

EI PRESENTADOR. — Siguiendo con el desarrollo del primer encuentro Iberoamericano de Funcionarios Parlamentarios, invitamos al doctor José ALMEIDA Briceño, secretario técnico de Comisiones del Congreso de la República del Perú, quien tratará el tema de iniciativa legislativa del Gobierno.

EI señor ALMEIDA BRICEÑO. — Buenos días.

El tema que voy a tocar en este encuentro de funcionarios parlamentarios se vincula a la iniciativa legislativa del gobierno. El tema lo he escogido dentro de un marco de un tema mayor propuesto dentro de las bases de este encuentro, referido a la iniciativa de gasto.

Qué relación tiene este tema grande de iniciativa de gasto con el tema que voy a tocar. Que justamente la iniciativa legislativa de gobierno no tiene estas limitaciones que presentan otro tipo de proyectos de ley, y que más bien puede ubicarse como un proyecto que puede albergar cualquier tipo de propuestas, no tiene esa limitación de poder afectar o no el presupuesto.

Entonces, dentro de los temas que vamos a desarrollar, vamos a ver en principio los objetivos que se plantea por parte de este artículo, y a continuación vamos a revisar los modelos comparados someramente, la evolución histórica que ha tenido nuestro derecho nacional, la importancia actual de la iniciativa legislativa de gobierno, el ámbito y límite que se presenta por parte de este tipo de iniciativa, para luego llegar a unas conclusiones.

En primer lugar, quiero hacer presente el porqué de esta elección, como le señalaba, se refiere al hecho de que la iniciativa legislativa de gobierno tiene como característica principal la de poder realizar propuestas de iniciativas o creación de gasto a cargo del Estado, o que tenga un impacto en el presupuesto público. Esta distinción hace que el resto de iniciativas tenga menos éxito, como vamos a ver a continuación, en alguna estadística que vamos a presentar. Pero la doctrina no ha llegado a definir el porqué se da esta situación y que además justifican que el gobierno pueda o no tener este tipo de situación.

En principio, hemos revisado algunos modelos comparados someramente, porque en el caso de Estados Unidos permite la figura de la presentación de comunicaciones ejecutivas que son suscritas por algunos de los miembros del gabinete del Presidente, el encargado de una de las agencias federales. En el caso de Reino Unido, existe la distinción entre proyectos presentados con interés público y aquellos también presentados por el interés privado. Los *private bills*, como se les denomina, son presentados mayoritariamente por los ministerios de gobierno, discrecionalmente por los representantes de la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes. La Constitución española también considera la posibilidad de presentar iniciativa legislativa de gobierno, inclusive tiene otro tipo de denominación.

En el caso de Latinoamérica todas las constituciones consagran este tipo de iniciativa, solamente he recogido a manera de ejemplo para no agotar la relación, en el caso de Argentina que también considera este tipo de proyecto y el de Chile, en el caso de Chile también señala que la materia referidas a generar gastos o relativos a la Federación de la División Política o Administración del País o con la Administración Financiera Presupuestaria del Estado, las modificaciones del presupuesto son competencia exclusiva del Presidente de la República.

En el caso de la experiencia nacional, encontramos de que existe en una primera etapa, constituida por la Constitución de 1823, la iniciativa legislativa se encontraba únicamente en manos de los representantes del Congreso, pero este fue en un tiempo muy corto, porque en las próximas constituciones la de 1826, la de 1828, 1834 ya incluían al Poder Ejecutivo a través de sus ministros. A partir de la Constitución de 1856 se estableció el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, mayores limitaciones y se

incluyó a la Corte Suprema también con la limitación de que podía hacerlo en asuntos judiciales, esto es a partir de 1860. En la Constitución de 1920 se agregó a los congresos regionales, situación que fue suprimida en la Constitución de 1933 y se volvió a la figura de órgano de gobierno en la región de la materia, cuando le son propias en la Constitución de 1979.

¿Cuál es la importancia actual de este tipo de iniciativa?

Encuentro que básicamente existen dos factores que hacen gravitante esta situación. La primera de ellas viene a ser el número creciente de proyectos de ley que se presentan por parte del Poder Ejecutivo. Y lo segundo, la efectividad que tienen estos proyectos medido en función del logro buscado, que viene a ser la conversión del proyecto o su consagración en una ley.

