



CONGRESO DE LA REPÚBLICA



CUADERNOS PARLAMENTARIOS

Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios



CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

CUADERNOS PARLAMENTARIOS

**Revista especializada del Centro de
Capacitación y Estudios Parlamentarios**

COMITÉ REVISOR

Mónica Villavicencio Rivera
Jefe (e) del CCEP

Yimy Reynaga Alvarado
Especialista Parlamentario

Adán Efrey Becerra Garay
Servidor profesional

Emperatriz Leyva Estela
Servidora profesional

JEFE

Mónica Villavicencio Rivera

EDICIÓN

Yimy Reynaga Alvarado

SUPERVISIÓN DE REDACCIÓN

Groffer Joy Rengifo Arévalo
Jefe del Área de Redacción de Actas

REVISIÓN

Adán Efrey Becerra Garay

DISEÑO Y SOPORTE TÉCNICO

Carlos Castro Paragulla

TRANSCRIPCIÓN

Santa Juliana Quispe Ramos
Roxana Fabiola Hoyos Salinas

DIAGRAMACIÓN E IMPRESIÓN

Imprenta del Congreso de la República

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2013-07303



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Edificio Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú
Telf. 311-7777, anexo 7688
ccep@congreso.gob.pe
<http://www.congreso.gob.pe/DGP/CCEP/inicio.HTM>

PRESENTACIÓN

La revista *Cuadernos Parlamentarios*, editada por el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República, alcanza a sus lectores su séptima edición, tanto en formato digital como en versión impresa, con la expectativa de que llegue a ser una fuente importante y permanente de información y opinión sobre el Parlamento y para el Parlamento.

En esta ocasión, el doctor Juan Carlos Eguren Neuenschwander, Congresista de la República, y los señores Peggy Sztuden Wolfenzon y Jaime Abensur Pinasco, profesionales del Congreso de la República, presentan un artículo titulado «*La segunda votación: una alternativa para conciliar la rapidez de un sistema unicameral con el mayor análisis de las normas de un sistema bicameral*», interesante estudio sobre la figura de la exoneración de la segunda votación en el procedimiento legislativo.

Asimismo, contamos con el artículo del doctor Gerardo Eto Cruz, Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú y Director General del Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional, y del doctor Roger Rodríguez Santander, Director General de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, referido a «*La función consultiva y la calidad de la legislación. Una aproximación al caso peruano*», que nos ilustra sobre la racionalidad legislativa, tema cuyo desarrollo aún es poco estudiado en nuestro medio. Señalan los autores que en el seno del Congreso de la República no existe una estructura e institucionalización para efectuar un control de la racionalidad legislativa; al respecto, es oportuno indicar que, como producto de un proceso de inducción al personal del servicio parlamentario, dirigido desde la Oficialía Mayor, en el año 2010 se aprobó el Manual de Técnica Legislativa, como instrumento para mejorar la calidad de la ley, cuya segunda edición, en el presente año, incorpora el Manual de Redacción Parlamentaria.

De igual forma, el doctor Edson Berrios Llanco, Master en Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá de Henares, de España, desarrolla el tema «*El principio de seguridad jurídica en un estado constitucional*», estudio sobre el contenido y alcances del mencionado principio y su importancia para la protección de los derechos fundamentales. Y la licenciada Patricia Robinson Urtecho, especialista parlamentaria del Congreso de la República, nos ofrece el artículo «*La evaluación de la legislación en el Perú: una etapa del proceso legislativo aún por ejecutarse*», que trata sobre la necesidad de incorporar el proceso de seguimiento de las leyes y de su impacto como una actividad permanente del Parlamento.

En la sección «Parlamento: Camino al Bicentenario», iniciaremos una serie de reseñas bibliográficas de algunos de los presidentes del Congreso que destacaron por su trayectoria de manera trascendental en la historia nacional. En esta oportunidad, publicamos el trabajo realizado por Manuel Castañeda Jiménez, profesional del Congreso de la República, denominado «*Biografía de Francisco Javier de Luna Pizarro Pacheco*».

En «Novedades Bibliográficas», como es usual, el Fondo Editorial del Congreso nos informa de los últimos libros editados por el Congreso de la República. Para terminar, publicamos el cuadro de las leyes y resoluciones legislativas publicadas en el Diario Oficial *El Peruano* en el periodo julio–setiembre de 2013.

