ica, y a todos los que resulten responsables por los supuestos hechos ilícitos expuestos en la parte considerativa de la Moción de Orden del Día 2751, además de establecer las responsabilidades civiles y penales que pudieran determinarse en el curso de la investigación.
3.	Comisión investigadora encargada de investigar las supuestas irregularidades en la venta de acciones en la empresas azucareras Cartavio, Casa Grande, Laredo, Chuca-rapi-Pampa Blanca S.A. y Andahuasi.
4.	Comisión investigadora multipartidaria encargada de investigar la gestión del gobierno de Alan Gabriel García Pérez como Presidente de la República y de quienes cometieron durante su mandato infracciones a la Constitución Política, así como formular las recomendaciones pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de presuntos actos de corrupción y/o delitos económicos y financieros durante el período gubernamental 2006-2011.
5.	Comisión investigadora encargada de verificar la existencia de los vínculos que aún mantiene Oscar López Meneses en el Estado y la existencia de otras organizaciones de mafias y crimen organizado, afectando las funciones del Estado y perturbando el normal funcionamiento de las instituciones del país.
6.	Comisión multipartidaria encargada de indagar las denuncias sobre presuntas irregularidades y actos de corrupción en el Gobierno Regional de Áncash.

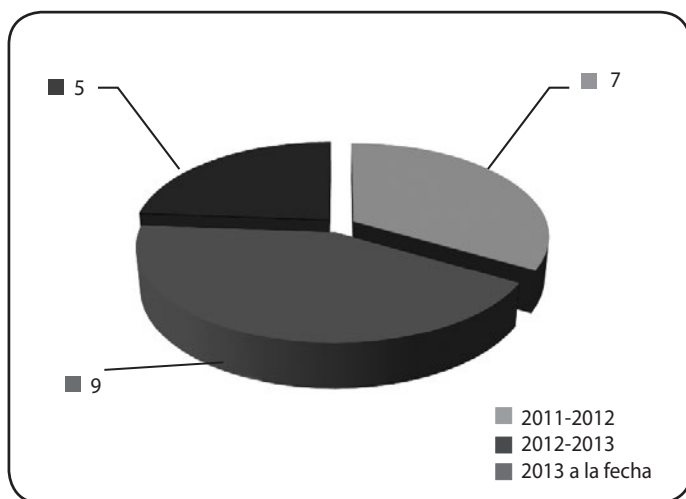
Fuente: Congreso de la República “<http://www.congreso.gob.pe/organizacion/comisiones.asp>”.

Elaboración: propia/SCC.

Las cifras sobre el ejercicio de la función legislativa se imponen en forma contundente no solo al control parlamentario, sino también a la función de representación¹³¹ política. Ciertamente es que el establecimiento de la semana de representación ayudó a reducir la velocidad legislativa, pero aún se mantiene el fuerte predominio de dicha función en la agenda parlamentaria.

En el período anual de sesiones 2011-2012 se dedicaron solamente siete semanas para realizar actividades de representación, en el siguiente período (2012-2013) nueve semanas y en lo que va del presente período (2013-2014 hasta el 6 de marzo) cinco semanas.

GRÁFICO 19. Número de semanas de representación realizadas en el período parlamentario 2011-2016 (al 6 de marzo de 2014)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística, Congreso de la República.

Elaboración: propia/SCC.

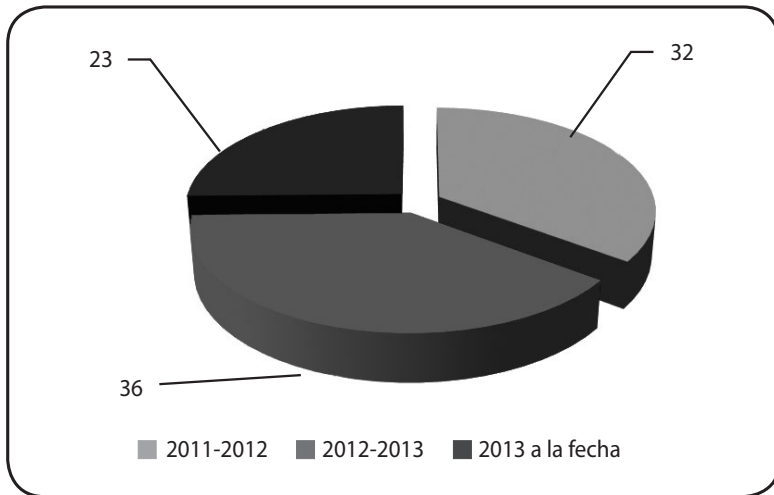
131 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 23, inciso f. De mantenerse en comunicación con los ciudadanos y las organizaciones sociales con el objeto de conocer sus preocupaciones, necesidades y procesarlas de acuerdo a las normas vigentes, para lo cual se constituyen cinco días laborables continuos al mes en la circunscripción electoral de procedencia, individualmente o en grupo [...].

Todo lo contrario sucede con las semanas dedicadas a la función legislativa. Durante el período anual de sesiones 2011-2012 se dedicaron treinta y dos semanas a legislar; en el período anual 2012-2013, treinta y seis semanas; mientras que en el presente período anual (hasta el seis de marzo de 2014), tanto el Pleno del Congreso como las comisiones han dedicado prácticamente veintitrés semanas para desarrollar sesiones legislativas.

En este estado de cosas se requiere continuar bajando la velocidad de dicha función. Ampliar la semana de representación o dedicar, por lo menos, una semana al control parlamentario. El informe final del Grupo Especial alcanzará propuestas al respecto.

GRÁFICO 20. Semanas dedicadas a la función legislativa 2011-2016 (al 6 de marzo de 2014)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística, Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

- *Respuesta a escándalos mediáticos*

Es evidente que existe un rol efectista del Parlamento frente a los *escándalos mediáticos*, entendidos como problemas políticos o sociales difundidos por los medios de comunicación colectiva en forma sobredimensionada. Ello se advierte de la relación significativa entre la

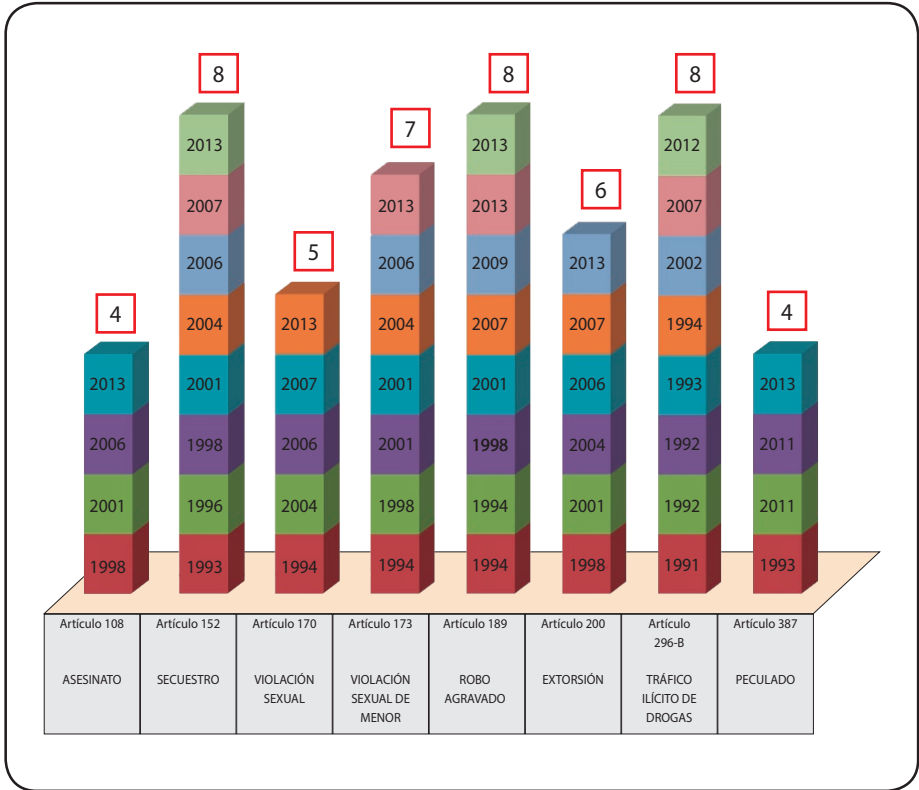
difusión de dichos escándalos mediáticos y las respuestas ofrecidas por el Parlamento.

Con inusitada frecuencia se pretende resolver los problemas sociales o políticos mediante la aprobación de leyes que al final del día ayudan poco y por el contrario ocasionan efectos adversos en el ordenamiento jurídico. El mayor impacto recae en los códigos, especialmente en las penas previstas por el Código Penal para aquellos delitos que causan bastante escozor en la opinión pública.¹³²

El Código Penal entró en vigencia por imperio del Decreto Legislativo 635, publicado el 08 de abril de 1991, desde entonces muchas son las modificaciones que han sufrido los artículos referidos a la parte especial. El artículo 108 que tipifica el delito de asesinato, ha sido modificado en cuatro oportunidades (años 1998, 2001, 2006 y 2013); el artículo 152, dentro del cual se encuentra la descripción típica del delito de secuestro, ha sido pasible de ocho modificaciones (1993, 1996, 1998, 2001, 2004, 2006, 2007, 2013); el artículo 170, que tipifica el delito de violación sexual, ha sido modificado en cinco oportunidades (1994, 2004, 2006, 2007, 2013); el artículo 173, que tipifica el delito de violación sexual de menor, ha sido modificado en siete oportunidades (1994, 1998, 2001 dos veces, 2004, 2006, 2013); el artículo 189 que tipifica el delito de robo agravado, ha sufrido ocho modificaciones (1994 dos veces, 1998, 2001, 2007, 2009, 2013 dos veces); el artículo 296-B^o, que tipifica el delito de tráfico ilícito de drogas, ha sufrido ocho modificaciones (1991, 1992 dos veces, 1993, 1994, 2002, 2007, 2012) prácticamente una modificación por año; sin embargo, no se podría afirmar que la incidencia delictiva haya disminuido. En el siguiente cuadro se muestran las modificaciones efectuadas a varios artículos del Código Penal.

132 Nos referimos a delitos que impactan fuertemente en la sociedad: violación sexual de menores de edad, homicidio, secuestro, tráfico ilícito de drogas, entre otros.

GRÁFICO 21. Número de modificaciones a algunos artículos del Código Penal entre 1991 y 2014 (al 22 de abril)



Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.
Elaboración: propia.

- *Ausencia de normas e instrumentos para la evaluación legislativa*

Otra causa que explicaría porque la evaluación simultánea resulta casi impracticable o es confundida con los actos del procedimiento legislativo, se encuentra en la imprecisión del marco regulatorio que genera, además, ausencia de instrumentos para su apropiado desarrollo.

En sociedades como las nuestras habituadas al positivismo extremo, necesitamos contar con regulación expresa suficiente que obligue a

asumir el proceso evaluador como un deber institucional.¹³³ Somos conscientes sobre la limitada eficacia de las normas en la solución de los problemas sociales o políticos de un país, por ley no se resuelven los problemas¹³⁴ sino bastaría un solo artículo para eliminar la pobreza, la desigualdad u otros males sociales; sin embargo, su aporte es innegable cuando se requiere incorporar obligaciones institucionales, cuyo cumplimiento es difícil de lograr si quedan libradas al arbitrio de los hombres.

Son muchas las tareas pendientes de atender, debido a la imprecisión normativa o ausencia de instrumentos para su adecuado desarrollo. En tal sentido, corresponde a los órganos con facultad normativa y a la burocracia estatal, promover iniciativas institucionales que podrían escapar a la acción de los órganos políticos o decisivos.

En el caso del Parlamento es evidente que, tratándose de la institución más expuesta al escrutinio de la opinión pública, su agenda resulta constantemente alterada por recurrentes *escándalos mediáticos* que lo han sumido quizá en la más crítica deslegitimación ciudadana de la historia. Todos coincidimos en la necesidad de revertir esta situación hartamente preocupante, pero cuesta saber por dónde empezar y, aunque no existen fórmulas mágicas, encontrar una alternativa que ayude cuando menos a construir el necesario concierto de voluntades entre los actores comprometidos con la labor legislativa (grupos parlamentarios, congresistas y burocracia parlamentaria), de tal manera que consensualmente se adopten en forma oportuna las medidas requeridas.

Desde nuestro punto de vista urge poner en marcha la tan esperada reforma político-institucional que ayude a trasladar la centralidad

133 En el ámbito de la administración pública no aplica el principio según el cual nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe. Las facultades de los funcionarios y servidores públicos están señaladas en forma taxativa en la ley.

134 Curso Internacional *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina*, primera edición. Módulo II, Yon Javier Pérez Paredes, Congreso de la República, CCEP, 2013. Disponible en “<http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/cursosonline>”.

política del Parlamento, ubicada desde hace muchos siglos en la masiva producción de leyes, hacia la representación o el control parlamentario. Se trata de una reforma que un día no muy lejano se impondrá inexorablemente, arrasando con una estructura que no resiste más el dinamismo de la actividad política y parlamentaria. Ese día, el Servicio Parlamentario tendrá que abandonar definitivamente el rol reactivo que lo mantiene como simple hacedor de la voluntad política y asumir un rol proactivo, sobre todo en la iniciativa para la creación de normas o el diseño de herramientas institucionales que coadyuven, desde el punto de vista técnico, al óptimo desarrollo de la función congresal. La burocracia parlamentaria es un órgano especializado integrado por tecnócratas valiosos, ampliamente reconocidos en el exterior, que ha dado muestras de capacidad para concretar iniciativas trascendentes.

Podemos nombrar algunas que han marcado un antes y un después en la función legislativa bajo comentario:

- El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú encarna la auténtica expresión de la necesaria alianza entre el cuerpo especializado y el órgano decisor político. Dicho instrumento fue elaborado por profesionales del Servicio Parlamentario liderados por el Secretario Técnico Yon Javier Pérez Paredes y luego aprobado por la Mesa Directiva, su vigencia y aplicación ayudan a mejorar la calidad de las leyes, contribuyen en la especialización de los servidores y permiten transmitir conocimientos en forma *inmanente y trascendente* consolidando el liderazgo del Congreso peruano en la región. Para constatarlo basta citar el rotundo éxito obtenido por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP)¹³⁵ en la realización del primer curso internacional online denominado *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina*, que ha tenido más de veinte participantes del exterior (funcionarios de los parlamentos de América Latina) y una cantidad similar de participantes nacionales debido al número li-

135 El curso online *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina* fue gestado por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios dirigido por el doctor José Abanto Valdivieso y desarrollado bajo la jefatura de la doctora Mónica Villavicencio.

mitado de vacantes ofrecidas.

- Otro caso de buena práctica gestada desde el Servicio Parlamentario, siempre dentro de la función legislativa que nos ocupa, es el diseño de un cuestionario o formato elaborado en el año 2005 por la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República del Perú, a cargo del doctor Hugo Rovira Zagal. Este documento, que podríamos denominar el *checklisten peruano*, ha perdurado en el tiempo y se aplica ininterrumpidamente para evaluar los proyectos de ley antes de su debate por el Pleno del Congreso de la República.¹³⁶ Su trascendencia al margen de la rotación de varios directores generales denota la gran utilidad práctica que posee.

2.3 Evaluación de efectos o postlegislativa

Según la doctrina actual, la evaluación postlegislativa comprende la evaluación de efectos, cuya medición es técnicamente viable luego de un considerable lapso de vigencia de la ley. En algunos modelos este plazo se ha fijado en uno o dos años¹³⁷ y en determinados modelos europeos se ha extendido hasta cuatro años.

Resulta bastante razonable admitir la imposibilidad material de evaluar los efectos de la ley antes que estos se produzcan, no se puede medir algo inexistente, ello hace insoslayable la necesidad de esperar un plazo razonable de vigencia antes de poner en marcha la evaluación de efectos. Sin embargo, este tema aparentemente lógico genera tres interrogantes algo complicadas de responder: ¿cuánto debe medir el plazo razonable de vigencia de la ley para activar la evaluación de efectos?, ¿Qué hacer mientras transcurre dicho plazo? y, finalmente, ¿Qué hacer ante la falta de capacidad operativa para evaluar todas las leyes aprobadas por el Parlamento?

136 Sería apropiado que la evaluación efectuada bajo el referido formato se realice también antes de la aprobación del dictamen en Comisión. De esta manera se lograría reducir al mínimo los posibles errores que traen consigo los proyectos legislativos debido a la velocidad con que se elaboran.

137 Así lo ha establecido el Departamento de Evaluación de los Efectos de la Ley de la Cámara de Diputados en Chile.

Se trata quizá de las mayores dificultades que debe enfrentar la evaluación legislativa, sobre todo la propuesta de asumirlo como un circuito completo o integral, sin admitir lapsos de oscuridad que hagan perder de vista a la ley.

Una alternativa para responder a dichas interrogantes podría consistir en tomar del proceso de evaluación de políticas públicas la etapa de seguimiento o monitoreo e insertarlo en la etapa final de la evaluación legislativa. Miremos este mecanismo de evaluación.

2.3.1 Seguimiento o monitoreo

Según la *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*, se trata de “[...] un proceso continuo y sistemático, llevado a cabo durante la ejecución de una política, programa o proyecto. El eje central del seguimiento consiste en comprobar si la ejecución es igual a las expectativas previstas”.

En dicho documento también se precisa las principales diferencias entre seguimiento y evaluación, que son:

- El seguimiento es un proceso continuo, la evaluación es generalmente puntual.
- La evaluación es una actividad más amplia y profunda, incluye una variada gama de preguntas sobre la operación y el impacto de un programa.¹³⁸

Conviene reiterar que, si bien es cierto, el seguimiento o monitoreo forma parte del proceso de evaluación de políticas públicas, que difiere en cuanto a su finalidad con la evaluación legislativa, es evidente que se trata de un acto típico de evaluación con posible utilidad en ambos procesos que guardan correspondencia entre sí. Para Sainz

138 DIRECCIÓN DE COORDINACIÓN Y DIRECCIÓN DE INNOVACIÓN Y ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA DEL GOBIERNO VASCO. *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*.

Moreno existe una implicación recíproca entre ambas, se encuentran íntimamente entroncadas, porque no hay política pública sin una política legislativa en que se sustente.¹³⁹

Por tanto, resulta viable efectuar el traslape, previo acondicionamiento técnico, del seguimiento o monitoreo hacia el *circuito de la evaluación de la ley*. Claro, al realizar este ejercicio deberíamos tener en cuenta la previsión ofrecida por Cruz Villalón,¹⁴⁰ cuando afirma que:

En este sentido, una oficina de evaluación legislativa podría velar, no tanto por el seguimiento mismo de esta legislación sino por la calidad de ese seguimiento: ofreciendo la infraestructura necesaria, previendo ritmos y calendarios, en definitiva como un órgano de apoyo a la evaluación más que como evaluadores mismos.

Así, el seguimiento o monitoreo cumpliría un doble rol:

- Preparar la evaluación de efectos, ofreciéndole insumos que en su día lo dotarán de mayor eficacia, y,
- Suplir la evaluación de efectos, respecto de aquellas leyes que por no satisfacer la valla o los requisitos exigidos serán excluidas de la misma.

Respecto al primer rol, ha quedado claro que se requiere un mecanismo apropiado para cubrir el lapso dentro del cual es imposible desplegar la evaluación de efectos, sin que importe para este caso su extensión (dos o cuatro años).

En cuanto al rol de suplencia que el seguimiento o monitoreo debe cumplir en aquellas leyes que no califican para la evaluación de efec-

139 SAINZ MORENO, Fernando. "Evaluación de políticas públicas y evaluación legislativa" en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón coordinadores, Editorial Tecnos, Madrid: 2006, p. 21.