En alguna oportunidad hace más o menos un año, cuando fui coordinador de los foros del CEDDET, tuve la oportunidad de poder compartir con varios colegas latinoamericanos algunas experiencias con relación de cuánto era esta incidencia bajo estos dos factores. Y la mayoría me manifestó en ese foro algunos datos que aquí recojo, por ejemplo en el caso de Colombia señalaban los participantes que la efectividad llegaba más o menos a 90%, en Guatemala 80%, en Argentina 45 a 60%. En el caso de Perú, quisiera mostrarles algunos datos estadísticos, datos más precisos que la impresión que puedan tener los funcionarios en el día a día. Como ustedes ven en este cuadro, aparecen todos los titulares de iniciativa legislativa que establece la Constitución peruana. En primer lugar, el Congreso de la República y a continuación, el Poder Ejecutivo y los demás titulares que son en total 17.

Estos datos han sido recogidos de la página Web del Congreso de la República y lo que hemos hecho es verificar qué incidencia tiene en la presentación de proyectos de ley, todos los titulares de iniciativa legislativa en cuatro períodos parlamentarios desde 1995 al 2000, del 2000 al 2001, del 2001 al 2006, y del 2006 hasta el 2011, hasta la fecha, si no me equivoco, esto ha sido actualizado hasta el 15 de febrero. Y como ustedes apreciarán, en primer orden el principal proveedor, por llamarlo de alguna manera, de proyectos de ley siempre es el Congreso de la República, ha presentado un gran número de proyectos, a manera de ejemplo es que en el período del 95 al 2000 se presentaron 5,231 proyectos de ley, que en el 2000 al 2001 1,734, en el 2001 al 2006, 13,658, y el 2006 al 2011 hasta la fecha (16 de febrero del 2011), 3,540.

El segundo proveedor es el Poder Ejecutivo, en el último período se ha incrementado su participación en 763 proyectos. Y en porcentaje podemos, le doy lectura, se aprecia de que la mayoría de proyectos tiene su origen en el Congreso de la República; sin embargo, el porcentaje de iniciativas ha tenido un declive en el último período parlamentario de alrededor de 75,82%. El Poder Ejecutivo ha venido incrementando su participación, en el caso de Perú, que inicialmente era de 5,5% al 16,34% desde el primer hasta el último período analizado. Entonces, como les decía, actualmente tiene 763 proyectos de ley presentados al 16 de febrero de 2011.

Estos son datos del Departamento de Investigaciones en cuanto a la producción legislativa por componente para explicar la eficacia, es decir cuán eficaz vienen a ser los proyectos de ley. Porque como sabemos no necesariamente todo aquello que se presenta es aprobado, en algunos casos se queda simplemente en los debates parlamentarios. Vemos de que en cuanto a leyes, es que es el primer detalle, el Ejecutivo tiene más o menos 51 y el Congreso 52, pero como aquí están mezclados leyes y resoluciones legislativas, en la siguiente diapositiva podemos observar que en cuanto a leyes en este otro sentido el Poder Ejecutivo ha logrado 33 leyes derivados de su propuesta y el Congreso de la República 49. Otros organismos constitucionales, incluido el Poder Judicial un proyecto de ley.

En la siguiente diapositiva podemos determinar que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo es el segundo en cuanto a presentación de proyectos de ley, ha logrado 33

leyes, frente al Congreso de la República que en número de proyectos ha logrado un número mayor de leyes, pero comparativamente se observa una mayor eficacia del Poder Ejecutivo en cuanto a este objetivo.

¿Y a qué se debe este resultado?

Esa es una de las interrogantes que nos hemos planteado en este artículo, por qué se produce esta situación. Da la impresión en algunos casos en las que se ve en los medios, que el caso del Congreso serían los congresistas los que manejan o deciden el debate parlamentario, pero como se aprecia en todo esto no necesariamente es así. El Poder Ejecutivo más bien logra una mayor eficacia en cuanto al número de sus proyectos.

Estimo que esto se produce básicamente por dos situaciones. La primera viene a ser un requisito o procedimiento formal, que la mayoría de constituciones que hemos revisado, a manera de ejemplo la Constitución peruana señala la urgencia y prioridad en el trámite de las iniciativas legislativas presentadas por el Poder Ejecutivo. Eso en primer término hace que dentro del Congreso se tenga que dar esa prioridad y posterior conclusión de este tipo de proyectos de ley.

En segundo lugar, y justamente por ello está enmarcado dentro del tema grande de iniciativa de gasto, la iniciativa legislativa del gobierno no tiene límites, en especial la prohibición de crear gastos. Es común en la práctica parlamentaria del Perú que la mayoría de proyectos presentados por los congresistas e inclusive por otros titulares de iniciativa son desestimados muchas veces porque no cuentan con el aval del Poder Ejecutivo, o de lo contrario implican una iniciativa de gasto que generan, a su vez, la imposibilidad de su aprobación.