Lima, setiembre de 2013

MÓNICA VILLAVICENCIO RIVERA

Jefe (e) del Centro de Capacitación
y Estudios Parlamentarios
Congreso de la República

CONTENIDO

SECCIÓN I: ARTÍCULOS	9
- LA SEGUNDA VOTACIÓN	11
UNA ALTERNATIVA PARA CONCILIAR LA RAPIDEZ DE UN SISTEMA UNICAMERAL CON EL MAYOR ANÁLISIS DE LAS NORMAS DE UN SISTEMA BICAMERAL	
Juan Carlos Eguren Neuenschwander Congresista de la República Abogado	
Peggy Sztuden Wolfenzon Asesora Abogado	
Jaime Abensur Pinasco Especialista Parlamentario Abogado	
- LA FUNCIÓN CONSULTIVA Y LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN	21
UNA APROXIMACIÓN AL CASO PERUANO	
Gerardo Eto Cruz Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú y Director General del Centro de Estudios Constitucionales Abogado	
Roger Rodríguez Santander Director General de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Abogado	

- EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO	55
Edson Berríos Llanco Máster en Derechos Humanos Abogado	
- LA EVALUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN EL PERÚ UNA ETAPA DEL PROCESO LEGISLATIVO AÚN POR EJECUTARSE	73
Patricia Robinson Urtecho Especialista parlamentario Licenciada en Traducción e Interpretación	
SECCIÓN II: PARLAMENTO: CAMINO AL BICENTENARIO	101
- LOS PRESIDENTES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA: FRANCISCO JAVIER DE LUNA PIZARRO. BIOGRAFÍA	105
Manuel Castañeda Jiménez Asesor en la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República (Periodo anual de sesiones 2012-2013) Abogado	
SECCIÓN III: NOVEDADES BIBLIOGRÁFICAS	113
- LIBROS EDITADOS POR EL FONDO EDITORIAL DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EN EL ÚLTIMO TRIMESTRE	115
SECCIÓN IV: LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS	121
- LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS PUBLICADAS Del 1 de julio al 30 de setiembre de 2013	123

SECCIÓN I

ARTÍCULOS

Los artículos que se publican en la revista *Cuadernos Parlamentarios* son de exclusiva responsabilidad de sus autores, poseen el carácter de opinión y no generan ningún efecto vinculante.

La segunda votación

Una alternativa para conciliar la rapidez de un sistema unicameral con el mayor análisis de las normas de un sistema bicameral

JUAN CARLOS EGUREN NEUENSCHWANDER¹
Congresista de la República

PEGGY SZTUDEN WOLFENZON²
Asesora

JAIME ABENSUR PINASCO³
Especialista parlamentario



SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.- II. APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL SISTEMA BICAMERAL.- III. ANTECEDENTES DE LA SEGUNDA VOTACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS.- IV. DATA SOBRE LA EXONERACIÓN DE LA SEGUNDA VOTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.- V. PLANTEAN EL RETORNO A UN SISTEMA BICAMERAL, PERO AÚN NO APRUEBAN LEYES CON UNA ÓPTIMA REFLEXIÓN.- VI. CONCLUSIONES

¹ Abogado y empresario, vicepresidente del Partido Popular Cristiano (2010-2011) y congresista reelecto por Arequipa (2006-2011 y 2011-2016). Segundo vicepresidente del Congreso de la República en el periodo legislativo 2012-2013.

² Abogada y magíster en políticas públicas. Asesora de la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República en el periodo legislativo 2012-2013.

³ Abogado con estudios de maestría en derecho constitucional y ex relator principal del Congreso de la República. Especialista parlamentario de la Segunda Vicepresidencia del Congreso de la República en el periodo legislativo 2012-2013.

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que presentamos a la opinión pública y a los estudiosos de la política y del derecho plantea una revisión sobre el trámite que deben seguir las iniciativas legislativas en un sistema unicameral como el vigente, sistema que contempla que las iniciativas de ley que se debaten en el Pleno del Congreso atraviesen por una doble votación previamente a convertirse en leyes, trámite que ha sido desnaturalizado por el propio Pleno del Congreso.

Luego del estudio exhaustivo del registro de votación electrónico del quinquenio 2006-2011 y del período anual de sesiones 2011-2012 que compartimos en este documento, consideramos que, en tanto que no se cuente con una segunda cámara que permita un mayor análisis en la dación de normas, debe evitarse —en la medida de lo posible— la exoneración de segunda votación, que vacía de contenido la norma reglamentaria referida a esta materia.