140 CRUZ VILLALÓN, Pedro. *Una Nota Sobre la Evaluación Legislativa: El Caso de las Leyes "Constitucionalmente Sensibles"*, en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón coordinadores, Editorial Tecnos, Madrid: 2006, p. 205.

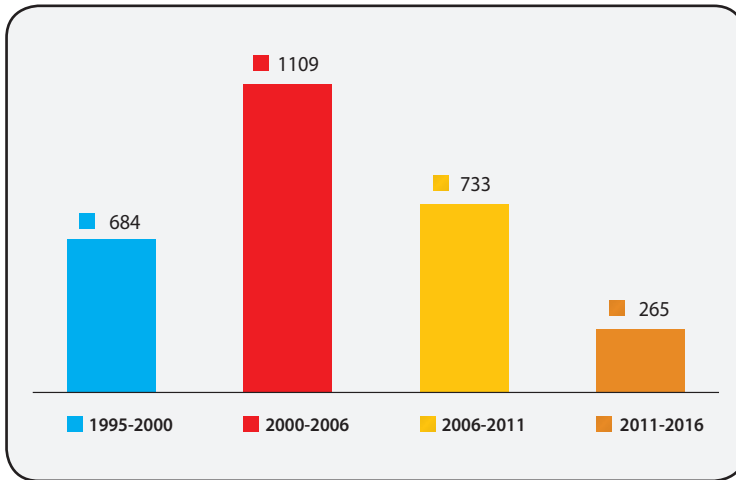
tos, dos son los factores que justifican su necesidad: uno cuantitativo y otro cualitativo.

Si tomamos en cuenta el factor cuantitativo y efectuamos una revisión de lo que muchos con criterio fabril denominan *producción legislativa*, apreciaremos que el Parlamento Nacional, tan igual como sucede con la mayoría de parlamentos en la región, aprueba un excesivo número de leyes resultando imposible comprender a todas en la evaluación de efectos.

No existe parlamento en el mundo que haya apostado por tan remota posibilidad, ni siquiera en aquellos países que lograron regular en su norma constitucional *el hecho legible* o *la materia de ley* que habilita ejercer el monopolio legislativo (creación, interpretación, modificación y derogación) solo sobre determinadas materias. Nuestro país no ha regulado dichos aspectos, por ello contamos con un ordenamiento altamente voluminoso y desordenado. Sucede que con el transcurso del tiempo las bondades de la sobreestimada *producción legislativa* logro posicionarse en la mente de los legisladores y en los órganos parlamentarios al extremo que la infraestructura del órgano representativo de la Nación fue diseñada sobre medida para producir leyes. Para muestra un botón: el edificio principal del Congreso de la República se denomina palacio legislativo pese a que en su seno se cristaliza la democracia representativa y también se ejerce el control parlamentario.

Según información publicada por la Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República del Perú, durante el período parlamentario 1995-2000 se aprobaron seiscientos ochenta y cuatro leyes; en el período siguiente mil ciento nueve, prácticamente se duplicó el número anterior; en el período parlamentario 2006-2011 fueron insertadas al ordenamiento jurídico setecientos treinta y tres; mientras en lo que va del presente período (hasta el 6 de marzo de 2014) se han aprobado doscientos sesenta y cinco.

GRÁFICO 22. Leyes aprobadas por período parlamentario 1995-2014
(al 6 de marzo de 2014)



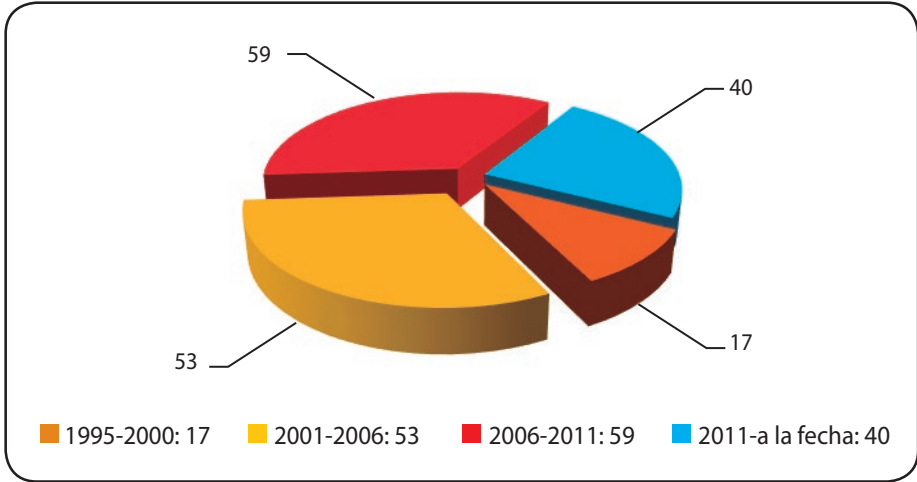
Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística. Carpeta 43-2013-2014-OGIE-DGPE/CR.

Elaboración: Oficina de Gestión de la Información y Estadística.

Ahora bien, si tomamos en cuenta el otro factor y efectuamos un análisis cualitativo sobre el grueso volumen legislativo nacional, encontraremos muchas leyes que no reúnen los requisitos técnicos suficientes para activar la evaluación posterior, tal es el caso de las leyes declarativas, cuyos efectos serán positivos en tanto que logren empoderar a los ciudadanos para exigir la ejecución de determinada obra pública de gran impacto, postergada, en muchos casos, por razones puramente políticas; o también, de aquellas leyes simbólicas o emblemáticas que, sumadas a las antes mencionadas, forman un conjunto de normas con efectos difíciles de medir.

Las cifras sobre las leyes declarativas van en franco crecimiento. Durante el período parlamentario 1995-2000 se aprobaron diecisiete leyes declarativas; en el período 2001-2006 el número subió a cincuenta y tres; y en el período 2006-2011 pasó a cincuenta y nueve. Si tomamos en cuenta que, últimamente, en cada período anual se aprueban entre ciento veinte y ciento cuarenta leyes, el número de aquellas normas representa un alto porcentaje.

GRÁFICO 23. Leyes declarativas aprobadas desde 1995 a 2014 (al 6 de marzo de 2014)



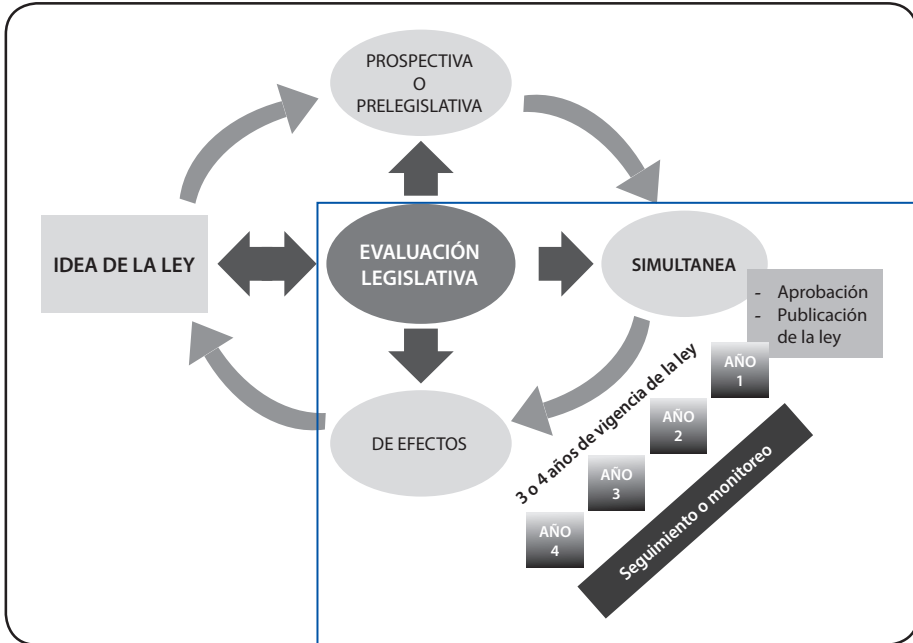
Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística del Congreso de la República.

Elaboración: propia.

El análisis de las cifras correspondientes a los factores antes citados (cuantitativos y cualitativos) nos lleva a sostener con certeza que la evaluación de efectos debería reservarse solo para aquellas leyes vinculadas estrechamente con el desarrollo social y económico del país.

Esta conclusión no se contrapone en ningún modo con el espíritu de nuestra propuesta, respecto a asumir la evaluación legislativa como un circuito integral para revertir la desatención que sufre la ley en pleno siglo XXI, al contrario lo hace viable, pues, la fase de seguimiento o monitoreo comprendido dentro de la evaluación de efectos resuelve la imposibilidad manifiesta de evaluar todas las leyes, ocupándose por un lado de aquellas que resulten excluidas y por otro actuando como fase previa a la evaluación de efectos. De esta manera se evitará la existencia de períodos, por más breves que sean, en los cuales la ley resulte descuidada, sin posibilidad de verificar siquiera la relación que debe existir entre la finalidad de la ley y el problema que aquella pretende resolver.

GRÁFICO 24. Radio de acción de la fase de seguimiento o monitoreo



Elaboración: propia.

2.3.2 Evaluación de efectos

La evaluación de efectos, también conocida como final o de resultado, no es privativa de la ley, pues también se aplica a programas, proyectos o políticas públicas.

En términos generales:

Esta evaluación es realizada cuando el programa ha concluido. Permite recoger datos acerca de la ejecución, funcionamiento, efectos o resultados de un programa, cualesquiera que estos hayan sido, tanto los esperados como los no esperados, y valorar en qué medida las necesidades que originó el programa han sido satisfechas o no, o se han generado otras nuevas.¹⁴¹

141 ["http://www.ulpgc.es/hege/almacen/download/38/38196/elementos_para_una_definicion_de_evaluacion.pdf"](http://www.ulpgc.es/hege/almacen/download/38/38196/elementos_para_una_definicion_de_evaluacion.pdf).

Según la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), la evaluación de efectos se erige como un paso esencial del proceso regulatorio y de política pública:

Como tal, puede ser la etapa final en la adopción de nuevas políticas o regulaciones por la que se pretende saber en qué medida se cumplen las metas para las cuales se crearon. También puede ser el punto de inicio para entender una situación particular como resultado de una política o regulación en vigor, ya que ofrece elementos para analizar las limitantes y ventajas de su existencia.¹⁴²

Producida la publicación de la ley sus disposiciones son vinculantes para los ciudadanos. No obstante, solo después de un considerable período de vigencia se pueden evaluar plenamente sus efectos directos, indirectos o no deseados como hemos señalado en líneas anteriores; además, las leyes pueden volverse obsoletas conforme cambian las circunstancias y se necesita una revisión periódica para prever esta posibilidad.¹⁴³

Dado que la ley busca regular una situación fáctica o jurídica con la finalidad de resolver ciertos problemas públicos, resulta imprescindible medir los impactos o evaluar los efectos que ha producido con posterioridad a su entrada en vigor para adoptar decisiones apropiadas y racionales con relación al ordenamiento jurídico.

Entonces [...] *la evaluación postlegislativa es aquella destinada a estudiar los efectos de una ley ya aprobada. Este tipo de análisis puede tener como propósito enmendar los defectos de una ley o extraer conclusiones útiles para otras iniciativas.*¹⁴⁴

Desde nuestro punto de vista, sería ideal que su desarrollo tenga como insumos los resultados de la evaluación prospectiva y de la

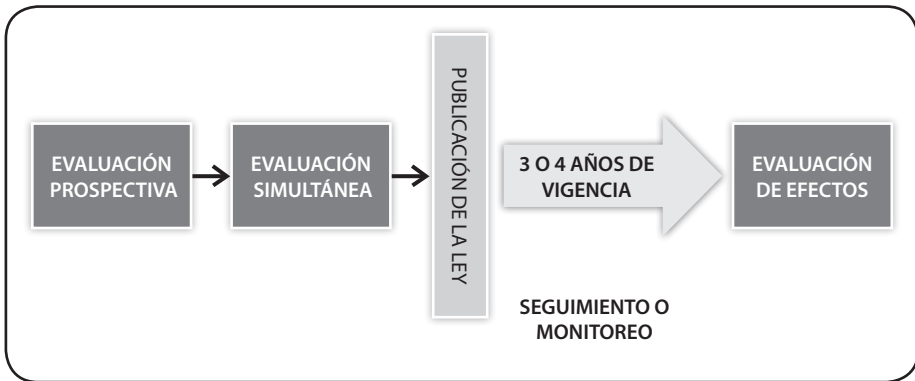
142 OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing, p. 12.

143 Idem.

144 OELCKERS, Osvaldo; BROFMAN, Alan; VRSALOVIC, Juan; NÚÑEZ, Manuel y PASCUAL, Jijena. (2002). *La evaluación de las leyes*, Ediciones Universitarias de Valparaíso de la Universidad Católica de Valparaíso, p. 13.

evaluación simultánea, así como del oportuno seguimiento o monitoreo de la ley, completando en forma exitosa el circuito de la evaluación legislativa.

GRÁFICO 25. Las etapas de la evaluación de efectos



Elaboración: propia.

Los beneficios de la evaluación de efectos son considerablemente significativos. Para Soto y Díaz:¹⁴⁵

- Permite legislar con eficiencia. Un adecuado proceso de evaluación permitirá determinar si la ley cumple los objetivos originales, si requiere de algunos ajustes o si su aplicación genera más costo que beneficios.
- Ayuda a aprender de las experiencias pasadas. Toda experiencia siempre es aleccionadora.

Caballero Sainz¹⁴⁶ considera que el objetivo de dicha evaluación es la producción de información para diversos fines:

1. En primer lugar, la evaluación sirve para *conocer los impactos* reales de la legislación o en general de cualquier medida de política que

145 SOTO VELASCO, Sebastián y DÍAZ, Álvaro Paul. "Legislar con eficiencia. La importancia de evaluar las leyes". Revista *Actualidad Jurídica*, Número 19, Tomo II, Chile: 2009, p. 608.

146 CABALLERO SAINZ, Francisco. "La evaluación en la Unión Europea", en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006, p. 157.

- se introduzca a nivel comunitario.
2. En segundo lugar, la evaluación sirve para *mejorar la gestión* de programas y la administración interna de los servicios así como la puesta en práctica de la legislación. Esto no es un fin en sí mismo sino también una forma de asegurar la mejora de la intervención en el futuro. Por eso, la utilización de los resultados y recomendaciones de la evaluación en la preparación de nuevas políticas es fundamental.
 3. La evaluación es un *instrumento de control*, un instrumento para poder rendir cuentas de los resultados, efectos e impactos de la legislación y de las políticas públicas comunitarias en general. La evaluación está incluida dentro de los estándares de control interno introducidos tras la reforma de la Comisión. El reglamento financiero de la Comisión exige la evaluación de las actividades como uno de los elementos de control de la gestión presupuestaria. Teniendo en cuenta las características del diseño institucional de la Unión Europea, esta función es particularmente importante. De hecho, la comisión parlamentaria de control del presupuesto (CO-COBU) recibe información regularmente de las evaluaciones realizadas por los diversos servicios.
 4. Por último, la evaluación puede servir también para la *simplificación* de la legislación existente. La revisión periódica del impacto de la legislación sobre un sector económico o sobre un área de intervención puede ser el punto de partida para la simplificación de las distintas disposiciones que actúan sobre esa área o ese sector.

Nosotros agregamos dos beneficios importantes señalando que la evaluación de efectos:

- Permite aprobar leyes necesarias. El conocimiento de los efectos de la ley permitirá advertir la necesidad de aprobar nueva regulación.
- Habilita la modificación racional de la ley. La evaluación de efectos y la medición de impactos facilitarán la identificación de los ajustes que requiere el contenido de la ley, sea por el transcurso del tiempo, la desaparición del problema que buscó resolver o la modificación de la situación fáctica o jurídica regulada.

En realidad son muchos los beneficios de la llamada evaluación de efectos, los cuales se optimizan en tanto encuentren vinculación con

el diseño de una política legislativa que incorpore los principios del buen gobierno, que según el profesor Alberto Castro son cinco: corrección, transparencia, participación, rendición de cuentas (*accountability*) y eficacia.¹⁴⁷

Claro, estos beneficios o bondades no deberían hacernos perder de vista las dificultades que debe sortear dicha evaluación, sobre todo la imposibilidad de comprender a todo el universo de leyes aprobadas por el Parlamento, sea por razones cuantitativas o cualitativas como hemos señalado en líneas que anteceden. Es imposible ensayar una apología sostenible en favor de evaluar los efectos de todas las leyes, pues, significaría pretender imponerse por la fuerza a la realidad y a todo razonamiento lógico, en cambio es absolutamente posible y racional empezar allanando el camino para el tránsito natural de la evaluación legislativa.

Sería prudente, entonces, partir con una política evaluadora racionalizada, *ergo*, elegir leyes idóneas objetivamente seleccionadas sobre la base de criterios básicos,¹⁴⁸ que neutralicen cualquier tipo de influencia subjetiva o política. La evaluación legislativa debe situarse en el terreno inobjetablemente técnico, lejos del alcance de cualquier circunstancia que pueda desnaturalizarla.

Entre los criterios básicos que nos ayudarían a elegir leyes idóneas o técnicamente evaluables podemos considerar:

- **Aplicación temporal.** La ley debe tener un considerable lapso de vigencia luego de su inserción en el ordenamiento jurídico.

La evaluación de efectos para adquirir utilidad práctica requiere

147 CASTRO BARRIGA, Alberto. "Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del Buen Gobierno", Perú: 2012, p. 6.

148 El Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile, creado en el año 2010, ha establecido un catálogo de criterios de selección entre los que destacan: neutralidad política, aplicabilidad general, contingencia, viabilidad metodológica, temporalidad legislativa y factibilidad técnica.

comprender leyes cuya aplicación se extienda como mínimo a tres o cuatro años.

El Departamento de Evaluación de la Ley creado en la Cámara de Diputados de Chile en el año 2010, que constituye el antecedente más cercano, lo fijó inicialmente en un año y luego amplió a dos.

Desde nuestro punto de vista este plazo podría resultar insuficiente para una adecuada evaluación posterior, pues, mientras más extenso sea, los efectos podrán medirse con mayor eficacia.

- **Relación significativa con las políticas del Acuerdo Nacional.** Es indudable que todas las leyes, sea directa o indirectamente, guardan relación con dichas políticas, pero deberían preferirse aquellas que tengan relación directa y significativa.
- **Generalidad de la ley.** Convendría seleccionar la ley que tiene impacto en un mayor número de ciudadanos.

La evaluación de leyes cuyos destinatarios son pocos o muy pocos no conducirá a resultados útiles.

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

3. EL CIRCUITO INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

La evaluación de la ley es una tarea pendiente del legislador latinoamericano,¹⁴⁹ dado que muy pocos parlamentos han asumido en forma precisa o concreta dicha tarea. México y Guatemala están desarrollando actos preliminares sobre la evaluación posterior; Chile, con la creación del Departamento de Evaluación de los Efectos de la Ley, en la Cámara de Diputados,¹⁵⁰ registra avances importantes; mientras que en el Perú, por acuerdo de la Mesa Directiva del Congreso de la República,¹⁵¹ se ha formado un *Grupo Especial*, con la finalidad de elaborar y proponer una política institucional al respecto.

Se trata de abrir camino a una materia altamente compleja sin antecedentes notorios en América Latina, por ello la sola voluntad política de asumir institucionalmente la evaluación de la ley constituye un paso gigantesco que, en su día, causará una verdadera revolución en la función legislativa, fuente natural de donde emana el instrumento a través del cual el Estado ejerce legítima violencia política para garantizar el ejercicio de las libertades públicas, la seguridad jurídica y preservar la paz social.