Ahora bien, no necesariamente es así, sabemos de que muchas veces por negociación política un proyecto que inicia por un titular distinto, llámese un congresista, finalmente puede ser aprobado siempre y cuando se logre ese aval en el camino.

¿Y en qué se justifican estas ventajas?

Bueno, en principio en un sistema presidencialista, como viene a ser el caso del Perú, al gobierno le corresponde la conducción y dirección política del país. Entonces, esta condición parte inclusive de una época anterior, de la época electoral.

En las campañas electorales, específicamente en nuestro medio, encontramos que el discurso principal siempre es del candidato presidencial, él es el que se compromete frente a sus electores. Y la impresión que dan los otros candidatos al Congreso es que se tratan, más bien, de propuestas adicionales o complementarias.

El discurso principal siempre es el del candidato a la Presidencia, esto luego se vuelve un compromiso y un programa que debe cumplir. Ahora bien, sabemos que en algunos casos esto no necesariamente es así, los programas se hacen posteriormente.

Pero, digamos, que esta dirección política origina desde el inicio de la época electoral que se produzca un compromiso frente a los ciudadanos, que obliga al Poder Ejecutivo, en algún momento, a presentar proyectos de ley que estén referidos a ese programa inicial o reformulado.

El segundo punto, los programas normativos y los problemas a solucionar se han vuelto cada vez más complejos. Así como el Derecho se ha vuelto cada vez más complejo en cuanto a su amplitud y especialización en varias materias, encontramos también que la temática referida a cada uno de los ministerios es cada vez más compleja, y por ello requiere de aparatos o personas especializadas con conocimientos suficientes en los temas que se van a proponer. Esos equipos organizados, lógicamente, están ubicados principalmente en el Poder Ejecutivo.

El tercer punto, viene a ser el referido a que el Presidente de la República, como jefe de gobierno, tiene la potestad también de observar las autógrafas. ¿Y qué relación tiene con esto? Que finalmente la iniciativa legislativa del gobierno, precisamente por provenir del gobierno, no tiene esa salvedad, salvo que el Congreso modifique los términos esenciales del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo. Esa dinámica parlamentaria obliga al gobierno también a buscar consensos, como también a los propios congresistas.

El cuarto, como poder del Estado a cargo de la ejecución de las leyes y la sustentación y ejecución del presupuesto de la República, el Poder Ejecutivo está en mejor posibilidad de obtener información relevante.

Cuando el Congreso requiere analizar un proyecto de ley, generalmente se solicitan opiniones a los ministerios para poder contar con información relevante de tipo estadístico, precisiones en cuanto a cómo funciona la ley actual para poder modificar, y esa información, lógicamente, ya la tiene procesada el Poder Ejecutivo y la incluye en sus proyectos de ley. Entonces, eso hace también que tenga ese tipo de ventajas.

En las conclusiones del artículo podemos señalar que el protagonismo del Poder Ejecutivo en los debates parlamentarios es cada vez más creciente debido a las ventajas comparativas que posee frente a otros tipos de iniciativa y que, básicamente, la sintetizan en dos: el trámite de urgencia, que hemos señalado, que le da prioridad frente a otro tipo de proyectos; y la posibilidad de presentar iniciativa de gasto o que puedan impactar en el presupuesto público.

Hemos señalado que estos se deben, entre otras razones, —las cuales por razón del tiempo sintetizamos— al hecho de que el gobierno tiene a cargo el eje conductor de la decisión política del país de un modelo presidencialista, como el peruano, y asimismo tiene que anticiparse y responder frente a los problemas que se producen en la sociedad. Para ello requiere presentar iniciativas legislativas que no tienen las mismas características que otras presentadas por otro tipo de titulares, en razón que descartándose el Poder Ejecutivo tiene a cargo las finanzas públicas y además posee información relevante para poder presentar este tipo de iniciativas.

Finalmente, quiero agradecer la oportunidad que me ha dado el Congreso de la República de estos tres años. Ingresé por un concurso público realizado en Julio de 2007, y me vi comprometido con un grupo de funcionarios que también ingresó conmigo, y como otros más que pertenecen al Servicio Parlamentario.

Lamentablemente, muy a mi pesar, tendré que renunciar dentro de poco, en razón de que el día viernes pasado obtuve a través de un concurso público de méritos, el cargo de Notario Público de Lima. (Aplausos).

Muchas gracias.