Este trabajo académico tiene como propósito que se tome conciencia de esta situación, con el fin de detener la vorágine legislativa existente, que lo único que ocasiona es que se aprueben normas sin mayor reflexión, así como que aumente la proliferación o contaminación legislativa, que tanto daño le hacen al sistema jurídico.

II. APROBACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN EL SISTEMA BICAMERAL

Desde los inicios de la vida republicana, el Perú adopta un sistema bicameral. Solo en la Constitución de 1867 y en la vigente de 1993, el Perú ha decidido adoptar un sistema de cámara única.

Bajo el amparo de la Constitución de 1979, el Congreso de la República era bicameral. El Reglamento de las Cámaras Legislativas de 1988, que reguló el procedimiento que debían seguir las iniciativas legislativas hasta 1995, establecía un trámite que se iniciaba con la presentación de la iniciativa legislativa y concluía con el envío de la autógrafa de ley al Poder Ejecutivo.

En el Congreso de ese entonces, ambas cámaras tenían sus respectivas comisiones de estudio. En términos generales, cuando un proyecto de ley ingresaba al Congreso de la República era derivado a la comisión ordinaria respectiva de la Cámara de Diputados. Esta tenía sesenta días para el estudio, deliberación, acuerdo, elaboración y formulación del dictamen. Luego de que el dictamen era votado por la Cámara de Diputados, se remitía a la Cámara de Senadores. Esta, a su vez, lo remitía a la comisión correspondiente para el estudio del proyecto y formulación del dictamen, por el plazo de treinta días. Aprobado por el Senado, era nuevamente remitido a la Cámara de Diputados, donde se daba cuenta de su aprobación y pasaba a una comisión mixta de redacción, la que tenía quince días para el estudio de la redacción y la elaboración de la iniciativa. Dicho texto debía volver a pasar por ambas

cámaras de forma simultánea, para que, luego de su aprobación, se enviara al Poder Ejecutivo, el que contaba con quince días para promulgar la norma o, de ser el caso, observarla. De lo contrario, lo hacía el Presidente del Congreso de la República o de la Comisión Permanente.

Como podemos notar, el plazo con el que se contaba en un sistema bicameral sobrepasaba ampliamente el plazo con el que se cuenta en el actual sistema unicameral. En otras palabras, la característica de un mayor análisis de las normas que notamos en el sistema bicameral no está presente con igual énfasis en el sistema actual.

III. ANTECEDENTES DE LA SEGUNDA VOTACIÓN DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

El Reglamento del Congreso de la República entró en vigencia en el año 1995, bajo un sistema unicameral. En ese entonces, la norma no regulaba la doble votación como parte del procedimiento del debate y de la aprobación de las leyes; es decir, no exigía que los proyectos de ley sean sometidos a votación en dos oportunidades para ser aprobados y convertirse en ley.

La segunda votación fue incorporada en el Reglamento del Congreso en octubre de 2001. La Resolución Legislativa N° 011-2001-CR, publicada el 13 de octubre de 2001, incorporó cambios al artículo 78 de dicho cuerpo legal que señalaban lo siguiente:

En el caso de los proyectos de ley que versen sobre las materias especificadas en el tercer párrafo del Artículo 73, para su aprobación formal por el Congreso, habrá una doble votación. La segunda votación deberá efectuarse transcurridos seis (6) días como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con sólo un debate de carácter general, salvo que, a petición del cuarenta por ciento (40%) de los miembros del Congreso, se exija efectuar un debate específico.

Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación.

En primer término, se estableció para la aprobación de leyes orgánicas o leyes que desarrollan o modifican el régimen económico regulado en la Constitución Política. Sin embargo, existía una excepción, en el sentido de que si un 40% de parlamentarios solicitaba un debate específico, se procedía a ello.

Las razones brindadas ante el Pleno del Congreso por el congresista Flores Aráoz Esparza se orientaron a «conciliar la seguridad jurídica de un sistema bicameral con la rapidez de un sistema unicameral. No puede haber media ley o tres cuartos de ley. Si no se reúnen los requisitos de las dos votaciones con la mayoría que se señala

para esas votaciones, simplemente no hay aprobación, porque la aprobación tiene dos partes; y un 50% no hace una ley, sino el 100%».⁴

Luego de cinco años, a finales del 2006, se modificó el Reglamento del Congreso estableciendo un criterio más amplio. La Resolución Legislativa del Congreso N° 025-2005-CR, que entró en vigencia a partir del 26 de julio de 2006, incorporó al artículo 78 lo siguiente:

La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73 deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate. Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación del ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento.