Por ello, la ruta que trace el Parlamento peruano respecto al proceso evaluador, en particular la propuesta que hemos denominado *círculo integral de la evaluación legislativa*, tiene un doble desafío. Por un lado, debe mostrar viabilidad acreditando su contribución efectiva en la construcción de un ordenamiento jurídico homogéneo, coherente e integrado por leyes concisas, sencillas, claras e incardinadas en el desarrollo social y económico del país; y, por otro, convertirse en un modelo completo que toma distancia de los actualmente imperantes caracterizados por optimizar un determinado tipo de evalua-

149 Curso Internacional "La ley y la técnica legislativa en América Latina", primera edición. Módulo II, Yon Javier Pérez Paredes, Congreso de la República, CCEP, 2013.

150 El Departamento de Evaluación de la Ley fue creado a fines de 2010 por acuerdo de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

151 El Grupo de Evaluación de la Ley fue creado mediante Acuerdo de Mesa Directiva 290, del 11 de julio de 2013.

ción (prospectiva, simultánea o de efectos), excluyendo tácitamente a los demás.

En los principales países de Europa (Alemania, Reino Unido, Suiza, Italia, España, entre otros) se evidencia el florecimiento de la evaluación prospectiva con el uso de cuestionarios o *checklisten*, salvo excepciones notables (Francia y Reino Unido) que realizan evaluación pre y postlegislativa. En América, a excepción de los Estados Unidos, la evaluación de la ley se encuentra en proceso de implementación tal es el caso de México, Chile, Perú y Guatemala, aunque con cierta preferencia por la evaluación postlegislativa o de efectos.

Así, apreciamos que mientras Europa prioriza la evaluación prospectiva, América mayoritariamente se inclina por la evaluación posterior. Esta preferencia es causada por factores políticos e institucionales, entre los cuales destacan: la forma de gobierno, el diseño constitucional de la función legislativa, el diseño reglamentario del procedimiento legislativo y la tradición regulatoria de cada Estado, entre otros; sería importante que en estudios posteriores relacionados con la labor del grupo de trabajo se pueda profundizar el estudio para cuantificar el peso que cada uno aporta sobre dicha preferencia.

En este capítulo trataremos de evidenciar las consecuencias adversas que produce tomar partida por uno u otro tipo de evaluación y las bondades de enmarcarlo en un circuito completo respetando las particularidades y herramientas de cada tipo de evaluación, aclarando que dicha independencia natural e indiscutible no es insuficiente *per se* para justificar el craso error de asumirlo como etapas aisladas o excluyentes.

América Latina, que concentra su atención en la evaluación posterior, sirve de ejemplo perfecto para entender la utilidad limitada que adquiere al prescindir de una adecuada prognosis de impactos y de los resultados de la evaluación simultánea o de acompañamiento.

Es evidente y hasta podría resultar tautológico señalar que siempre van a existir efectos producidos por la vigencia de la ley susceptibles

de medición, pero este ejercicio será mucho más eficaz si logra convertir a la retroalimentación en mecanismo articulador de un auténtico sistema o circuito integral de evaluación logrando consolidar -a decir de Pardo Falcón- un sistema institucionalizado de evaluación legislativa que cubra la evaluación de efectos, pero también de manera regularizada las fases de preparación y tramitación de la norma legal.¹⁵²

Se crearía, entonces, un círculo legislativo virtuoso en cuyo seno la predictibilidad, la verificación simultánea y, finalmente, la constatación posterior quedarían enlazados como eslabones de una misma cadena, haciendo viable la finalidad suprema del mismo, es decir, racionalizar la creación de la ley¹⁵³ y desde ella el propio ordenamiento jurídico.

Allí reposa el fundamento teórico, el *contenido esencial*, del circuito integral de la evaluación legislativa cuyas estaciones, como reiteramos, están unidas por un vínculo natural que los hace realimentarse mutuamente: la evaluación prospectiva (necesidad, viabilidad, oportunidad de la ley y análisis de impactos probables) lo hará con la evaluación simultánea (verificación sobre necesidad, viabilidad, oportunidad de la ley y de impactos previstos), y ambas habilitarán la evaluación de efectos.

Cuando este circuito no se completa, la evaluación legislativa enfrenta serias dificultades que podrían terminar banalizando una tarea intrínseca a la función del Parlamento, investido de facultades para legislar en nombre del pueblo. No necesitamos recurrir a larga prédica para evidenciar las dificultades que debe sortear, por ejemplo, la

152 PARDO FALCÓN, Javier. La Evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonomo de España. En *NUEVAS POLÍTICAS PÚBLICAS*. Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas, España, 2007, p. 105.

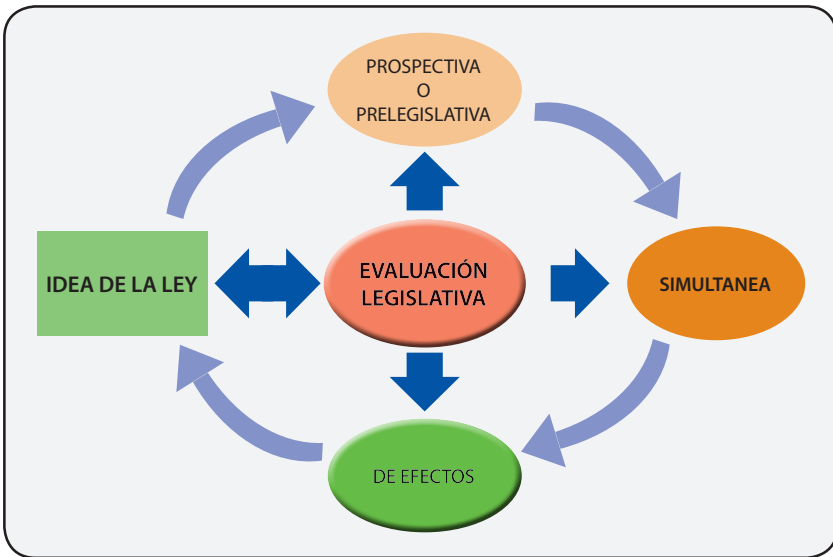
153 Dentro de los principales problemas que enfrenta la ley en América Latina, desde el punto de vista cuantitativo, se encuentra el excesivo volumen de leyes aprobado por los parlamentos. Los estudiosos en la materia convienen en la necesidad de resolver este problema recomendando varias alternativas que no han sido eficaces. La evaluación legislativa puede convertirse en una alternativa de solución al respecto.

evaluación de efectos si parte de cero, sin contar con los antecedentes generados por los demás tipos de evaluación.

En países como el nuestro donde impera un sistema difuso de redacción de la ley, con muchos actores facultados para presentar proyectos legislativos y, sobre todo, con un procedimiento legístico bastante breve e impredecible,¹⁵⁴ no cabe la menor duda que tomar partida por un solo tipo de evaluación equivale a sacrificar un árbol que promete echar solidas raíces y producir buenos e ingentes frutos.

La propuesta antes mencionada se condensa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 26. El circuito integral de la evaluación legislativa



Elaboración: propia.

154 Según el artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República la Junta de portavoces puede acordar, con el voto de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, la exoneración de los trámites de envío a comisiones y prepublicación. Tratándose de proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente, estas exoneraciones son aprobadas por la mayoría del número legal de los miembros del Congreso allí representados.

Somos concientes que ofrecemos una propuesta audaz y ambiciosa, sin precedentes en América Latina, que tardará poco tiempo para imponerse como herramienta de primera necesidad. Hasta entonces, corresponde recibir y asimilar los cuestionamientos que seguro recibirá de diversos sectores (académicos, parlamentarios, etc.), como sucede con aquellas propuestas osadas pero necesarias, con la tranquilidad de que se trata de una iniciativa institucional que cuenta con respaldo teórico y que, siendo resultado de la necesidad evidenciada durante la labor parlamentaria cotidiana, goza de cierta legitimidad práctica.

Oswaldo Oelckers Camus,¹⁵⁵ con cierta precisión teórica acude a nuestro propósito, señalando que:

Entendemos como importante implementar un sistema de evaluación normativa tanto en fase de discusión del proyecto, como al momento de aplicación de la ley. Ello constituye una herramienta para lograr un mayor grado de eficacia en la actuación propia del Poder Legislativo al momento de la elaboración de la ley, subiendo su calidad en razón de su finalidad. Además, establece el grado de razonabilidad de los poderes públicos en la tarea de legislar.

Esta consideración teórica que coincide con otras antes citadas, proviene del contexto chileno dentro del cual se viene desarrollando un modelo que tomó partida por la evaluación posterior, recordemos que la Cámara de Diputados de Chile creó, en el año 2010, el Departamento de Evaluación de la Ley, dedicado a evaluar los efectos de determinadas leyes. En tal sentido, tratándose de una voz que reclama un sistema de evaluación para el modelo en donde se realiza solo evaluación postlegislativa, amerita ser tomado en cuenta.

155 OELCKERS CAMUS, Oswaldo, "Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley", en *Revista de Derecho de la Universidad de Católica de Valparaíso*, Chile 1998, p. 455.



**ARTÍCULO DEL SEÑOR
CONGRESISTA RAMÓN
KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA**



¿POR QUÉ ES IMPORTANTE Y NECESARIO EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEYES?

Como sabemos, hasta ahora, el derecho es el instrumento más legítimo de control y dirección social. Por ello, al momento de legislar, se deben tener presente claramente tres parámetros: eficacia, efectividad y eficiencia de las normas, aspectos indispensables y primordiales por ser considerados en una buena política normativa.

Estos tres aspectos se encuentran directamente relacionados en la implementación de una norma y por ende pueden ser medidos. La eficacia se logra cuando existe correspondencia entre el comportamiento previsto en la norma y el comportamiento de los destinatarios: así, una norma es eficaz cuando es obedecida, este es el punto neurálgico para el cumplimiento de la norma. La efectividad consiste en lograr que la conducta o aspecto normado alcance un determinado estado de las cosas, como por ejemplo, la seguridad ciudadana. De ahí que una norma puede ser eficaz (obedecida), pero inefectiva (porque no logra el objetivo perseguido). Por su parte, la eficiencia es obtener los resultados esperados pero al menor costo posible para los actores involucrados.

Lamentablemente, en el Perú no existe una política legislativa determinada sobre cuya base se avance en la legislación acerca de los problemas que se requiere resolver. Lo que se practica al inicio de cada legislatura es la elaboración de una agenda legislativa, en la que de alguna manera se establecen los temas y principales normas que se pretende aprobar en este período de tiempo, que por lo general son temas enviados y requeridos por el Poder Ejecutivo.

La carencia de una política legislativa favorece la aprobación de algunas normas que resultan inaplicables, difíciles o hasta imposibles de implementar. A ello se suma que no se realiza la evaluación de sus efectos. La evaluación es un proceso integral, necesario e imprescindible antes, durante y -sobre todo- después de que una ley entra en vigencia. Como sabemos, la redacción clara y precisa de una nor-

ma es requisito indispensable pero no suficiente para su éxito. También hay que pensar en que deben ser ejecutadas e implementadas en el terreno práctico de manera exitosa. Para alcanzar un nivel de ejecución aceptable, aparte de tener uno o más objetivos claros, es necesario pensar desde su gestación en su implementación, porque de lo contrario resultarán meramente simbólicas o puramente retóricas, y estos aspectos solamente se pueden medir a través de la evaluación postlegislativa del impacto causado a nivel social, económico y político.

Tanto el Reglamento del Congreso como el Manual de Técnica Legislativa son instrumentos en los que en alguna medida se prevé la evaluación prospectiva, antes de presentar el proyecto de ley, a través de la cual se debe determinar la necesidad y viabilidad de la ley. Esto ha sido previsto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso, según el cual, para que una iniciativa legislativa sea admitida a trámite debe ser acompañada de ciertos requisitos: la exposición de motivos, el análisis costo beneficio y el impacto en el ordenamiento jurídico nacional, requisitos en los que se analiza y evalúa, aunque sea someramente, la problemática por resolver. Cuando menos hay un nivel de evaluación que debe estar previsto desde el primer momento de la iniciativa. La evaluación simultánea también se encuentra presente y se realiza de manera más técnica y elaborada en la comisión de estudio a que fue derivado el proyecto. Finalmente, la evaluación también está presente en el Pleno, a través del debate de los parlamentarios, donde se determina la pertinencia de la ley.

Ahora bien, lo que no está previsto en ninguna parte de nuestra legislación y de instrumentos parlamentarios es la evaluación postlegislativa, llamada también evaluación de impacto o retrospectiva, pues la labor de los poderes Legislativo y Ejecutivo se agota con la entrada en vigencia de la norma y ni uno ni otro se preocupan por hacer seguimiento y monitoreo de los efectos que despliega la norma en la realidad, después de algún tiempo de su entrada en vigencia. Por eso, sostenemos que la etapa postlegislativa no ha sido asumida por ningún poder del Estado. Este hecho genera serias dificultades

porque se desconoce en qué medida la norma resuelve el problema, si es aplicable o no a la realidad, o si requiere de cambios para que sea efectiva. Consideramos que si el Congreso, como primer poder del Estado y por su naturaleza, es dador de las leyes, debe asumir esta responsabilidad. El seguimiento y el monitoreo permitirán crear indicadores que den a conocer si la implementación de una norma representa un alto costo para el Estado o, tal vez para el ciudadano o la empresa, de tal suerte que resulte deficiente y requiera un replanteamiento que la haga viable. Estos aspectos son necesarios para medir la eficiencia con la que legisla el Congreso, visualizar si hay cambios por hacer o si, tal vez, la norma debe ser excluida del ordenamiento jurídico.

La falta de seguimiento y evaluación del impacto de las normas ha llevado una situación muy perjudicial para la sociedad peruana y es una de las causas de que nuestro ordenamiento jurídico sea cada día más abultado, desordenado y confuso, a tal punto que inclusive, puede terminar generando una situación de indefensión para los ciudadanos, porque actualmente no se tiene plena certeza de sus derechos y deberes, lo cual impide proporcionar la seguridad jurídica que el Estado está obligado a ofrecerles. La ausencia de seguimiento de la normativa impide elevar la calidad de las futuras normas y se sigue cumpliendo día a día el mismo círculo vicioso del cual no hay cuándo salir.

Casos de normas buenas y malas hay muchos, por ejemplo: la *Ley de acogimiento a la confesión sincera*. Dio buenos resultados en el ámbito penal, pues con ella fue posible la captura de varios cabecillas y mandos medios terroristas. En cambio, otro ejemplo es la *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios*, aprobada en el año 2011, con la cual, a pesar de contar con más de dos años de vigencia, aún no se ha producido ninguna consulta previa en el ámbito minero ni ha resuelto algún problema concreto, porque los conflictos sociales continúan. Lo mismo sucede con la norma que estableció los requisitos para la formalización de la minería informal: hasta ahora no se ha logrado formalizar a un solo minero, todos están en proceso

y los ciudadanos vienen solicitando la modificación de los requisitos o la ampliación del plazo. Significa entonces que ambas no son eficientes ni eficaces y que tal vez deberían ser replanteadas. Otro ejemplo reciente es la reducción de cinco a un año de vigencia de las licencias para portar armas, porque la demora para expedir hoy en día una licencia es tanta, que se termina desprotegiendo a quien de manera formal, legal y justa requiere de licencia para protegerse y poner a buen recaudo su familia. Han endurecido los requisitos y reducido el plazo de vigencia como si los delincuentes necesitarán solicitar una licencia para portar un arma de fuego.

Por estas razones, consideramos que es necesario que el Reglamento del Congreso contemple y regule la evaluación postlegislativa de las normas a través del seguimiento y monitoreo de, cuando menos, las leyes más importantes para la población, la empresa y el país. La responsabilidad de legislar no se agota con la publicación de la norma en el diario oficial, sino cuando se comprueba que resulta aplicable y útil para los ciudadanos.

Para esta importante y delicada tarea es indispensable que el Congreso implemente, como parte de su estructura orgánica, un área específica con un equipo de profesionales multidisciplinarios dedicados exclusivamente a evaluar el seguimiento y monitoreo del impacto de las normas. Esta medida concreta posibilitará completar el circuito legislativo, mejorar la gestión legislativa y, sobre todo -más allá de medir la producción normativa del Congreso al final de cada legislatura por la cantidad de normas aprobadas- elaborar indicadores para mejorar la calidad de la legislación, facilitando un mecanismo de permanente depuración y limpieza del extenso y confuso ordenamiento jurídico que actualmente tenemos.

Por eso es importante que en el Grupo de Trabajo se haya iniciado la elaboración de una metodología de trabajo y un proyecto piloto que consiste en evaluar cinco importantes leyes: la Ley de Transparencia, la Ley del Canon, la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley de Céticos o

Zonas Francas, para lo cual se contará con la opinión de expertos nacionales e internacionales, universidades, e instituciones públicas. Todo ello al final permitirá conocer el éxito, el fracaso o los avances obtenidos para el país con cada una de estas normas.

Ramón Kobasigawa Kobashigawa
Congresista de la República

4. ÓRGANO COMPETENTE PARA LIDERAR LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

Los modelos actuales de evaluación legislativa denotan una clara dicotomía respecto al órgano responsable de su desarrollo. En algunos casos, sobre todo en aquellos países que optaron por un determinado tipo de evaluación, lo asume el Gobierno; entre otros Gobierno y Parlamento; y, en muy pocos casos concurren con ellos otros órganos públicos o privados.

Sin soslayar la influencia que para el efecto ejerce la decisión de optimizar un determinado tipo de evaluación, consideramos que dicha dicotomía subyace fundamentalmente en una variable fácil de identificar y entender, que es la forma de gobierno,¹⁵⁶ concepto ampliamente tratado por la Ciencia Política y el Derecho Constitucional.

La forma de gobierno refiere a la manera como se estructura el poder político dentro del Estado constitucional. Existen tres modalidades: presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo.

El presidencialismo, en palabras de Juan Linz, se caracteriza por contar con la llamada legitimidad democrática dual: el Parlamento y el Presidente de la República son elegidos en elecciones generales, como tal provienen de la voluntad popular. El Parlamento concentra el monopolio de la ley y puede censurar a los ministros o al presidente del gabinete ministerial, en este último caso, se produce la crisis total del gabinete.¹⁵⁷ Al Presidente de la República le corresponde la condición de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, nombra a los ministros de Estado que responden políticamente ante el Parlamento por los actos ejecutivos.

156 Las formas de gobierno definidas y vigentes son: parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo.

157 La Censura al Presidente del Consejo de Ministros ocasiona la crisis total del gabinete quedando los ministros obligados a presentar su renuncia y el Presidente de la República a aceptar obligatoriamente la dimisión.

En el parlamentarismo, solo el Parlamento es conformado por mandato de la voluntad popular y tiene como facultad suprema nombrar al Jefe de Gobierno.¹⁵⁸ La forma como se estructura el poder político establece una relación fiduciaria Parlamento-Gobierno, el primero puede derribar al segundo mediante el retiro de la confianza política; claro, ello en teoría porque en la práctica el partido político que ocupa el mayor número de escaños nombra como Jefe de Gobierno a un integrante de sus filas y cuidará de mantenerlo en el cargo. Esta modalidad se caracteriza por un fuerte protagonismo legislativo del Gobierno, de su seno nace el mayor número de iniciativas legislativas que finalmente aprueba el Parlamento.

El semipresidencialismo, se encuentra más cerca del parlamentarismo que del presidencialismo, por lo que bien podría llamarse semiparlamentarismo. El Presidente de la República es elegido por voluntad popular y el Primer Ministro lo es por el Parlamento, los representantes o parlamentarios son elegidos también por voluntad popular. Dentro de esta forma de gobierno coexisten democráticamente la figura presidencial y la del Primer Ministro, relación que podría complicarse ante la falta de una clara delimitación funcional o de una impecable cultura democrática.

El apretado repaso teórico precedente sirve para indicar que los países europeos, adscritos mayoritariamente a la forma de gobierno parlamentarista, cuentan con un fuerte protagonismo legislativo del Gobierno. En España cerca del 90% de iniciativas legislativas corresponden a su autoría (proyectos de ley), solo el 10% tienen origen en el Parlamento (proposiciones de ley) o en las comunidades autónomas, dado que no existen más actores con iniciativa legislativa.

En este contexto, resultaría razonable sostener que tanto la evaluación prospectiva como la evaluación postlegislativa deberían recaer en el órgano que concentra o centraliza la elaboración de las iniciati-

158 El Jefe de Gobierno no tiene la condición de Jefe de Estado.

vas de ley y, además, acompaña su proceso de aprobación, es decir, el Gobierno.

Sin embargo, en las repúblicas presidencialistas, típicas de América, la situación cambia diametralmente. La redacción centralizada de la ley, que caracteriza al parlamentarismo, es desplazada por un sistema difuso con alto número de actores habilitados para presentar iniciativas legislativas.

En el Perú, para no ir muy lejos, según el artículo 107¹⁵⁹ de la Constitución Política tienen iniciativa en la formación de las leyes: los congresistas, el Presidente de la República, el Poder Judicial, los órganos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, los colegios profesionales y el 0,5% de ciudadanos. Entonces, además del Parlamento y el Presidente de la República, existen seis actores habilitados para presentar proyectos de ley los cuales representan a subgrupos que en algunos casos excede los dos millares¹⁶⁰ como el caso de los gobiernos locales; la veintena en los gobiernos regionales; o la docena, en el caso de los colegios profesionales. A pesar que su comportamiento legislativo es considerablemente menos intenso, sus iniciativas aumentan la carga parlamentaria y el número de leyes finalmente aprobadas; en muchos casos para no cargar *costos políticos* al Congreso de la República, generalmente se evita acordar la desaprobación de iniciativas presentadas por dichos actores.

Miremos rápidamente su actividad legislativa. Durante el período 1995-2000 los colegios profesionales presentaron veinte proyectos de

159 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 107. El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a la iniciativa en la formación de leyes.

También tienen el mismo derecho en las materias que le son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

160 Según la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (DNTDT), el Perú cuenta con 1844 distritos y 195 provincias. Debemos señalar que el 14 de abril de 2014 se aprobó el Proyecto de Ley 3269/2013-PE, el mismo que ha sido remitido a la Presidencia de la República para su promulgación. En caso no formulara observaciones el número de distritos ascendería a 1845.

ley, los gobiernos regionales uno,¹⁶¹ los gobiernos locales sesenta y seis y los órganos constitucionales autónomos sesenta y dos.¹⁶²

En el período 2001-2006 las cifras aumentaron considerablemente, sobre todo en los gobiernos subnacionales. Los gobiernos regionales presentaron cuarenta y cuatro proyectos legislativos, las municipalidades ciento ochenta y seis, los colegios profesionales cincuenta y dos y los órganos constitucionales noventa y tres.

Al siguiente período parlamentario los gobiernos regionales presentaron sesenta y seis proyectos legislativos, las municipalidades ciento cuarenta y siete, los colegios profesionales cuarenta y dos y los órganos constitucionales autónomos ciento treinta y cuatro.

Mientras en lo que va del presente período parlamentario los gobiernos regionales han presentado treinta y un proyectos legislativos, las municipalidades treinta y cinco, los colegios profesionales dos y los órganos constitucionales autónomos cincuenta y cuatro.

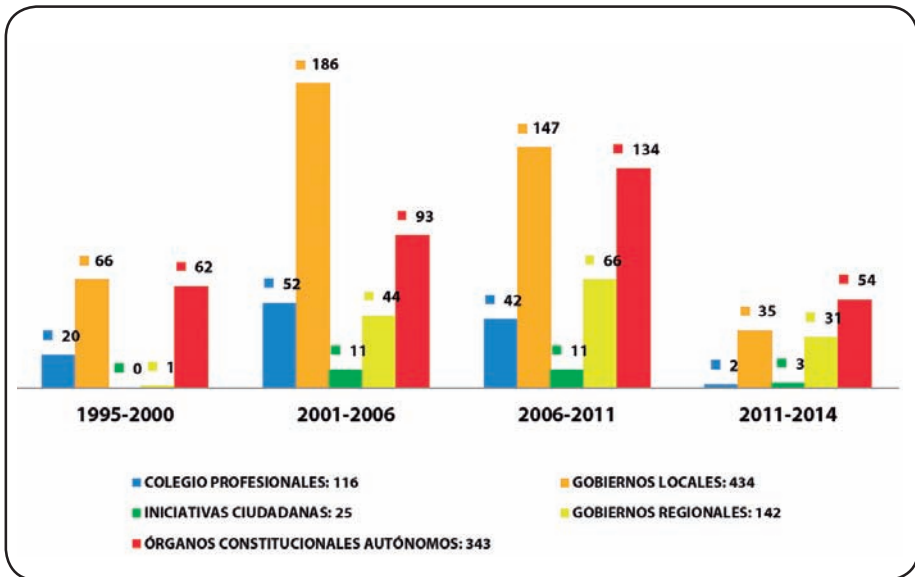
La mayor variación corresponde a los gobiernos locales, cuyo número de proyectos pasó de sesenta y seis presentados en el período 1995-2000, a ciento ochenta y seis en el siguiente y luego descendiendo levemente, a ciento cuarenta y siete el 2006-2011. En cambio, el número de proyectos presentados por los gobiernos regionales ha ido aumentando sostenidamente, de uno registrado en el período 1995-2000, pasó a cuarenta y cuatro, y luego a sesenta y seis. Lo mismo sucede con los órganos constitucionales autónomos, cuyo número de proyectos pasó de sesenta y dos a noventa y tres y luego a ciento treinta y cuatro entre los años 1995-2011.

161 En el período 1995-2000 los gobiernos subnacionales se denominaban *Consejo Transitorio de Administración Regional* (CTAR). El único que ejerció el derecho de iniciativa legislativa fue el CTAR Región Nor Oriental del Marañón mediante el Proyecto 1698/96 que proponía la expropiación de inmuebles para la ejecución de la obra *Vía de Evitamiento-Chiclayo*, que fue remitido al archivo por la Comisión de Descentralización.

162 Dentro de los órganos constitucionales autónomos se ha incluido, por razones de orden, al Poder Judicial.

El siguiente gráfico muestra el comportamiento legislativo de los actores mencionados:

GRÁFICO 27. Proyectos legislativos presentados por los órganos constitucionales autónomos durante el período 1995 (al 11 de febrero de 2014)

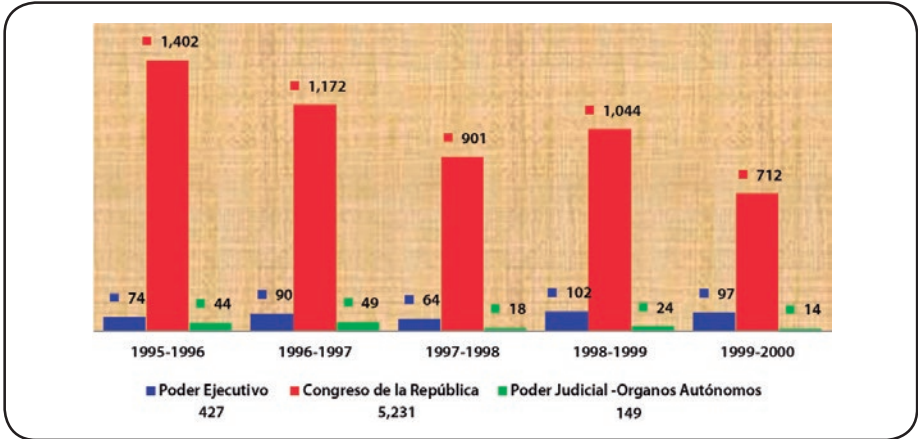


Fuente: “<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2001.nsf>”.
 Elaboración: propia.

Evidentemente, estas cifras están bastante lejanas del número de proyectos presentados por el Congreso, que a su vez superan a las del Presidente de la República, digamos del Gobierno.

El Congreso de la República en el período 1995-2000 presentó cinco mil doscientos treinta y un proyectos de ley frente a los cuatrocientos veintisiete presentados por el Poder Ejecutivo.

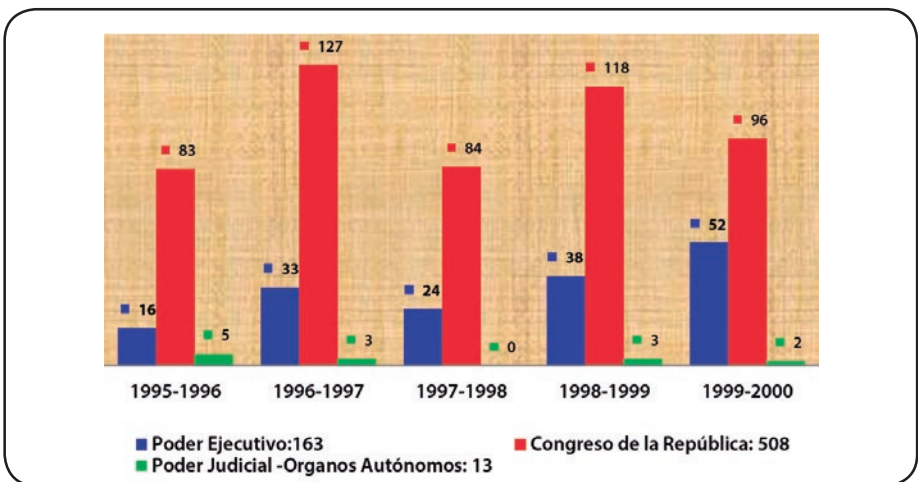
GRÁFICO 28. Proyectos legislativos presentados durante el período 1995-2000



Fuente: Congreso de la República “<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2011.nsf>”
Elaboración: propia.

Dentro del total de proyectos presentados en este período, se aprobaron y publicaron seiscientos ochenta y cuatro leyes de las cuales quinientos ocho corresponden a iniciativas del Congreso, ciento sesenta y tres al Poder Ejecutivo y trece a los demás actores.

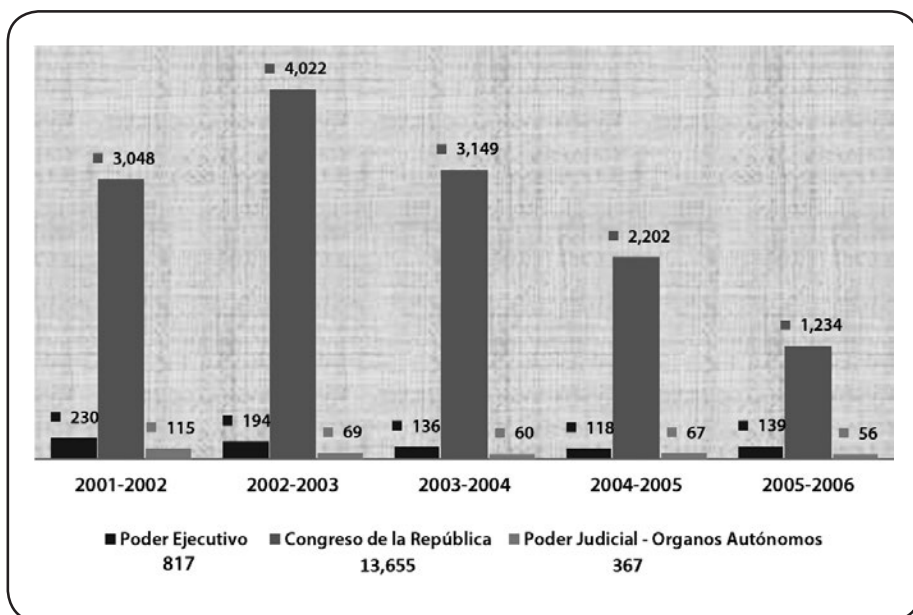
GRÁFICO 29. Leyes publicadas en el Diario Oficial El Peruano durante el período 1995-2000



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística - Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

En el período 2001-2006 la diferencia entre los proyectos legislativos presentados por el Congreso de la República es casi catorce veces mayor a los presentados por el Poder Ejecutivo. Mientras el primero presentó trece mil seiscientos cincuenta y cinco, el segundo solo llegó a ochocientos diecisiete.

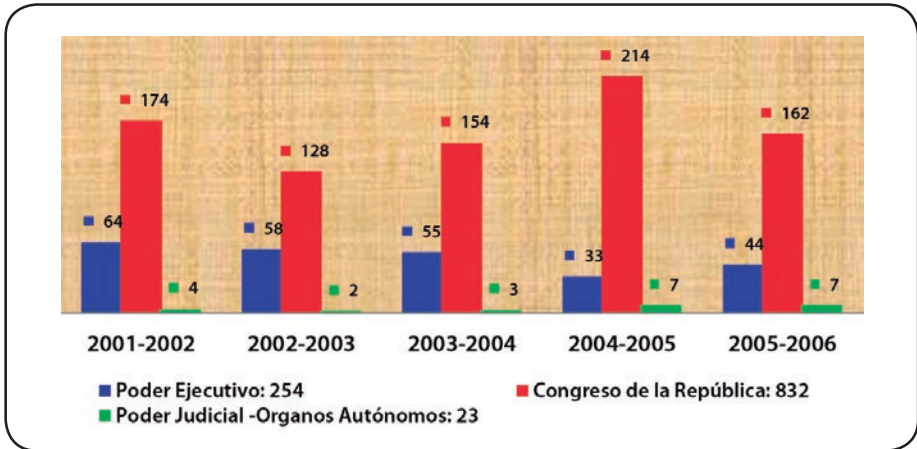
GRÁFICO 30. Proyectos legislativos presentados durante el período 2001-2006



Fuente: Congreso de la República "<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2011.nsf>".
Elaboración: propia/SCC.

Las leyes aprobadas en el mismo período guardan casi relación proporcional con el número de proyectos legislativos presentados. Se aprecia que de mil ciento nueve leyes, ochocientos treinta y dos corresponden a proyectos del Congreso de la República, mientras que doscientos cincuenta y cuatro corresponden a proyectos del Poder Ejecutivo.

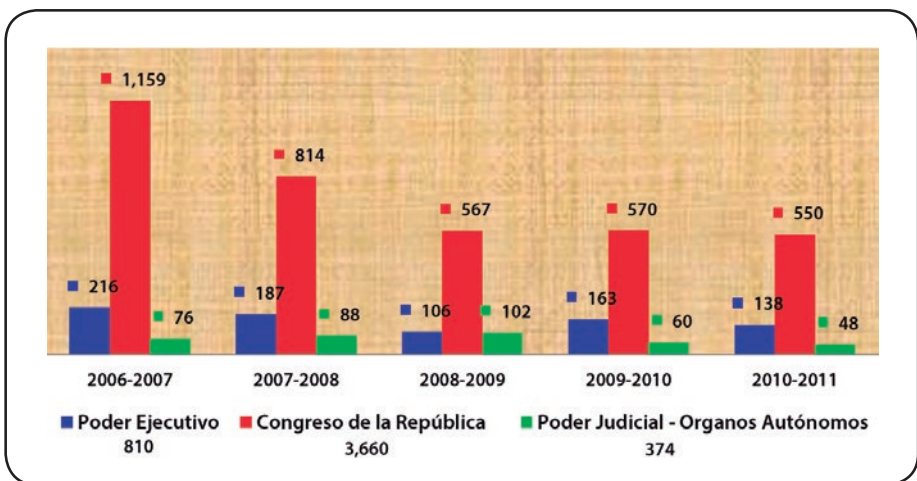
GRÁFICO 31. Leyes publicadas en el Diario Oficial El Peruano durante el período 2001-2006



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística - Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

Durante el período 2006-2011 se mantiene la diferencia. El Congreso de la República presentó tres mil seiscientos sesenta proyectos legislativos, frente a ochocientos diez presentados por el Poder Ejecutivo.

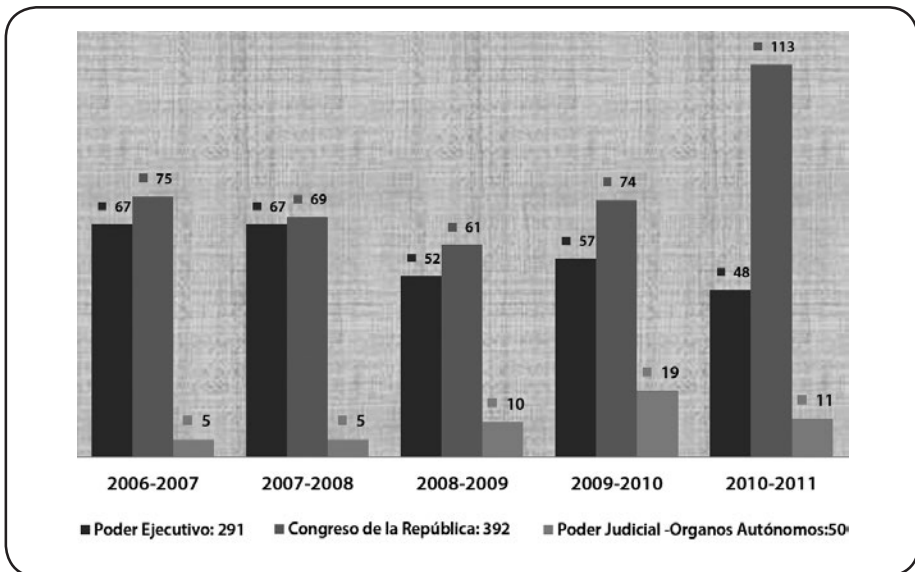
GRÁFICO 32. Proyectos legislativos presentados durante el período 2006-2011



Fuente: Congreso de la República. "http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf".
Elaboración: propia/SCC.

En este período el número de leyes publicadas en el Diario Oficial El Peruano muestran un claro acercamiento entre la actividad legislativa de ambos actores. De un total de setecientos treinta y tres leyes, trescientos noventa y dos corresponden a proyectos presentados por el Congreso de la República y doscientos noventa y un a proyectos provenientes del Poder Ejecutivo.

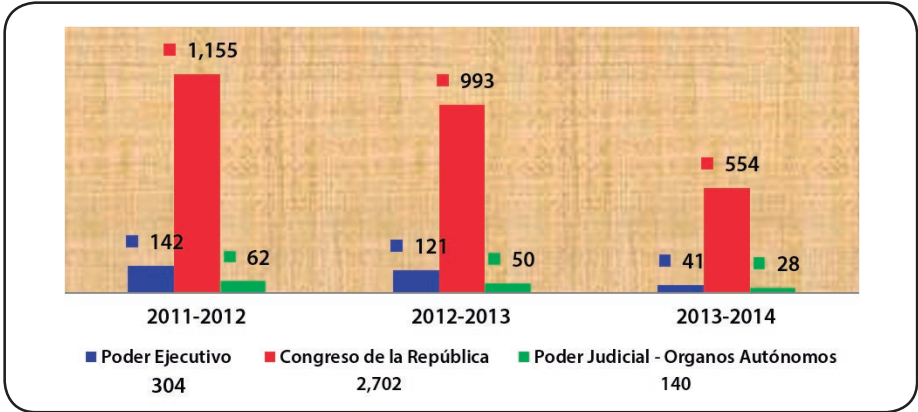
GRÁFICO 33. Leyes publicadas en el Diario Oficial El Peruano durante el período 2006-2011



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística - Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

Mientras en lo que va del período 2011-2016, las cifras nos indican que el Poder Ejecutivo viene ganando espacio, pero aún está lejos del porcentaje logrado por el Parlamento. Hasta el 27 de enero de 2014, el Congreso de la República ha presentado dos mil setecientos dos proyectos legislativos frente a trescientos cuatro del Poder Ejecutivo y ciento cuarenta de los demás actores.