Asimismo están exoneradas de este requisito la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la República y sus leyes conexas, la aprobación de créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, y la aprobación de la Cuenta General de la República. También están exceptuados el voto de la cuestión de confianza al Consejo de Ministros así como las mociones de censura al Consejo de Ministros o contra cualquiera de los ministros de Estado, que están referidos en los artículos 133 y 132 de la Constitución Política del Estado.

De este modo, se estableció que la segunda votación sería a totalidad y con debate. En este sentido, salvo algunas normas específicas referidas a temas presupuestales o permisos para la salida del territorio nacional por parte del Presidente de la República, entre otras, todas las iniciativas legales debían pasar por la doble votación como regla general.

Sin embargo, a pesar de haber establecido la doble votación y de que solo se exceptúe por acuerdo de la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso de la República —72 votos en un Congreso con 120 parlamentarios—⁵, se estableció una práctica que supuso que el Pleno del Congreso podía dispensar de la segunda votación, sin contar con la votación de tres quintos mencionada. Esta práctica es común hasta la fecha y ha desnaturalizado el

⁴ Diario de los Debates del Congreso de la República. Sesión 20° matinal del 11 de octubre de 2001, pág. 26.

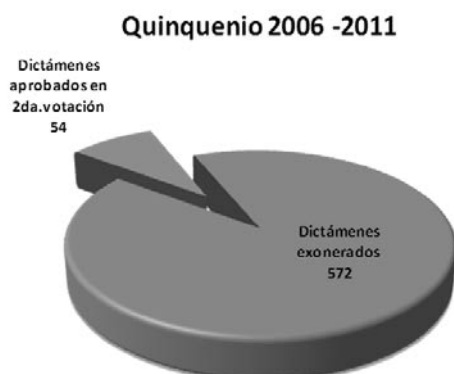
⁵ Nota de redacción: Esta era la votación prevista antes de la reforma constitucional que elevó a 130 el número de parlamentarios.

doble filtro que supone la exigencia del trámite de doble votación de las iniciativas legales.

El argumento que en ese entonces dio la Presidencia del Congreso a los miembros de la Representación Nacional para instaurar dicha práctica fue que el Pleno del Congreso tiene la máxima capacidad de decisión y que la Junta de Portavoces es un órgano de menor rango, razón por la cual lo que se podía plantear ante dicho órgano de menor rango podía plantearse ante el Pleno del Congreso. Es decir, si la Junta de Portavoces podía exonerar del trámite de segunda votación, también lo podía hacer el Pleno del Congreso⁶. Lamentablemente, hoy en día el Pleno, al exonerar de la segunda votación a una iniciativa legislativa, no lo hace necesariamente con una votación de no menos de tres quintos de los votos de los miembros del Congreso de la República ahí representados, como lo estipula la norma para la Junta de Portavoces. Lo que sucede es que muchas veces el Pleno del Congreso exonera de este trámite con una votación que obviamente está lejos de ser una opinión compartida por la mayoría.

IV. DATA SOBRE LA EXONERACIÓN DE LA SEGUNDA VOTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

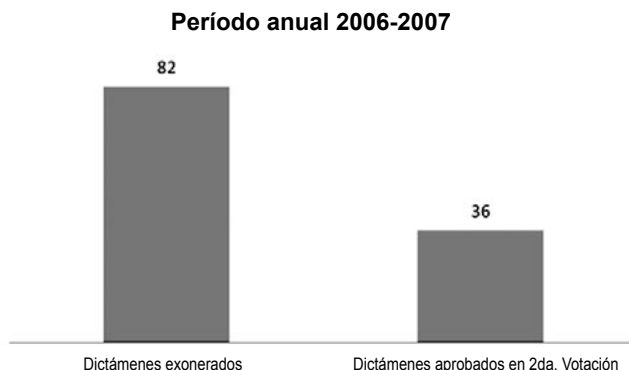
Hemos elaborado un estudio exhaustivo del registro electrónico de votación del quinquenio 2006-2011 y del período anual de sesiones 2012. En el quinquenio mencionado fueron exonerados de segunda votación, por el Pleno del Congreso de la República, 572 dictámenes de 626 que requerían de este trámite. Es decir, el 91,37% de los dictámenes que requerían de segunda votación fue exonerado. Solo fueron votados en segunda votación 54 dictámenes.



Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

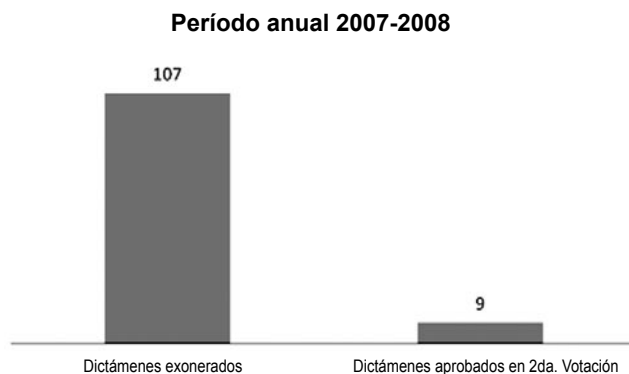
⁶ Diario de los Debates del Congreso de la República. Sesión matinal 21º del 5 de diciembre de 2006, pág. 85.

Analizando el tema, año por año, podemos ver que en el período anual de sesiones 2006-2007 fueron exonerados de segunda votación, por el Pleno del Congreso, 82 dictámenes de un total de 118. Esto significa que el 69,49% de los dictámenes que requerían de esta segunda votación no pasaron por este trámite.



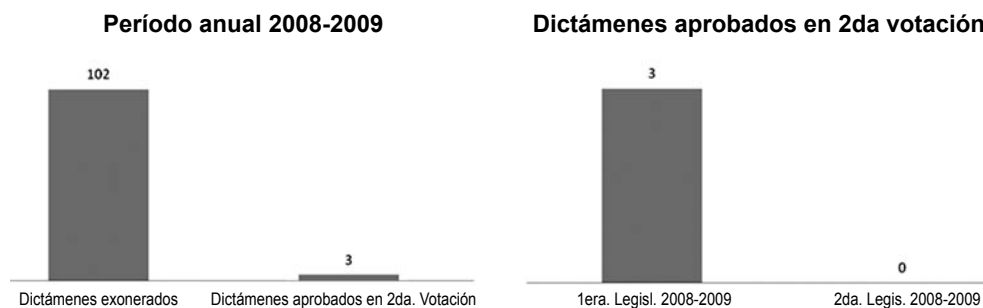
Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

La cifra siguió en aumento: en el período 2007-2008, el Pleno del Congreso exoneró de la segunda votación 107 dictámenes de un total de 116, lo que significa que fue exonerado el 92,14% de los dictámenes que requerían de este trámite.



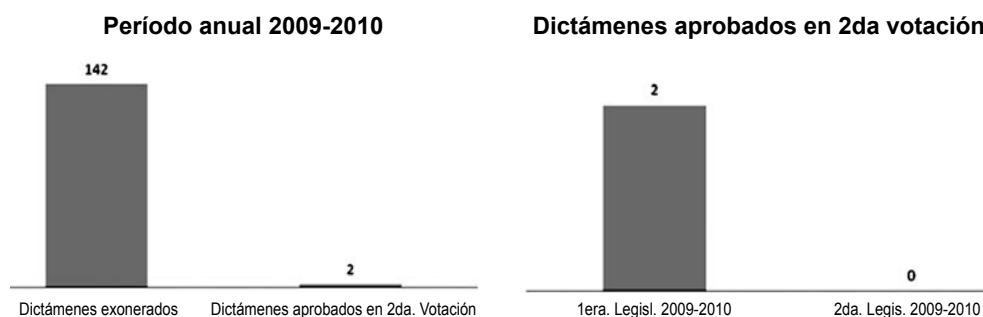
Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

En el período 2008-2009, fueron exonerados de segunda votación por el Pleno del Congreso 102 de 105 dictámenes; es decir, fue exonerado de este trámite el 97,14%. Solo tres dictámenes fueron aprobados en segunda votación. Esos tres dictámenes fueron debatidos y votados en la primera legislatura del período anual bajo comentario, no habiendo —aunque parezca increíble— ningún dictamen aprobado en segunda votación en la segunda legislatura 2008-2009.