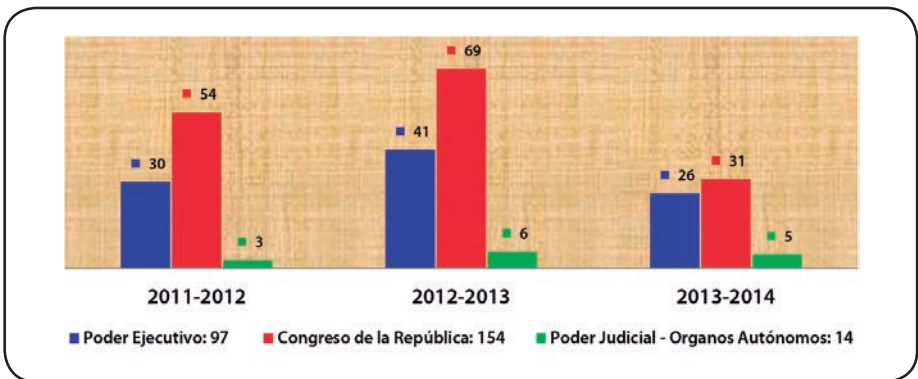
GRÁFICO 34. Proyectos legislativos presentados durante el período 2011-2016 (al 27 de enero de 2014)



Fuente: Congreso de la República. “<http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2011.nsf>”.
Elaboración: propia/SCC.

En este mismo período el número de leyes aprobadas sigue favoreciendo al Congreso de la República. De un total de doscientos sesenta y cinco leyes aprobadas, ciento cincuenta y cuatro corresponden a iniciativas que provienen del órgano representativo de la Nación, noventa y siete a proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y catorce a los demás actores.

GRÁFICO 35. Leyes publicadas en el Diario Oficial El Peruano durante el período 2011-2016 (al 27 de enero de 2014)



Fuente: Oficina de Gestión de la Información y Estadística - Congreso de la República.
Elaboración: propia/SCC.

La evidencia empírica, por tanto, demuestra en forma fehaciente que en las repúblicas presidencialistas el predominio legislativo corresponde al Parlamento, el mayor número de proyectos y leyes aprobadas provienen de su seno, lejos se encuentra el Poder Ejecutivo con un porcentaje bastante menor.

En tal sentido, podemos concluir con certeza que en aquellos estados adscritos al parlamentarismo el Gobierno se convierte en candidato natural para realizar la evaluación legislativa; sin embargo, en los países presidencialistas la tarea evaluadora recae dentro de la competencia del Parlamento, claro protagonista de la actividad legislativa. Una excepción importante a esta conclusión podría ser el caso chileno que, teniendo un presidencialismo reforzado, registra buena actividad legislativa del Poder Ejecutivo.¹⁶³

Así las cosas, no cabe duda que en las repúblicas presidencialistas, dentro de las cuales califica nuestro país, el Parlamento debe liderar la evaluación legislativa. Utilizamos el término *liderar*, antes que *desarrollar*, reconociendo que en aquellas iniciativas cuya autoría no pertenece al Parlamento, la evaluación prospectiva o prelegislativa ocurrirá fuera del ámbito parlamentario.¹⁶⁴ La propuesta metodológica final del Grupo Especial debe incluir un mecanismo apropiado para resolver o, en todo caso, compatibilizar dichos supuestos.

Si bien la evidencia empírica ayuda a finiquitar una dicotomía que lleva larga data (Parlamento o Gobierno), también abre un debate colateral, menos complicado pero ineludible de tratar y resolver: siendo el Parlamento el órgano competente para asumir la evaluación legislativa, esta tarea ¿debe confiarse a un órgano político o a la burocracia parlamentaria?

163 El predominio legislativo del Poder Ejecutivo en un presidencialismo reforzado como el chileno podría llevar a sostener que existen presidencialismos parlamentarizados, digamos, presidencialismos que siendo considerablemente fuertes adquieren características que en lugar de alejarlo más, lo acercan al parlamentarismo.

164 En nuestro país dentro del imperante modelo difuso de redacción de la ley, la evaluación prospectiva es delegada implícitamente a los titulares de la iniciativa (distintos al Parlamento), lo cual no sucede con intensidad en los modelos de redacción centralizada.

Conforme a las normas del vigente Reglamento del Congreso de la República¹⁶⁵ en sede parlamentaria coexiste la Organización Parlamentaria, integrada por órganos políticos como la Mesa Directiva, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, las Comisiones, los despachos congresales, entre otros, que son renovados anualmente; y el Servicio Parlamentario, formado por órganos especializados cuyos servidores mantienen cierto grado de permanencia. Al órgano político (Organización Parlamentaria) le corresponde asumir la dirección institucional y a la burocracia parlamentaria (Servicio Parlamentario) brindar soporte técnico especializado para cumplir óptimamente las funciones previstas en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso de la República.

Una alternativa de fácil alcance podría consistir en incorporar la evaluación legislativa como atribución de las comisiones parlamentarias permanentes (comisiones ordinarias), órganos políticos especializados dado que conservan y conocen los expedientes generados por cada proyecto legislativo; sin embargo, encontramos dos aspectos importantes que con suma rapidez harían descartar esta opción: en primer lugar, la alta rotación de los integrantes de las mesas directivas,¹⁶⁶ responsables de la marcha administrativa y legislativa de las comisiones, impediría asumir tareas de largo aliento (evaluación de la ley) que excedería el período anual; y, en segundo lugar, el considerable predominio de la función legislativa en la agenda parlamentaria de las comisiones y la velocidad impuesta a dicha función, podría postergar la actividad de evaluación, haciéndola impracticable.

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

165 REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

Artículo 26. En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los congresistas que se denominará Organización Parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo que se denominará Servicio Parlamentario.

166 Según el artículo 36 del Reglamento del Congreso de la República, los miembros de las comisiones eligen un presidente, un vicepresidente y un secretario. Concordada esta norma con el artículo 12, el mandato de dichos directivos comprende un año.

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

Mirando la otra orilla encontramos como alternativa encargar la evaluación legislativa a un órgano del Servicio Parlamentario, creado o por crearse, tal como ha sucedido en la Cámara de Diputados de Chile. Esta opción es buena porque garantizaría la continuidad institucional y quizás mayor apego a criterios técnicos, especializados; sin embargo, conviene admitir que para desarrollar exitosamente tareas de gran envergadura es necesario contar con el apoyo del más alto estamento político, caso contrario podrían perderse, a decir de Arnold Toynbee,¹⁶⁷ en un quimérico sueño de esperanzas.

Los modelos existentes en el mundo contemplan todas las posibilidades descritas. Algunos países europeos, incluso, matizan la concurrencia de órganos técnicos con órganos políticos; en América Latina, Chile único caso cercano y contrastable confió la evaluación a un órgano del Servicio Parlamentario¹⁶⁸ que cumple su labor sin participación directa de los órganos políticos. Se trata de opciones distintas que deben mirarse con prudencia en cada contexto, solo así serán viables y útiles.

Es importante advertir que los órganos políticos (Organización Parlamentaria) y técnicos (Servicio Parlamentario) al formar parte de la misma institución, son estamentos complementarios: el órgano polí-

167 Arnold J. Toynbee, filósofo de la historia, autor de muchos tratados entre los que destaca su emblemática obra titulada *El Estudio de la Historia*.

168 El Departamento de Evaluación de los efectos de la ley, creado en la Cámara de Diputados de Chile en 2010.

tico requiere de un cuerpo especializado para cumplir su labor constitucional, y este, de la decisión política para actuar, incluso si necesita llevar adelante cualquier reforma tecnocrática.

Para tomar posición al respecto debemos recurrir al pragmatismo — siempre buen aliado cuando se trata de eludir asuntos peliagudos — optando por matizar la actuación de ambos órganos (técnicos y políticos), sobre todo durante los primeros pasos.¹⁶⁹ Así, convendría confiar el liderazgo de la evaluación legislativa a un grupo de parlamentarios interesados en la materia (comisión o grupo especial cuyo mandato coincida con el período parlamentario), el cual debe contar con el soporte técnico del Servicio Parlamentario. El liderazgo del órgano político será complementado con la especialización que posee la burocracia parlamentaria.

Ahora bien, admitir el liderazgo del Parlamento en la evaluación legislativa, de ninguna manera implica internarlo al claustro congresal o convertirlo en una mera actividad de gabinete. Dicha tarea alcanzará plenitud cuando logre despercudirse de la concepción estatal clásica que se pierde en oficinas burocráticas lujosas, llenas de personal, y consiga rodar por calles y plazas recogiendo la opinión de los ciudadanos quienes sufren los impactos positivos o negativos de la ley, sin ser consultados siquiera sobre la necesidad de su aprobación.

Cierto es que el factor *opinión ciudadana*¹⁷⁰ puede complicar su desarrollo por el considerable número de barreras que deben superarse para acceder a ella, pero sin participación ciudadana cualquier proceso de evaluación perderá eficacia y sobre todo legitimidad. Será necesario, por tanto, incorporar aliados estratégicos dedicados a la investigación (organizaciones no gubernamentales, órganos de cooperación internacional, colegios profesionales, universidades, etc.)

169 No debemos perder de vista que insertar la evaluación legislativa como tarea institucional del Parlamento, implica desarrollar una serie de actividades que requieren de respaldo político, en particular de la Mesa Directiva. Es más viable conseguir apoyo para un grupo de congresistas, antes que para un órgano administrativo.

170 Para ampliar sobre este concepto véase: Habermas Jürgen, *Teoría y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili, 2004.

que coincidan con la necesidad de emprender la evaluación legislativa y hagan posible acceder a la ciudadanía sin necesidad de incrementar la planilla congresal, pues, no sería prudente incorporar nuevo personal para cumplir una tarea cuyo horizonte es prometedora pero desconocida. Dentro de los potenciales aliados estratégicos merece consideración especial la universidad pública, porque dispone de un nutrido *staff* de investigadores, alberga un privilegiado contingente de estudiantes para realizar trabajo de campo y cuenta con recursos económicos destinados a la investigación.

En efecto, según el Informe de Gestión de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología¹⁷¹ correspondiente al Período Anual de Sesiones 2012-2013, las universidades públicas recibieron en el período 2004-2012 la suma de dos mil ciento cincuenta y seis millones de nuevos soles. En el año 2004 fueron incorporados a sus presupuestos más de treinta y tres millones de nuevos soles, cinco años después dicho monto superó los trescientos treinta y tres millones. En el año 2010 se registró un leve retroceso, pero se corrigió al año siguiente y en 2012 los recursos transferidos por concepto de canon a las universidades superaron los cuatrocientos millones de nuevos soles.

171 La Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, durante el período 2012-2013 estuvo presidida por el señor congresista Jesús Hurtado Zamudio e integrada por los señores congresistas: Sergio Tejada Galindo, vicepresidente; Hernán de la Torre Dueñas, secretario; Humberto Lay Sun; Pedro Spadaro Philipps; Casio Huairu Chuquichaico; Cristóbal LLatas Altamirano; Ángel Neyra Olaechea; y Juan Pari Choquecota.

GRÁFICO 36. Recursos del canon transferidos a las universidades públicas entre los años 2004-2012



Fuente: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología. Informe de Gestión Período Anual 2012-2013.

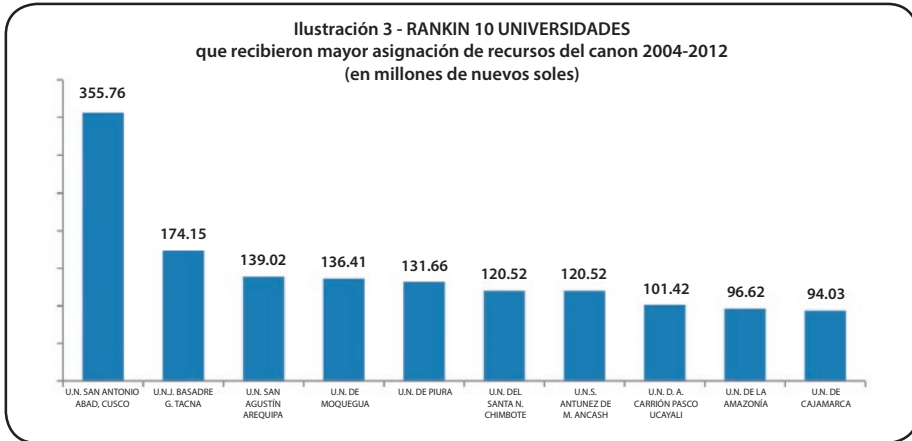
Elaboración: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología.

En solo ocho años los recursos transferidos a la universidad pública por concepto de canon,¹⁷² pasaron de treinta y tres millones a cuatrocientos cuarenta y seis millones de nuevos soles.

La Universidad San Antonio Abad del Cusco ocupa el primer lugar con más de trescientos cincuenta y cinco millones de nuevos soles, le sigue la Universidad Jorge Basadre de Tacna y cierra la lista la Universidad Nacional de Cajamarca, con noventa y cuatro millones.

¹⁷² Según el artículo 6.2 de la Ley 27506, Ley de Canon, los gobiernos regionales entregarán el 20% del total percibido por canon a las universidades públicas de su circunscripción destinados exclusivamente a la inversión en investigación científica y tecnológica [...].

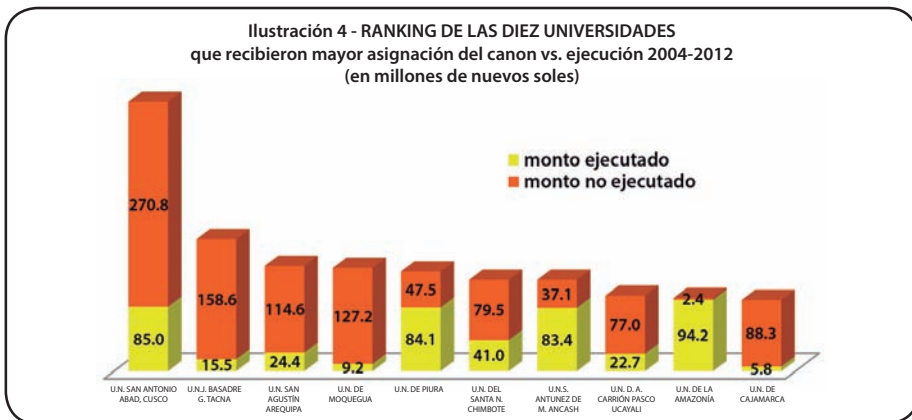
GRÁFICO 37. Universidades que recibieron mayor asignación de recursos por canon



Fuente: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología. Informe de Gestión Período Anual 2012-2013.
Elaboración: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología.

Si comparamos el monto asignado con la capacidad de gasto o ejecución podemos advertir que solo cuatro universidades han gastado más del 83% de sus recursos, a saber: Universidad de la Amazonía, Universidad Nacional de Piura, Universidad Santiago Antúnez de Mayolo y Universidad San Antonio Abad del Cusco.

GRÁFICO 38. Asignación de recursos por canon a las universidades vs ejecución



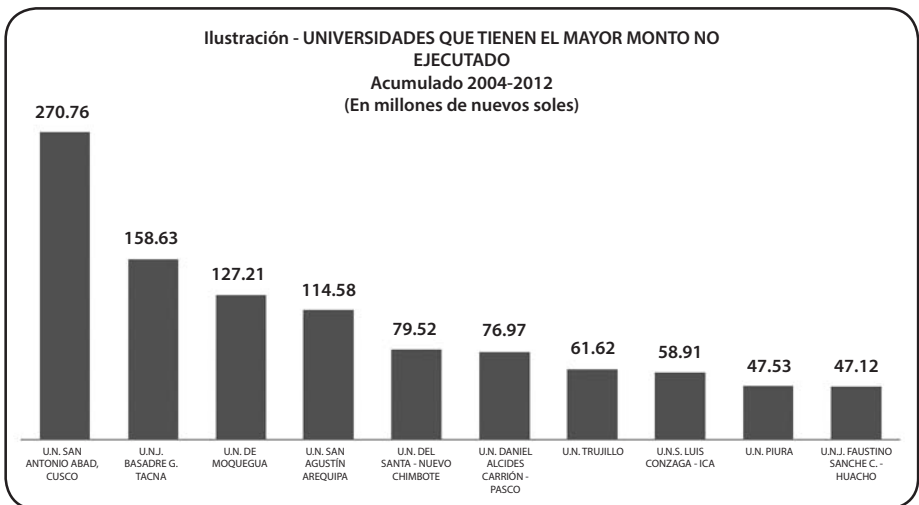
Fuente: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología. Informe de Gestión Período Anual 2012-2013.
Elaboración: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología.

La lista de universidades con mayor monto pendiente de ejecución lo encabeza la Universidad Nacional San Antonio Abad del Cusco (solo ejecutó ochenta y cinco millones, teniendo pendiente de ejecutar doscientos setenta millones de nuevos soles), seguida por las universidades Jorge Basadre de Tacna, Nacional de Moquegua y Nacional San Agustín de Arequipa.

En el caso de la Universidad San Antonio Abad del Cusco ha recibido, en el período señalado, más de trescientos cincuenta y cinco millones de nuevos soles y ha gastado ochenta y cinco millones. Si bien es cierto que, la información no corresponde al presente año, es probable que el monto pendiente de ejecución no registre variación significativa.

En el siguiente gráfico se presenta la relación de las diez universidades con el mayor monto pendiente de ejecución:

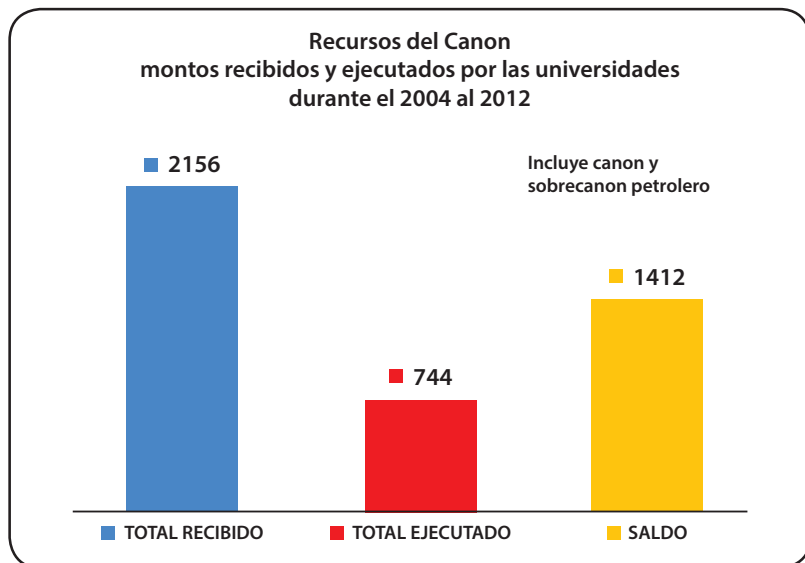
GRÁFICO 39. Universidades que tienen el mayor monto pendiente de ejecución



Fuente: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología. Informe de Gestión Período Anual 2012-2013.
Elaboración: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología.

Hasta el año 2012 la suma total del monto que fue transferido a las universidades por concepto de canon ascendió a dos mil ciento cincuenta y seis millones de nuevos soles, el monto ejecutado a setecientos cuarenta y cuatro millones y el saldo pendiente de ejecución a mil cuatrocientos doce millones de nuevos soles.

GRÁFICO 40. Montos recibidos y ejecutados por las universidades



Fuente: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología. Informe de Gestión Período Anual 2012-2013.

Elaboración: Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología.

La información presentada acredita que la universidad pública cuenta con ingentes recursos económicos transferidos para investigación, pendientes de ejecutar que en un porcentaje muy pequeño podrían destinarse para que dichas entidades participen juntamente con el Congreso de la República en el desarrollo de la evaluación legislativa, previa firma de convenio o adoptando los mecanismos legales que viabilicen el mejor uso de dichos recursos, sin afectar la autonomía económica universitaria. El desarrollo de los proyecto piloto que el Grupo Especial ha programado realizar en alianza con algunas universidades del país demuestra que se trata de una alternativa viable.

De esta manera se concretaría la necesaria alianza estratégica entre universidad pública y Congreso de la República, sin excluir el concurso de la universidad privada u otras instituciones interesadas en contribuir con el desarrollo de tan importante tarea.



ARTÍCULO DEL SEÑOR
CONGRESISTA
VICENTE ANTONIO
ZEBALLOS SALINAS



LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES

Es posible afirmar que en la actualidad no solamente es necesario elaborar leyes de acuerdo con procedimientos formales y un determinado orden jerárquico, sobre todo si vivimos en una sociedad moderna que cambia constantemente sus reglas de acción, donde cada grupo existente trata de imponer sus condiciones.

El fenómeno no es nuevo, ni se limita a unos pocos Estados, ni tiene únicamente un componente cuantitativo. El problema de fondo es establecer si el Derecho sigue siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma, lo que, dicho de otro modo, significa la verificación de si una ley o leyes han logrado el objetivo que perseguían originalmente, esto es, si han sido eficaces.¹

Así, es posible encontrar una profusa cantidad de leyes, muchas de las cuales se tornan en repetitivas, mientras que otras son elaboradas sin base ni fundamento y pueden resultar inaplicables. Por ello, en lo que respecta a las leyes, es necesario evaluar si han cumplido con los objetivos perseguidos, si su aplicación ha sido eficaz, si han sido elaboradas con criterio técnico y si es posible que tengan impugnaciones legales.

Tenemos, además, leyes demasiado malas. Las leyes frecuentemente están redactadas en un lenguaje profesional no comprensible para los ciudadanos. Son también demasiado detalladas. Lo que hasta hace poco era todavía una hipótesis aceptable, consistente en que cualquier ciudadano conoce el Derecho, hoy se ha convertido en pura ficción.²

Evidentemente, el fenómeno de la crisis de la ley está relacionado con la función de los parlamentos, que dicho sea de paso nunca —o

1 OSES OBANDO, Josu, *Evaluación Legislativa y Parlamento*. Revista Debate. Año VI, N° 15, Diciembre de 2008. Parlamento Vasco.

2 KARPEN, Ulrich. "Obligation to evaluate the effects of legislation on the exercise of fundamental rights" y "German Experience". En Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, N° 8, 2004.

casi nunca — revisa, analiza, coteja o reinterpreta metódicamente el resultado de su producción legislativa. Es posible manifestar entonces que el Congreso de la República se desentiende de su producto, una vez aprobado.

Y es aquí cuando es necesario redefinir el papel que cumple un parlamento como creador de leyes, porque se legitima la necesidad de buscar la idoneidad de dicha institución al evaluar lo que ella misma elabora.

Se trata, por lo tanto, de mejorar la calidad de las decisiones futuras y de impedir el riesgo de que se presenten trabas regulatorias. Pero también es necesario afirmar que para cumplir esta tarea se carece de políticas que permitan una evaluación sistemática que facilite una mayor comprensión de lo que significa la regulación.

La transformación de un cuerpo jurídico y la acumulación de leyes conllevan la acumulación de costos, es decir, que tienen sus efectos económicos, también costos administrativos, pero además hay grandes responsabilidades en los ciudadanos.

No podemos soslayar que se está produciendo un interés renovado en que las normas legales tengan una mayor conexión con la realidad. Con esta afirmación nos referimos a que sean normas legales destinadas a su cumplimiento y no a su recordación por inefectivas, intención que en buena parte debe sustentarse en una mayor calidad técnica de los productos legislativos.

La evaluación legislativa, siguiendo esta línea de análisis, debe procurar ser exhaustiva y que tanto práctica como intuitivamente se divida en elementos jurídicos y de políticas públicas. La tradición de cada país enfatiza las dos perspectivas de modo diferente, pero en general los estudios reflejan las mismas ideas básicas para la preparación y evaluación de leyes.

Se advierte con frecuencia que si bien las guías de criterios son métodos para imbuir racionalidad técnica en el proceso legislativo, hay

que tener siempre en cuenta que la racionalidad política difiere con frecuencia de los objetivos de legalidad o efectividad. Las leyes son resultado de compromisos entre los intereses y preocupaciones de distintos grupos y organizaciones. Dicho de otro modo: no hay ley perfecta. También debe tenerse en cuenta que la mayoría de los indicadores o consideraciones son bastante generales: una guía es un instrumento que debe ajustarse a las necesidades del caso, no un procedimiento definitivo. Finalmente, debe resaltarse la importancia de contar con datos de calidad que permitan alcanzar conclusiones confiables.³

Asimismo, hay que reconocer el evidente componente político del fenómeno de la evaluación, ya que de lo que se trata es de analizar, comprobar y escrutar el desarrollo de una determinada ley o de una política pública. Dicho de otra manera, hay que verificar hasta qué punto y en qué condiciones se ha llegado o no a la consecución de los objetivos que los motivaron, y esta es una operación política, lo cual explica los problemas a los que se ha enfrentado la evaluación en ciertos casos.

A manera de procedimiento evaluatorio, es necesario considerar para tal caso una manera sistemática de realizarla, mediante una estructura administrativa que tenga grandes componentes:

- Evalúe las normas legales sobre la base de su eficacia y de su aplicabilidad;
- Que tenga una autonomía funcional, política y administrativa; y
- Que realice la evaluación sobre la base de un proceso de interacción con la colectividad a la cual se va a aplicar.
- Es esencial la priorización en los análisis y para ello es necesario establecer criterios de selección.

3 ATIENZA, Manuel, "Contribución para una teoría de la legislación", en Miguel CARBONELL y Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE (coordinadores), *Elementos de técnica legislativa*, México, IJ-UNAM, 2000. Disponible en Internet: "<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=21>".

En esta misma línea, hay que precisar que una función evaluatoria de las normas legales debe obligar a su análisis riguroso en relación con su aplicación y finalmente a proponer medidas correctivas.

La evaluación legislativa debería estar premunida de lo siguiente:

- Apoyo político institucional
- Provisión de recursos materiales que permitan eficacia funcional
- Independencia y objetividad en el accionar de sus integrantes
- Mantener una interdependencia fluida y exenta de compromisos partidarios, con los diversos componentes de los hacedores de leyes.
- Transparencia en las comunicaciones.

Formas de evaluación⁴

Hay tres formas de evaluación de las leyes.

- En principio, está la evaluación prospectiva de las leyes (*ex ante*). Consiste en el examen por el autor de la ley, por lo general el departamento competente del Gobierno.
- La evaluación de acompañamiento, que tiene lugar en el Congreso de la República. Este poder no asume todavía esta tarea con suficiente minuciosidad. La mayoría de las veces se limita a examinar críticamente la evaluación de las consecuencias de la ley por el Gobierno, pero ello no basta. En un sistema correcto de *checks and balances* entre el Gobierno y el Legislativo, el Gobierno debería tener la posibilidad de llevar a cabo una propia evaluación. Además, el Parlamento examina el proyecto de ley ciertamente desde otros puntos de vista que el Gobierno. Frecuentemente están en el trasfondo criterios de lo político, de lo realizable, de lo viable y estos requieren otras ponderaciones, distintas a las que el Gobierno aplica.
- Por último, la ley debe ser examinada después de la apro-

4 Ibidem, KARPEN.

bación en intervalos regulares sobre si funciona como debe funcionar. A este *controlling* deben contribuir el Gobierno, las autoridades administrativas, los tribunales, los abogados, en último término los destinatarios de la ley. A partir de sus impresiones e informaciones se debe formar una opinión en el Gobierno sobre si la ley es o no un buen producto.

Sobre el primer caso, la evaluación *ex post* es una etapa crucial en el ciclo de política regulatoria. En el caso de leyes y regulaciones, la meta de la evaluación *ex post* es determinar si el marco regulatorio en vigor alcanzó los objetivos deseados, si la aplicación de la ley o la regulación fue lo suficientemente eficiente y eficaz, y en qué medida cualquier impacto (in)esperado de la intervención regulatoria se abordó de manera adecuada en el momento de concebir el instrumento normativo.

Por tanto, revisar los resultados y el efecto de la intervención normativa debe ser una función central de las instituciones reguladoras y es elemento esencial para lograr una regulación de alta calidad.⁵

El carácter de la evaluación *ex post* tiende a permitir que se pueda realizar contribuciones importantes para replantear o incluso redefinir nuevas intervenciones y también para mejorar la calidad de futuras decisiones jurídicas. Y por otra parte, puede mejorar la transparencia al plantear nuevas posibilidades de participación para las partes interesadas, con el fin de entender mejor cómo les afectó la regulación.

Asimismo, es posible mejorar la rendición de cuentas del proceso normativo y, de igual manera, reducir el riesgo de una falla regulatoria en el aspecto jurídico, sobre todo a partir de la respuesta ante la pregunta que busque precisar si la ley ha cumplido su propósito y si la forma en que se redactó y se promulgó mostraba claridad y com-

5 OCDE (2012), La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile, OECD publishing. “<http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>”.

preensión. En otras palabras, si la mencionada ley se puede poner en práctica de una manera adecuada.

Por otra parte, la denominada evaluación *ex post* constituye un paso fundamental del proceso que permita regular el hacer leyes y además del establecimiento de la elaboración de políticas públicas o regulaciones, de tal manera que figuren elementos para analizar las limitantes y las ventajas de su existencia.

De acuerdo con el Departamento de Educación, Ciencia y Capacitación de Australia, la evaluación *ex post* se realiza con diversos propósitos. Puede dirigirse a la mejora del diseño de programas al evaluar su impacto o el de organismos en su totalidad, o bien al generar más valor por el dinero invertido. Muchas agencias pretenden conocer, mediante evaluaciones *ex post*, la eficacia y el impacto de sus mecanismos y procesos de evaluación *ex ante*. En este sentido, la aplicación de mejores prácticas ha permitido enfoques más sistemáticos para garantizar que los análisis *ex post* se vinculen al perfeccionamiento continuo de los procesos *ex ante*.⁶

Somos enfáticos en el hecho de mencionar que una vez que se promulga y aplica una ley o norma, sus disposiciones son vinculantes para la sociedad. Y son vinculantes hasta el momento en que la precitada ley o norma se derogue o enmiende. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que es solo después de la aplicación de una normativa legal cuando se pueden evaluar plenamente sus efectos e implicaciones. No podemos olvidar, tampoco que en el proceso de evaluación también hay que incluir sus costos, carga regulatoria, efectos directos e indirectos y, sobre todo, cualquier consecuencia no deseada.

Por último, puede suceder el hecho de que una vez emitidas, las leyes pueden con el tiempo o fuera de contexto quedar obsoletas con-

6 Department of Education, Science and Training (2008), "Valuing University Research", "www.dest.gov.au/archive/highered/respubs/value/chap5.htm".

forme cambian las circunstancias, lo cual obligaría a una revisión periódica para prever esta posibilidad.

Así, la evaluación legislativa constituye un imperativo para lograr que las demandas canalizadas en la ley sean retroalimentadas adecuadamente.

Vicente Antonio Zeballos Salinas
Congresista de la República

5. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN LEGISLATIVA

5.1 Breve descripción

A continuación presentamos la versión preliminar de la propuesta metodológica para la evaluación legislativa, elaborada tomando como base aspectos que pertenecen a los principales modelos analizados en el presente texto. Dicha propuesta debe entenderse como un documento base y no como un trabajo acabado o conclusivo, en tal sentido será sometida al debate especializado; luego remitida a los miembros del Comité Consultivo¹⁷³ para opinión, sugerencias o aportes; y, finalmente contrastada con los resultados de los proyectos piloto que el grupo de trabajo desarrolla en alianza con aliados estratégicos, para determinar su viabilidad, utilidad práctica y enriquecer su contenido.

Comprende tres grandes etapas: la primera corresponde a la evaluación prospectiva; la segunda, a la evaluación simultánea o de acompañamiento; y, la tercera, a la evaluación de efectos la que, a su vez, se subdivide en dos fases: seguimiento o monitoreo y evaluación de efectos propiamente dicha.

De esta manera se concreta en un instrumento tangible y verificable el circuito integral de la evaluación legislativa que toma distancia, en un primer plano, de las bases teóricas sobre las cuales se sostienen los modelos existentes en América y Europa; y, en un segundo plano, de las herramientas producidas como resultado de la actividad evaluadora en dichos modelos.

173 Integran el Comité Consultivo del Grupo de Evaluación de la Ley los siguientes docentes e investigadores: José Manuel Magallanes Reyes (*George Mason University*, USA), Alberto Castro Barriga (*Universidad de Utrecht*, Holanda), Juli Ponce Solé (*Universidad de Barcelona*, España), Federico de Montalvo, María Isabel Álvarez Velez (*universidad de Comillas*, España) y como coordinador por el Congreso de la República del Perú el Secretario Técnico Yon Javier Pérez Paredes.

Podemos afirmar con honestidad que el diseño de la propuesta bajo comentario responde a nuestro contexto y se enmarca dentro de lo que podemos llamar la concepción deontológica de la evaluación legislativa.

5.2 Contenido de la propuesta metodológica para la evaluación legislativa¹⁷⁴

Etapa I. EVALUACIÓN PROSPECTIVA

Fase 1. Necesidad, oportunidad y viabilidad de la ley

1.1 *Necesidad de la ley*

- Razones que justifican la necesaria intervención del Congreso de la República.
- Identificación y descripción de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular.
- Descripción clara de la finalidad de la ley y del problema que se pretende resolver.
- Necesidad de aprobar una ley antes que una norma de menor jerarquía.

1.2 *Oportunidad de la ley*

- Argumentos que justifican la aprobación de la ley propuesta en las actuales circunstancias.
- Posibilidad de esperar la regulación integral de la materia a que se refiere la propuesta legislativa.
- Riesgos probables ante la falta de aprobación inmediata de la propuesta legislativa.

174 La propuesta metodológica que presentamos contiene aportes de especialistas que trabajan en la asesoría del Grupo Especial y también recoge aspectos de cada uno de los modelos analizados en el presente estudio.

1.3 Viabilidad de la ley

- La materia que contiene la propuesta legislativa se encuentra regulada por otras normas jurídicas vigentes.
- La aprobación de la propuesta legislativa no configura sobrerregulación.
- La redacción del contenido de la ley propuesta cumple con los requisitos de concisión, claridad y sencillez establecidos en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.
- La elaboración del contenido de la ley propuesta cumple los requisitos de homogeneidad, completitud y coherencia establecidos en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.
- La elaboración del contenido de la ley cumple con la estructura y demás reglas establecidas en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

Fase 2. Análisis de impactos

2.1 Análisis de impacto social

- Consultas efectuadas a los destinatarios de la ley propuesta.
- Número de ciudadanos u organizaciones que serán beneficiados (afectados positivamente) con la ley propuesta.
- Número de ciudadanos u organizaciones que serán perjudicados (afectados negativamente) con la ley propuesta.

2.2 Análisis de impacto económico

- Creación de tributos o cargas que afectan a los ciudadanos, organizaciones sociales, empresas, etc.
- Estudios realizados sobre el costo económico de la propuesta legislativa.
- Estudios sobre el costo de implementación de la propuesta legislativa.

- Impacto de la propuesta legislativa en el presupuesto nacional: aumento o disminución de ingresos.

2.3 *Análisis de impacto político*

- Vinculación de la ley propuesta con los conflictos sociales del país identificados por la Defensoría del Pueblo.
- Consenso o disenso que tiene la propuesta legislativa entre las fuerzas políticas con o sin representación en el Congreso de la República.
- Consulta a las organizaciones que representan a los destinatarios de la propuesta legislativa.

2.4 *Análisis de impacto institucional*

- Vinculación directa de la propuesta legislativa con las políticas del Acuerdo Nacional.
- Relación de organismos o entidades públicas vinculadas con la materia que contiene la propuesta legislativa.
- Consulta a las instituciones vinculadas con la materia que contiene la propuesta legislativa.
- Creación, mediante la propuesta legislativa, de entidades u organismos públicos, programas, planes o proyectos.

2.5 *Análisis de impacto jurídico*

- Relación completa de normas jurídicas vigentes que regulan la materia contenida en la propuesta legislativa.
- Identificación de normas jurídicas vigentes que deben ser modificadas en forma expresa por la propuesta legislativa (modificación, adición, sustitución, derogación, etc.).

2.6 *Análisis de impacto ambiental*

- Análisis del impacto ambiental que genera la propuesta o indicación de las razones por las que esta no genera impacto alguno.

- Relación de la propuesta legislativa con los conflictos ambientales existentes.

Fase 3. Elaboración del informe de evaluación prospectiva

El informe de evaluación prospectiva debe contener la descripción y análisis de cada punto referido a la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, así como a los impactos (social, económico, político, jurídico, institucional y ambiental).

Dicho informe se acompaña al proyecto legislativo, pero no sustituye a la exposición de motivos y demás requisitos formales o sustantivos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República.

Etapas II. EVALUACIÓN SIMULTÁNEA

Fase 1. Verificación sobre necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

- 1.1 Verificación sobre la necesidad de la ley
- 1.2 Verificación sobre la viabilidad de la ley
- 1.3 Verificación sobre la oportunidad de la ley

Fase 2. Verificación sobre análisis de impactos

- 2.1 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto social
- 2.2 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto económico
- 2.3 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto político

- 2.4 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto institucional
- 2.5 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto jurídico
- 2.6 Verificación sobre el cumplimiento del análisis de impacto ambiental.

Fase 3. Elaboración de informe sobre evaluación simultánea

La Comisión Ordinaria o el órgano que corresponda, verifica el cumplimiento de los aspectos exigidos para determinar la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley, así como los impactos correspondientes. En caso de que no encuentre suficientemente sustentado el informe de evaluación prospectiva, puede realizar un nuevo análisis respecto a cada uno de los aspectos que este debe contener.

El informe de evaluación simultánea debe contener la constatación de los puntos que comprenden la fase 1 y 2 de la evaluación simultánea o el resultado del nuevo análisis realizado.

El informe de evaluación simultánea se adjunta al dictamen que aprueba la comisión respectiva.

Etapas III. EVALUACIÓN DE EFECTOS

Fase 1. Seguimiento o monitoreo

- 1.1 Finalidad de la ley
- 1.2 Relación entre la finalidad de la ley y el problema que se busca resolver
- 1.3 Situación fáctica o jurídica regulada
- 1.4 Seguimiento de impactos previstos

1.5 Elaboración de informe de seguimiento o monitoreo

Fase 2. Evaluación de efectos

2.1 Selección de la ley

Comprende la selección de ley que será objeto de evaluación. Dicha selección debe realizarse teniendo presente los siguientes pasos:

Paso 1. Aplicación temporal

La ley debe tener una vigencia mínima de cuatro años y no registrar propuestas de modificación total en la orden del día del Pleno del Congreso.

Paso 2. Generalidad

La ley debe cumplir plenamente la característica de generalidad, es decir, tener como destinatarios a un considerable número de ciudadanos.

Paso 3. Relación significativa con las políticas del Acuerdo Nacional

La ley debe tener una relación directa y significativa con las políticas del Acuerdo Nacional.

Paso 4. Viabilidad de la evaluación

La ley debe ser metodológicamente evaluable.

2.2 Identificación de los antecedentes de la ley

Comprende la identificación de lo siguiente: antecedentes de la ley, situación fáctica o jurídica regulada, finalidad de la ley, órganos públicos vinculados con la aplicación de la ley y órgano encargado de elaborar el reglamento de la ley evaluada.

Paso 1. Identificación de los antecedentes de la ley

- Análisis del expediente de la ley: proyecto de ley, opiniones e información recibida, actas de sesiones de Comisión y del Pleno del Congreso, resultados de votación, etc.
- Análisis de iniciativas relacionadas con la ley aprobada.
- Construcción de indicadores para determinar la necesidad de aprobación de la ley.