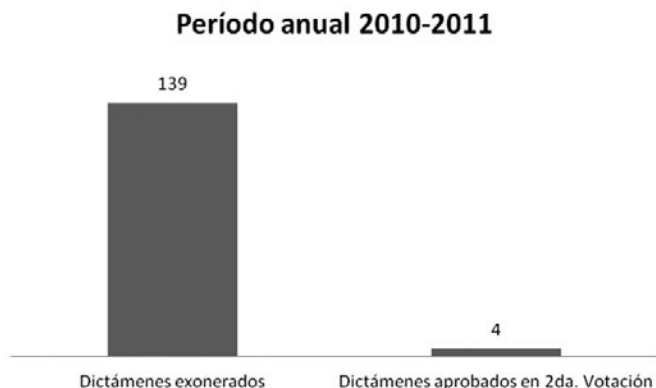
Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

La misma situación se presentó en el período anual 2009-2010. El Pleno del Congreso exoneró de segunda votación 142 dictámenes de un total de 144; esto representa el 98,61%. Solo dos dictámenes recibieron su correspondiente segunda votación, siendo los dos dictámenes votados en la primera legislatura. En la segunda legislatura no se sometió a segunda votación ningún dictamen, pues todos fueron exonerados de este trámite.



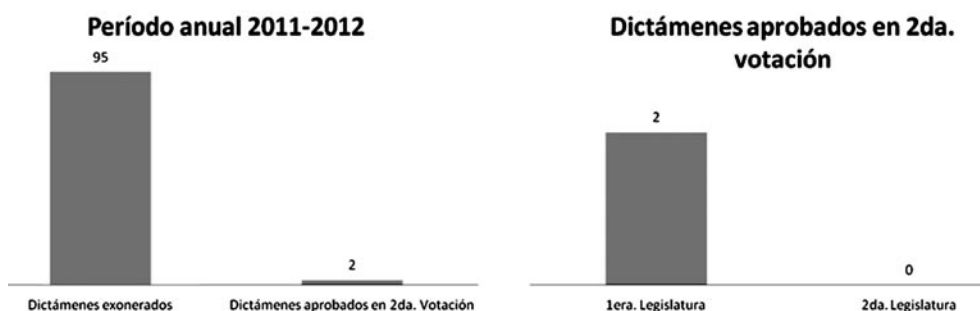
Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

En el período anual 2010-2011, el Pleno del Congreso exoneró de segunda votación 139 dictámenes de un total de 143, lo que representa el 97,2%. Solo cuatro dictámenes recibieron su correspondiente segunda votación.



Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

En el período constitucional actual, 2011-2016, la situación no ha variado mucho. Durante el período anual de sesiones 2011-2012 el Pleno del Congreso ha exonerado 95 dictámenes del trámite de segunda votación, de un total de 97. Esto supone que el 97,93% de los dictámenes fue exonerado. Solo dos dictámenes fueron sometidos a segunda votación. Estos dos se votaron en la primera legislatura, no habiéndose sometido ninguno a segunda votación en la segunda legislatura de este período anual.



Fuente: Registro del Sistema Digital de Votación Electrónica del Congreso de la República.
Elaboración propia.

V. PLANTEAN EL RETORNO A UN SISTEMA BICAMERAL, PERO AÚN NO APRUEBAN LEYES CON UNA ÓPTIMA REFLEXIÓN

Actualmente, existen varias propuestas debatiéndose en el Congreso de la República sobre el retorno a la bicameralidad. Es contradictorio que se plantee regresar a un sistema bicameral —que supone un sistema en el que se aprueban leyes luego de un debate con mayor reflexión— y que, al mismo tiempo, no se logre debatir en el actual

Congreso una iniciativa legislativa tras un análisis profundo de su conveniencia. Ya hemos mencionado que el Pleno del Congreso suele exonerar del trámite de segunda votación. Esta exoneración, en muchas oportunidades, es aprobada con muy pocos votos. Hay ejemplos sorprendentes, como el dictamen recaído en el proyecto de ley 1285 y otros, que propone derogar el artículo 1 del Decreto de Urgencia 017-2006, por el que se otorga asignación especial y asignación excepcional a favor de magistrados y fiscales, así como a los servidores del Poder Judicial y del Ministerio Público, del período anual de sesiones 2006-2007 (hoy, Ley 29039). En el caso de este dictamen, la exoneración de la segunda votación se alcanzó con una votación a favor de solo 30 votos, un alto número de votos en contra (27) y tres abstenciones. Incluso, se observa que los votos en contra sumados a las abstenciones igualan al número de votos a favor, por lo que solo la mitad de los votantes en ese momento estuvo a favor de la exoneración.