Paso 2. Identificación de la situación fáctica o jurídica regulada

- Identificar la situación fáctica que regula la ley.
- Identificar la situación jurídica que regula la ley.
- Identificar el problema que el legislador pretendió resolver con la aprobación de la ley.

Paso 3. Determinación de la finalidad de la ley y cumplimiento de plazos

- Determinar la finalidad de la ley.
- Elaborar indicadores de resultado esperado para la finalidad de la ley.
- Elaborar indicadores de cumplimiento de plazos y procedimientos.

Paso 4. Identificación de los organismos o entidades públicas vinculadas con la aplicación de la ley

- Identificar los organismos públicos vinculados con la aplicación de la ley.
- Identificar las entidades públicas vinculadas con la aplicación de la ley.
- Identificar el rol o función que cumplen los organismos y entidades vinculadas con la aplicación de la ley.
- Identificar el organismo o entidad pública encargada de elaborar el reglamento de la ley.

2.3 Identificación y medición de los efectos de la ley

Comprende: elaboración de indicadores para determinar los efectos de la ley, recabar la opinión ciudadana sobre los efectos de la ley, medición de los efectos de la ley.

Paso 1. Elaboración de indicadores para determinar los efectos de la ley

- Elaboración o creación de indicadores directos que permitan determinar y medir los efectos de la ley.

Paso 2. Recabar la opinión de los ciudadanos sobre los efectos de la ley

- Identificar a los destinatarios de la ley.
- Determinar e identificar a las organizaciones que agrupan a los destinatarios de la ley o que trabajan en materias relacionadas con el contenido de la ley.
- Identificar a los ciudadanos afectados positiva o negativamente por la ley.
- Aplicar mecanismos (encuestas, entrevistas, etc.) para recabar la opinión de los ciudadanos sobre los efectos de la ley.

Paso 3. Determinación de los efectos de la ley

- Elaborar indicadores para determinar y medir los efectos de la ley.
- Determinar el grado de cumplimiento de la finalidad de la ley.
- Determinar los múltiples efectos que la ley ha producido durante su vigencia
- Medir los efectos de la ley.

2.4. Informe de evaluación de los efectos de la ley

El informe de evaluación de los efectos de la ley debería tener la siguiente estructura:¹⁷⁵

- Introducción
- Breve descripción sobre el cumplimiento de los aspectos establecidos para la selección de la ley
- Breve descripción del contenido de la ley, indicando las normas complementarias y conexas que regulan directamente dicho contenido.
- Análisis sobre los antecedentes de la ley
- Resultado de la identificación de los efectos de la ley
- Resultado de la medición de los efectos de la ley
- Análisis sobre los resultados de identificación y medición de los efectos de la ley
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Anexos

175 Tratándose de una versión preliminar de la propuesta metodológica, la estructura del informe de evaluación sigue la misma suerte.

6. PROYECTOS PILOTO DE EVALUACIÓN

Se ha previsto desarrollar, en alianza con las universidades, los siguientes proyectos piloto:

6.1 Evaluación de los efectos de la Ley 27506, Ley del canon minero, y Ley 27783, Ley de bases de la descentralización

Estos importantes proyectos piloto se desarrollarán con la participación de las universidades: Católica de Santa María (Arequipa), César Vallejo y Antenor Orrego (La Libertad).

La Universidad Católica de Santa María, con fecha 14 de mayo de 2014, ha procedido a suscribir el respectivo convenio de cooperación, al igual que el doctor Marco Falconí Picardo en representación del Grupo Especial, quedando pendiente la firma del señor Presidente del Congreso de la República.

La Universidad César Vallejo, con fecha 29 de abril de 2014, ha comunicado la aceptación del convenio de cooperación y remite el texto final para continuar con el proceso de suscripción. Dicho documento ha sido suscrito por el doctor Marco Falconí Picardo en representación del Grupo Especial, quedando pendiente la firma del señor Presidente del Congreso de la República.

La Universidad Antenor Orrego (UPAO), con fecha 21 de mayo de 2014, ha comunicado su aceptación para participar en el desarrollo del proyecto piloto sobre las leyes antes mencionadas. Los términos del convenio interinstitucional por suscribirse están siendo analizados por ambas partes.

Es importante señalar que en los convenios suscritos o por suscribirse se incluye una cláusula según la cual las universidades antes mencionadas asumen la obligación de desarrollar el proyecto piloto mediante sus respectivos centros de investigación y con la participación de especialistas e investigadores de dichas casas de estudios. Por tanto, las obligaciones asumidas no implican la transferencia

de recursos económicos ni el pago de contraprestación económica alguna.

6.2 Evaluación de los efectos de la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública

Dentro del convenio marco suscrito entre la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el Congreso de la República, se acordó llevar adelante el proyecto piloto experimental de evaluación sobre los efectos de la Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública.¹⁷⁶

La Ley 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública detalla el procedimiento para acceder a documentos públicos y establece obligaciones, excepciones y responsabilidades de las entidades de la administración pública para la gestión, la entrega y la difusión de la información. Por ende, esta norma se convierte en un mecanismo legal que permite a toda la ciudadanía ejercer su derecho a la información y al control de la labor de los responsables de la administración pública en todos los niveles del Estado.

Tomando como referencia la premisa antes citada, se determinó evaluar la aplicación de esta normativa en los gobiernos regionales. En este sentido, se efectuó una revisión bibliográfica en relación con los procedimientos de evaluación y supervisión a la aplicación de la Ley 27806, enfocados específicamente a nivel regional. Asimismo, se planificó un diseño experimental para evaluar el grado de cumplimiento y la efectividad en la atención de solicitudes de información, para lo cual se enviaron solicitudes de acceso a la información, tanto en formato físico como electrónico, a todos los gobiernos regionales, en las cuales se requería información general tomando como base lo estipulado en la referida ley.

176 Esta importante ley fue promulgada el 2 de agosto de 2002 y publicada el 3 de agosto de 2002. A más de diez años de vigencia, es importante evaluar sus efectos para determinar la conveniencia de efectuar modificaciones a la misma.

Para realizar el proceso de evaluación antes detallado se conformó un equipo de trabajo encargado de llevar adelante la metodología propuesta, tiene como coordinador al licenciado Claudio A. Magallanes Reyes y cuenta con el concurso de integrantes del Grupo de Investigación Computacional de la Complejidad Social (GICS) del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Además se cuenta con la valiosa colaboración de un aliado internacional como es el Centro de Complejidad Social (CCS) de la *George Mason University*, Estados Unidos de América.

A la fecha se ha realizado la revisión bibliográfica de documentación nacional en relación con el tema de trabajo y se culminó con el proceso experimental de envío de solicitudes a todos los gobiernos regionales para analizar el tipo de respuesta oficial recibida. Con la información obtenida se elaboró una ficha de control para evaluar algunas de las variables identificadas en el proceso y poder realizar una aproximación al grado de efectividad en la implementación de la Ley 27806 por parte de los referidos gobiernos.

Concluido el desarrollo de este proyecto piloto se presentará el informe final con las conclusiones y recomendaciones respectivas.

7. CONCLUSIONES

- 7.1 La evaluación de la ley es asumida de manera parcial en los principales modelos adoptados por los parlamentos del mundo. En la mayoría de países europeos se otorga prioridad a la evaluación prospectiva o prelegislativa, mediante el uso de listados de comprobación (*checklisten*), mientras que en los países de América Latina se presta mayor atención a la evaluación de efectos.
- 7.2 En las monarquías parlamentarias europeas, caracterizadas por el sistema centralizado de redacción de la ley, la evaluación legislativa corresponde al Gobierno debido al fuerte predominio legislativo (mayor número de proyectos de ley presentados y aprobados) que ejerce en relación al Parlamento.
- 7.3 En las repúblicas presidencialistas, caracterizadas por un sistema altamente difuso de redacción de la ley (muchos actores con iniciativa legislativa), corresponde al Parlamento liderar la evaluación, por cuanto registra el mayor número de iniciativas presentadas y aprobadas en relación al Poder Ejecutivo y demás actores.
- 7.4 La evaluación legislativa en el Congreso de la República del Perú debe entenderse y asumirse, en forma institucional, como un circuito integral con etapas sucesivas, unidas por un vínculo natural que los hace indisolubles y necesarias mutuamente.

Dentro de este circuito la idea de la ley activa la evaluación prospectiva que concurre con la elaboración del proyecto de ley; esta actividad abre paso a la evaluación simultánea, coincidente con el estudio y aprobación del proyecto de ley; y, finalmente, dicha aprobación habilita la evaluación de efectos, que podría activar nuevamente la idea de la ley, iniciando el círculo virtuoso de la función legislativa.

- 7.5 Para el desarrollo de la evaluación legislativa convendría formar alianzas estratégicas con las universidades, los colegios profesio-

nales, las organizaciones no gubernamentales y los actores que tienen iniciativa en la formación de las leyes. Estas alianzas estratégicas son necesarias tanto por la gran capacidad económica y operativa que suelen tener; como por la participación de dichos actores en la primera etapa de la evaluación (evaluación prospectiva).

- 7.6 La propuesta metodológica contenida en el presente trabajo, que busca concretar el circuito integral de la evaluación legislativa, constituye un documento preliminar que será enriquecido mediante el debate especializado de los expertos, la opinión de los miembros del Comité Consultivo y los resultados de la evidencia empírica que provea el desarrollo de los proyectos piloto de evaluación que se tiene previsto llevar adelante con investigadores de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima), Universidad Católica de Santa María (Arequipa), Universidad Nacional de San Agustín (Arequipa), Universidad Nacional de Ucayali (Ucayali), Universidad Privada Antenor Orrego (La Libertad) y Universidad César Vallejo (La Libertad), así como con la George Mason University (*Washington, Estados Unidos de América*) y la Universidad de Utrecht (Reino de los Países Bajos).
- 7.7 El Grupo Especial, integrado por cinco señores congresistas bajo la presidencia del doctor Marco Falconí Picardo, ha logrado el concurso y la participación ad honorem de dichos profesionales, sin generar costo alguno al Congreso de la República del Perú.

8. RECOMENDACIONES

- 8.1 Es necesario realizar foros, conversatorios y debates especializados para socializar la evaluación legislativa, así como la propuesta metodológica elaborada por el Grupo Especial.
- 8.2 En estas actividades deben participar los señores congresistas, los profesionales que participan en el proceso de creación de la ley y los expertos dedicados a la investigación o docencia en materias relacionadas con la función legislativa.
- 8.3 La propuesta metodológica debe remitirse a los integrantes del Comité Consultivo del Grupo Especial para recibir sus comentarios o propuestas.

Sería conveniente que dentro de las actividades académicas antes mencionadas se incluya un foro internacional que permita el debate puntual sobre el contenido y alcance de la propuesta metodológica, entre los miembros del Comité Consultivo y los señores congresistas que integran el Grupo Especial

- 8.4 El contenido de la *Política Institucional de Evaluación de la Ley*, que el Grupo Especial debe proponer al Congreso de la República del Perú, debería considerar el rol de los actores con derecho a iniciativa legislativa, distintos al Parlamento, en la evaluación prospectiva o prelegislativa.
- 8.5 El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú, herramienta institucional con efecto vinculante, instituye en el capítulo VI, denominado *Necesidad y Viabilidad de la Ley*, un bloque de once pasos que delimitan una etapa de evaluación prospectiva. Resultaría adecuado que la Oficialía Mayor coordinara con la Mesa Directiva del Congreso a fin de exigir progresivamente la presentación, junto con la propuesta legislativa, de un informe sobre el cumplimiento de dichos pasos para ir moldeando la etapa de evaluación prospectiva.

El cronograma para la exigencia progresiva de los pasos en referencia debería ser establecido por un órgano idóneo de la Organización Parlamentaria.

9. ANEXOS

ANEXO 1. Cuestionario azul (Alemania)

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
 - 1.1. ¿Qué se quiere lograr?
 - 1.2. ¿De dónde vienen las exigencias? ¿Qué fundamentos invocan?
 - 1.3. ¿Cuál es la situación jurídica y factual?
 - 1.4. ¿Qué defectos se han encontrado?
 - 1.5. ¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial, etc., guardan relación especial con el problema?
 - 1.6. ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
 - 1.7. ¿Qué sucedería si nada se hace?

2. ¿Qué alternativas existen?
 - 2.1. ¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema? ¿Dónde se encuentran las causas del problema? ¿Qué factores pueden influir?
 - 2.2. ¿Con qué instrumentos de carácter general puede alcanzarse la meta a la que se aspira, bien totalmente, o bien con una aproximación aceptable?
 - 2.3. ¿Cuáles son los mejores instrumentos de acción desde los siguientes puntos de vista?: cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía; eficacia, costos y gastos para el presupuesto público; incidencias sobre la situación normativa existente y sobre los programas planeados; y efectos colaterales, comprensión y disposición para aceptarlos por los destinatarios y encargados de la ejecución.
 - 2.4. ¿Con qué actuaciones podrían evitarse nuevas normas?

3. ¿Debe intervenir la Federación (el gobierno nacional)?
 - 3.1. ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto, en todo o en

- parte por los gobiernos regionales o locales o por otros organismos?
- 3.2. ¿Por qué tiene que intervenir la Federación (el gobierno nacional)?
 - 3.3. ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias estatales?
4. ¿Es necesario realizar una ley?
- 4.1. ¿Está sometida a reserva de ley la materia que se va a regular?
 - 4.2. ¿Es tan importante, por otros motivos, que su regulación deba reservarse al Parlamento?
 - 4.3. En caso de que no sea necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamentación? ¿Por qué no es suficiente una norma administrativa.
5. ¿Hay que actuar ahora?
- 5.1. ¿Qué supuestos de hecho y qué relacionados deben ser aún investigados? ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?
 - 5.2. ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma, por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada?
6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
- 6.1. ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?
 - 6.2. ¿Puede reducir la profundidad de la regulación, mediante una configuración más general (tipificación, globalización conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)?
 - 6.3. ¿Puede encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria o incorporarse a disposiciones administrativas?
 - 6.4. ¿Están regulados ya de otro modo los mismos casos,

- incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación?
- 6.5. ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?
 - 6.6. ¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
- 7.1. ¿Es necesaria la regulación solo para un lapso de tiempo predecible?
 - 7.2. ¿Es admisible una regulación a prueba temporal?
8. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
- 8.1. ¿La nueva regulación se encuentra próxima a la comprensión y a la aceptabilidad de los ciudadanos?
 - 8.2. ¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos? ¿Pueden ser sustituidos por cargas menores?
 - 8.3. ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?
 - 8.4. ¿Pueden los afectados entender la nueva regulación a la vista de las palabras elegidas, de la construcción y extensión de las frases, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?
9. ¿La regulación es practicable?
- 9.1. ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?
 - 9.2. ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la administración?
 - 9.3. ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley?
 - 9.4. ¿Pueden imponerse con los medios existentes las normas administrativas que crean obligaciones o establecen prohibiciones?

- 9.5. ¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre el procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no serían suficientes las normas generales.
 - 9.6. ¿Por qué no puede renunciarse a regulaciones de competencia y de organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas, condicionamientos técnicos?
 - 9.7. ¿Qué autoridades deben cumplir la ejecución?
 - 9.8. ¿Qué conflictos de intereses hay que esperar que se produzcan en los titulares de la ejecución?
 - 9.9. ¿Se ha atribuido a los encargados de la ejecución el necesario margen de libertad de acción?
 - 9.10. ¿Cuál es la opinión que los encargados de la ejecución de la norma tienen sobre su claridad y finalidad, así como la tarea que les corresponde en su ejecución?
 - 9.11. ¿La regulación planeada se ha logrado previamente con la participación de quienes han de ejecutarla?
-
10. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?
 - 10.1. ¿Cuál es la cuantía del costo que la norma va a producir a sus destinatarios o a los afectados por ella?
 - 10.2. ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente pequeñas y medianas empresas?
 - 10.3. ¿En qué cuantía se producen costos y gastos adicionales con cargo a los presupuestos de la Federación (gobierno nacional), gobiernos regionales y locales?
 - 10.4. ¿Se han realizado investigaciones sobre los costos y las utilidades? ¿Por qué no? ¿A qué resultado han concluido? ¿De qué manera se van a conocer los efectos, gastos y eventuales efectos colaterales de la nueva regulación después de su puesta en vigor?

ANEXO 2. Cuestionario de evaluación de proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (España).¹⁷⁷

1. Necesidad.
 - 1.1. Responde el proyecto a una exigencia de orden jurídico como:
 - a. ¿Un mandato constitucional y/o legislativo?
 - b. ¿La necesidad de desarrollar el Derecho comunitario? ¿Su aprobación está sometida a un plazo concreto?
 - c. ¿La ausencia de regulación específica?
 - d. ¿La conveniencia de modificar una disposición anterior?
 - e. ¿Un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición por los Tribunales?
 - 1.2. ¿Existen previsiones en el Programa de gobierno sobre la materia?
 - 1.3. ¿Qué objetivos básicos pretende alcanzar el proyecto?
2. Repercusiones jurídicas e institucionales.
 - 2.1. Respecto a las Comunidades Europeas:
 - a. ¿Incide el proyecto sobre otro de las mismas?
 - b. ¿Ha sido el proyecto comunicado previamente a la Comisión de las Comunidades Europeas, cuando así lo exige el Derecho comunitario?
 - c. ¿Cuál ha sido el resultado de la consulta?
 - 2.2. En relación con las Comunidades Autónomas
 - a. ¿Qué títulos competenciales fundamentan la competencia estatal?
 - b. ¿Es previsible un conflicto competencial?

177 RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel. "La ¿evaluación? de las normas penales en España". En Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología. España, 2013, p.19-20.

- 2.3. En relación a los órganos de la Administración del Estado
 - a. ¿Se atribuyen en el proyecto nuevas competencias al Consejo de Ministros?
 - b. ¿Modifica la actual distribución de competencias entre los distintos Departamentos ministeriales?
 - 2.4. En relación al ordenamiento jurídico vigente
 - a. ¿Qué normas son derogadas total o parcialmente por el proyecto?
 - b. ¿Qué informes preceptivos son necesarios? ¿Se han cumplimentado todos?
 - c. Para la plena eficacia del proyecto, ¿se requieren disposiciones que desarrollen su contenido?
3. Efectos sociales y económicos.
- 3.1. ¿Cuáles son las principales repercusiones económicas y presupuestarias del proyecto? (Memoria económica).
 - 3.2. ¿Puede hacerse frente a la aplicación del proyecto con los medios humanos actualmente disponibles? En caso contrario, ¿qué medidas están previstas para solucionar las insuficiencias detectadas?
 - 3.3. De aprobarse el actual proyecto, ¿qué efectos pueden preverse en cuanto a su aceptación o rechazo por los agentes sociales y sus organizaciones representativas?'' .

ANEXO 3. Índice de la Guía Metodológica para la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada mediante Real Decreto 1083/2009 (España).

I. INTRODUCCIÓN	4
II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA	9
1) Motivación	9
2) Objetivos	11
3) Alternativas	12
III. CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	14
1) Contenido	14
2) Análisis jurídico	14
3) Descripción de la tramitación	15
IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS	17
1) Consideraciones Generales	17
2) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias	18
3) Impacto económico y presupuestario	22
4) Impacto por razón de género	30
5) Otros impactos	34
V. LA MEMORIA ABREVIADA	35
ANEXOS	37
I. Ficha resumen ejecutivo	38
II. Indicadores	41
III. Derecho de la Unión Europea	43
IV. Identificación de efectos sobre la competencia	48
V. Método simplificado de medición de cargas administrativas	67
VI. Análisis de los gastos de personal	79
VII. Impacto presupuestario en las Comunidades Autónomas y/o Entidades Locales	82

ANEXO 4. Cuestionario para la evaluación de proyectos de ley antes de su debate en el Pleno del Congreso de la República del Perú. Dirección General Parlamentaria (versión original 2005).

CALIFICACIÓN:

Fecha de revisión:	Sí <input type="checkbox"/>
Revisada por :	No <input type="checkbox"/>
Adjunto reporte :	

PROYECTO N°

SUMILLA:

.....

.....

TIENE DICTAMEN :

<input type="checkbox"/>	Sí
<input type="checkbox"/>	No

DISPENSA JUNTA DE PORTAVOCES – FECHA :

DICTAMEN DE LA COMISIÓN:

CALIFICACIÓN

.....DEL / /200.....	(PRINCIPAL – SECUNDARIA)	<input type="checkbox"/>
.....DEL / /200.....	(PRINCIPAL – SECUNDARIA)	<input type="checkbox"/>

TEXTO SUSTITUTORIO:

.....DEL / /200.....	(PRINCIPAL – SECUNDARIA)	<input type="checkbox"/>
---------------------------------	--------------------------	--------------------------

LA REVISIÓN CORRESPONDE AL:

<input type="checkbox"/>	DICTAMEN.....	FECHA.....
<input type="checkbox"/>	TEXTO SUSTITUTORIO.....	FECHA.....
<input type="checkbox"/>	PROYECTO DE LEY.....	FECHA.....

5. AUTÓGRAFAS OBSERVADAS POR EL PODER EJECUTIVO

<input type="checkbox"/>	ALLANAMIENTO	Arts. Proyecto :
<input type="checkbox"/>	INSISTENCIA	Arts. Proyecto :
<input type="checkbox"/>	TEXTO NUEVO	Arts. Proyecto :

Tipo de Votación: Ordinaria Calificada

II. VERIFICACIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA :

1. ¿Redacción clara, precisa y coherente? Sí No Arts. Proyecto :

2. ¿Reproduce normas constitucionales o legales vigentes? Sí No Arts. Proyecto :

3. ¿El contenido del proyecto es homogéneo (regula una misma materia o pretende normar diferentes materias)? Sí No Arts. Proyecto :

4. Error material: Sí NO Arts. Proyecto :

5. Hace referencia a normas que no se encuentran vigentes. Sí NO Arts. Proyecto :

6. Iniciativa de gasto: Sí NO
(Art. 79º Constitución Política)

7. ¿El título propuesto expresa el alcance integral del proyecto (Ley 26889, art. 3º)?

Sí
 NO

8. ¿El proyecto ha sido estructurado conforme el artículo 5º de la Ley N° 26889?

Sí
 NO

9. Modifica o deroga otras disposiciones legales:

TÁCITA ¿Cuál?

EXPRESA ¿Cuál?

NINGUNA

10. ¿Requiere reglamentación? Sí Arts. Proyecto :
 NO Plazo :

III. ASPECTOS ADICIONALES:

1. Creación u organización de entidades públicas (Ley N° 27658, Segunda Disposición Complementaria)

SI
 NO

Arts. Proyecto :

Opinión de la PCM :

SI
 NO

2. Creación de fondo (Ley N° 28411, art. 62.2)

SI
 NO

3. Proyecto de contenido tributario (Decreto Legislativo N° 977, que establece la ley marco de exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios)

Exoneraciones
 Incentivos
 Beneficios

Opinión del MEF : SI
NO

¿Cumple con el plazo legal de 6 años (exoneraciones)? Sí
No

¿Cumple con el plazo legal de 3 años (prórroga)? Sí
No

¿Cumple con el plazo legal de 24 meses (evaluación)? Sí
No

4. ¿Se trata de inafectación, exoneración o beneficio tributario relacionado con tributos municipales que se han incluido expresamente en la Ley de Tributación Municipal? (D. Leg. 952, artículo 34°)

Sí
 No

IV. OBSERVACIONES RELEVANTES

Aspecto procesal:

.....
.....
.....

Técnica legislativa:

.....
.....
.....

ANEXO 5. Cuestionario para la evaluación de proyectos de ley antes de su debate en el Pleno del Congreso de la República del Perú. Dirección General Parlamentaria (versión actual).

Adjuntos:

CALIFICACIÓN GENERAL
TIPO DE VOTACIÓN: DOBLE VOTACIÓN

I. INFORMACIÓN GENERAL

PROYECTO DE LEY

Sumilla:

1. ¿En agenda Legislativa 2013-2014?
2. ¿Tiene dictamen?
3. Comisión (es) dictaminadora(s) (Única comisión).
.....
Dictamen por:

II. INFORMACIÓN PROCESAL

1. Autor de la iniciativa legislativa:
 2. ¿Autógrafa observada por el Poder Ejecutivo?
- La(s) Comisión(es) dictaminadora(s) se pronuncia(n) por:
- ¿ALLANAMIENTO?
 - ¿INSISTENCIA?
 - ¿NUEVO TEXTO?
3. ¿Votación calificada?
 4. ¿Doble votación? (Art. 78 RC).....

III. INFORMACIÓN ADICIONAL

1. Creación u organización de entidades públicas 27658, segunda disposición complementaria
 - 1.1 Opinión de la PCM:
2. Opiniones recibidas
3. ¿Creación de fondo (TUO de la Ley 28411, Art. 62.2/DS 304-2012-EF)?:
4. ¿Inafectación, exoneración o beneficio tributario relacionado a tributos municipales que se han incluido expresamente en la Ley de Tributación Municipal? (Dec. Leg. 952, Art. 34)?
5. ¿Modificación a la Ley de Presupuesto?
6. ¿Crédito suplementario, transferencias o habilitaciones de partidas?
7. ¿Transferencia financiera?
8. ¿Iniciativa de gasto?
9. ¿Modifica o deroga otras disposiciones legales? ¿Cuáles?
10. ¿Hace referencia a normas que no se encuentran vigentes?
11. ¿Requiere reglamentación? (entidad y plazo)
12. ¿Establece informes periódicos al Congreso de la República? (órgano y plazo)
13. ¿Vacatio legis? (plazo)

IV. OBSERVACIONES

.....

.....

.....

.....

TÉCNICA LEGISLATIVA:

.....

.....

.....

.....

ANEXO 6. Sinopsis de las hojas de vida de los miembros del Comité Consultivo del Grupo Especial

1. YON JAVIER PÉREZ PAREDES (COORDINADOR)

Abogado, magíster en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, con un Posgrado en Derecho Parlamentario, estudios de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú y estudios concluidos de Maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Federico Villarreal.

Se ha desempeñado como Secretario Técnico del Departamento de Comisiones, Secretario Técnico de la Primera Vicepresidencia, Jefe del Departamento de Comisiones y Director General Parlamentario del Congreso de la República del Perú. Actualmente, es Secretario Técnico del Grupo Especial encargado del diseño y elaboración de la Política Institucional de Evaluación de la Ley.

En calidad de Jefe del Departamento de Comisiones, fue coordinador de la Pasantía sobre Técnica Legislativa en Madrid (Convenio entre el Congreso de los Diputados de España y el Congreso de la República del Perú). Como Director General Parlamentario, fue Coordinador del Primer Curso online sobre Control Parlamentario, dirigido a profesionales del Congreso de la República del Perú (Convenio entre la Fundación Cedett y el Congreso de la República del Perú).

Docente del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios (CCEP) del Congreso de la República del Perú y director del curso online *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina*.

Autor del proyecto de *Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú*.

2. FEDERICO DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN (INTEGRANTE)

Profesor adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia de Comillas.

Ha impartido diversas asignaturas del Área de Derecho Constitucional.

Ha sido Director del Curso de Especialidad en Derecho Sanitario y es el responsable del proyecto Máster Universitario en Acceso a la Abogacía de la Universidad Pontificia Comillas.

Miembro del Comité Internacional de Bioética de la UNESCO.

Ha realizado diversas publicaciones.

Director del curso de Especialista en Derecho Sanitario, por el Instituto de Postgrado y Formación Continua de la Universidad Pontificia Comillas, 1998-2011.

Miembro Consejo de Redacción de la Revista Derecho y Salud, 2009. Miembro de la Junta Directiva de la Sociedad Iberoamericana de Derecho Médico, 2011.

Miembro y Vicepresidente del Comité de Bioética de España, 2013.

3. ANA MARÍA ÁLVAREZ VÉLEZ (INTEGRANTE)

Estudió en la Universidad Pontificia Comillas, donde se graduó en 1986 y defendió su tesis doctoral en 1993. Desde el curso académico 1986-87 imparte docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas, donde fue docente del curso de Derecho Constitucional, tanto en Grado como en Doctorado.

Ha desarrollado trabajos en las áreas de Investigación (Derecho de Menores, Derecho Constitucional y Derecho Constitucional Compa-

rado); y, de conocimiento: Derecho Constitucional (Fuentes del Derecho, Órganos constitucionales, derechos y deberes, Derecho autonómico, Derecho constitucional comparado).

Es autora y coautora de diversas publicaciones.

4. JULI PONCE SOLÉ (INTEGRANTE)

Doctor en Derecho, ha sido acreditado para catedrático y es profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Barcelona, donde entre 2008 y 2012 ha ejercido como Vicedecano de Relaciones Institucionales.

Ha sido director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (<http://www20.gencat.cat/portal/site/eapc>) y *visiting professor* en las universidades norteamericanas de Denver, Nova Southeastern, Tulane, Georgia State y Sheffield. Ha sido miembro de la *European Network For Housing Research* (www.enhr.ibf.uu.se) y lo es del *European Group of Public Law* (www.eplc.gr).

Sus líneas de investigación se orientan básicamente hacia el estudio del Derecho Público (en especial, del Derecho Administrativo, del Derecho Urbanístico y del Derecho de la Vivienda), de la gestión pública, de la evolución del impacto normativo y la calidad regulatoria y de los derechos de las personas (con especial atención al derecho a una buena administración y sus numerosas implicaciones respecto a las obligaciones jurídicas públicas).

Es autor o coordinador de numerosas monografías en diversos países y de numerosos artículos publicados en revistas españolas, europeas, hispanoamericanas y norteamericanas.

Ha recibido distintos galardones, entre ellos el *I Premio Fermín Abella y Blave*, del Instituto Nacional de Administración Pública; el Premio jurídico *Ferrer Eguizábal* del Ilustre Colegio de Abogados de Barcelona (y de nuevo una mención especial en 2013) o el *Premio Internacional de Investigación Jurídica Lorenzo Martín-Retortillo Baquer sobre*

Derechos Fundamentales por un trabajo sobre la evaluación del impacto de la crisis sobre los derechos humanos en España. Para más información: “www.urcosos.net”

Una lista con algunos de sus trabajos consultables gratuitamente en: http://dialnet.unirioja.es/buscar/documentos?querysDismax.DOCUMENTAL_TODO=juli+ponce+sol%C3%A9&querysDismax.DOCUMENTAL_ENTIDAD=&querysDismax.DOCUMENTAL_TITULOS=&querysDismax.DOCUMENTAL_RESUMENES=&rango.DOCUMENTAL_ANYO_PUBLICACION=&rango.DOCUMENTAL_ANYO_PUBLICACION=&querysDismax.DOCUMENTAL_AUTORES.

5. CARLOS DAVID ALBERTO CASTRO BARRIGA (INTEGRANTE)

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) e investigador y candidato a PhD por la Universidad de Utrecht, Holanda. Máster (LIM) en Derecho Público Comparado y Buen Gobierno por la misma casa de estudios. Coordinador y docente del Programa de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno de la Facultad de Derecho de la PUCP.

Cuenta con estudios de Maestría en Ciencia Política con especialidad en Gestión Pública (Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP). Especialista en aspectos jurídicos del buen gobierno y diseños legales para la reforma y modernización del Estado. Experto en el análisis de políticas públicas bajo el enfoque de derechos, con énfasis en las áreas de salud y educación. Ha sido comisionado de la Defensoría del Pueblo del Perú. Director ejecutivo e investigador principal del Instituto de Asuntos Públicos y Buen Gobierno. Consultor.

Durante su trayectoria profesional ha realizado cuatro publicaciones.

6. JOSE MANUEL MAGALLANES REYES (INTEGRANTE)

Especialista en Complejidad y Política Computacional. Matemático con maestría en Gestión Tecnológica, así como en Gestión Pública y Doctorado en Psicología. Estudios sobre Gobernabilidad Electrónica en la Universitat Oberta de Catalunya y la National University of Singapur y sobre Complejidad Social en la University of Michigan.

Presente en eventos para investigadores de la tecnología y la complejidad política, como asistente (Università degli Studi di Trento, University of Chicago) y expositor (Harvard Kennedy School, University of Bergen, George Mason University y George Washington University).

Experiencia como director, gerente, consultor de la Alta Dirección en la Biblioteca Nacional del Perú, Municipalidad de Miraflores, Congreso de la República y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú.

Ha realizado publicaciones e investigaciones a lo largo de su trayectoria profesional.

10. BIBLIOGRAFÍA

- BASELGA GARCÍA-ESCUADERO, Pilar. Materiales para el estudio de la técnica legislativa. Madrid, septiembre de 2010.
- BRONFMAN, Alan. “El sentido de la evaluación legislativa en los sistemas políticos democráticos”. Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile), en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006.
- CABALLERO SAINZ, Francisco. “La Evaluación en la Unión Europea”, en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006.
- CASTRO BARRIGA, Alberto. “Legalidad, buenas prácticas administrativas y eficacia en el sector público: un análisis desde la perspectiva jurídica del Buen Gobierno”, Perú, 2012.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción Parlamentaria, Primera Edición, Lima, 2013.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro. “Una nota sobre la evaluación legislativa: el caso de las leyes ‘constitucionalmente sensibles’”, en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006.
- GERVÁN, Mariano. Listas de verificación o checklist, en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul “*Blauen Prüffragen*” Universidad Católica de la Plata. Programa de Estudios Legislativos.

GUÍA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEL GOBIERNO VASCO. Dirección de Coordinación. Dirección de Innovación y Administración Electrónica (Departamento de Justicia y Administración Pública).

KARPEN, Ulrich. “La implementación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales”, en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006.

KARPEN, Ulrich. “La evaluación de las consecuencias de las leyes”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, N° 8, traducido por Joaquín Brage Camazano. Madrid, 2004.

KRIELE, Martín. “Máximas para el arte de legislar”, en Manuel Cervero Gómez (coordinador): *La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar: III Jornadas de Derecho Parlamentario*, abril 1988. Madrid: Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General, Departamento de Publicaciones, 2000.

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA. Comisión para el estudio y creación. Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Informe de fecha 4 de octubre de 2004.

MONTORO CHINER, María Jesús. “Técnica legislativa y evaluación de las normas”. En *Anuario Jurídico de la Universidad de la Rioja*. España, 2013.

MORA DONATTO, Cecilia. *Teoría de la legislación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México, 2012.

- OELCKERS CAMUS, Osvaldo. "Aspectos esenciales de la evaluación de proyectos y de control parlamentario de las normas con rango de ley". *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso*, XIX, Valparaíso (Chile), 1998.
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo; BROFMAN VARGAS, Alan; VRSA-LOVIC MIHOEVIC, Juan; NÚÑEZ POBLETE, Manuel y PAS-CUAL CONCHA, Jimena. *La evaluación de las leyes*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 2002.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS - OCDE (2012), *La evaluación de leyes y regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, OECD Publishing.
- OSÉS OBANDO, Josu. *Evaluación legislativa y parlamento*, Revista Debate, Año VI, Número 15, País Vasco (España), 2008.
- PARDO FALCÓN, Javier. "La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado Autonómico de España". *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas, N° 3, 2007.
- PÉREZ PAREDES, Yon Javier. "La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina: el contenido de la ley", en curso internacional online. Primera Edición, Módulo II, Congreso de la República del Perú, CCEP, 2013. Disponible en: "[http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/cursos online](http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/cursos%20online)".
- RIVEROS, Alejandro y CORTES, Flavio. *Un enfoque para mejorar la eficiencia legislativa en Chile*. Disponible en: "http://www.sociedadpoliticaspublicascl/archivos/BLOQUEM/La_Politica_de_la_Toma_de_Decisiones/Enfoque_gestion_para_eficacia_gestion_legislativa.pdf".

RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, Samuel. La ¿evaluación? de las normas penales en España. *Revista Electrónica de Ciencias Penales y Criminología*. España, 2013.

SANTAELLA LÓPEZ, Manuel. Montesquieu, el legislador y el arte de legislar. EDISOFER S.L., Colección del Instituto de Investigación sobre liberalismo, Krausismo y masonería, N° 10, Ediciones Ortega, Madrid, 1995.

SAINZ MORENO, Fernando. “Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (Art. 78 de CE)”, en Sainz Moreno, F/ Da Silva Ochoa, J. *La calidad de las leyes*, Vitoria / Gasteiz: Parlamento Vasco, 1998.

SAINZ MORENO, Fernando. “Evaluación de políticas públicas y evaluación de legislativa”, en *Evaluación de las Leyes*. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesc Pau i Vall y Javier Pardo Falcón (coordinadores), Madrid: Tecnos, 2006.

SORIANO HERNANDEZ, Enrique. “La elaboración técnica de las leyes. Directrices Normativas”. *Revista Debate*, Año VI, Número 15. España diciembre, 2008.

SOTO VELASCO, Sebastian y DIAZ, Álvaro Paul. “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”. *Revista Actualidad Jurídica*, Número 19, Tomo II, Santiago de Chile, 2009.

CONSTITUCIONES Y REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, del 23 de mayo de 1949.

Constitución española de 1978.

Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

Constitución Nacional de la República del Paraguay.

Constitución del Estado de Suecia de 1992.

Constitución Federal de la Confederación Suiza de 18 de abril de 1999.

Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958.

Constitución de la República Italiana de 1947.

Comunidad de Ley de la Constitución de Australia 1900 (*Commonwealth of Australia Constitution Act of 1900*).

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución Política de la República de Chile.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Política del Perú.

Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile.

Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay.

Reglamento de la Cámara de Representantes de Uruguay.

Reglamento del Congreso de los Diputados de España.

Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina.

PÁGINAS WEB OFICIALES

Cámara Baja Alemania (Bundestag). “<http://www.bundestag.de>”.

Cámara Alta Alemania (Bundesrat). “<http://www.bundesrat.de>”.

La Office of the Parliamentary Counsel. “<http://archivodeinalbis.logspot.com/2011/04/quien-escribe-las-leyes.html>.”

Parlamento de Reino Unido. “www.parliament.uk.”

LEYES

Ley electoral de 1993, aprobada el 17 de agosto de 1993.

Ley 50/1997, España, publicada en el BOE 285, de 28 de noviembre de 1997.

Real Decreto 1083/2009, España del 3 de julio de 2009, publicado en el BOE el 18 de julio de 2009.

El Congreso de la República del Perú marcha a la vanguardia dentro del pequeño grupo de países que han logrado armonizar la especialización de los funcionarios parlamentarios, con la aprobación de instrumentos para legislar en forma clara y eficaz. En efecto, a las actividades de especialización se suma la aprobación del Manual de Técnica Legislativa y, recientemente, la creación del Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, encargado de diseñar una política institucional que permita medir el impacto real que en los ciudadanos producen las leyes aprobadas por el Congreso de la República.

Se trata de un conjunto de acciones que expresan la voluntad y sobre todo la decisión de la Mesa Directiva para asumir una tarea postergada durante varios siglos. Estamos seguros que la evaluación de la ley ocasionará, en su día, un reajuste sustancial tanto en la evaluación legislativa como en el ordenamiento jurídico, encaminándolos hacia el orden y la racionalidad.

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA
Presidente del Congreso de la República

ISBN: 978-612-00-1636-7



9 786120 1016367