En el período 2007-2008 tenemos, por ejemplo, el dictamen recaído en el proyecto de ley 341 y otros, que propone establecer la cogestión y participación ciudadana para el primer nivel de atención en los establecimientos de salud (hoy, Ley 29124). Este dictamen se logró exonerar de la segunda votación con apenas 30 votos a favor, 13 en contra y 12 abstenciones. También el dictamen recaído en los proyectos de ley 928 y otros, que propone establecer la facturación y forma de pago de servicios de energía eléctrica y agua potable para inmuebles de uso común (hoy, Ley 29128), que se exoneró de segunda votación con solo 42 votos a favor, alcanzando 27 votos en contra y 17 abstenciones. Asimismo, el dictamen recaído en el proyecto de ley 1146 y otros, que propone modificar la Ley 28359, Ley de Situación Militar de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, referente a las facultades de los institutos armados para otorgar grados académicos y títulos profesionales de nivel universitario a nombre de la Nación (hoy, Ley 29292), que se exoneró de segunda votación con solo 36 votos a favor. Esta vez, 28 congresistas votaron en contra y 18 se abstuvieron.

En el período 2008-2009, se aprobó la exoneración de la segunda votación del dictamen recaído en el proyecto de ley 2713 y otros, que propone modificar la Ley 27506, Ley del Canon, referente a la distribución del canon minero, con 41 votos a favor, 39 contra y 15 abstenciones. De igual modo, se exoneró de segunda votación el dictamen recaído en el proyecto de ley 1227 y otros, que modifica la legislación en materia de regionalización (hoy, Ley 29379), con 49 votos a favor, 36 en contra y ocho abstenciones.

En el quinquenio actual (2011-2016), también se presentaron ejemplos como los anteriores. En el período 2011-2012, se aprobó la exoneración de la segunda votación del dictamen recaído en el proyecto de ley 668 y otros, que propone modificar la Ley 26734, en el sentido de transferir las funciones de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERGMIN) (hoy, Ley 29901), con solo 53 votos a favor. En esta oportunidad, hubo 41 congresistas que estuvieron en contra de exonerar dicho trámite y tres que se abstuvieron.

Estos ejemplos muestran cómo en la práctica se ha perdido el contrapeso que significaba la doble votación en un sistema unicameral, que permitía contar con un filtro adicional para el estudio y la aprobación de las normas, al no contarse con un sistema de doble cámara. Hoy en día, las iniciativas legislativas que requieren de doble votación casi nunca pasan por este trámite, habiéndose vuelto usual en el Congreso que el Presidente de la Comisión que estudia el dictamen en cuestión solicite a la Representación Nacional someter al voto la exoneración de la segunda votación, lo que casi siempre es aprobado y con una votación que no siempre llega a los tres quintos del número legal de congresistas, como hemos descrito.

El Reglamento del Congreso establece en su artículo 78, como regla general, que la segunda votación debe efectuarse transcurridos siete días calendario como mínimo. La razón de esta disposición es que después de un primer debate y votación de una iniciativa legislativa transcurran unos días para tomar conciencia sobre el asunto que está bajo estudio e incluso para que los agentes involucrados o a los que afecte la norma puedan participar y manifestar su opinión al respecto. Por ello, la exoneración del trámite de segunda votación no se condice con esta idea, por lo que debe ocurrir solo excepcionalmente.

VI. CONCLUSIONES

La causa de la proliferación legislativa y, en muchos casos, de la mala calidad de las normas es, entre otras, el insuficiente análisis que reciben las propuestas legislativas en el Congreso de la República. Es evidente que cuando la excepción —es decir, exonerar del trámite de segunda votación— se convierte en la regla, se aprueba un número alto de iniciativas con un menor análisis de su conveniencia para la sociedad.

Consideramos que una posible solución sería que el trámite de segunda votación sea exonerado por la Junta de Portavoces, la Comisión Permanente o el Pleno del Congreso de la República con una votación que represente los dos tercios de los miembros del Congreso de la República⁷. De lo contrario, la iniciativa legal debe seguir el trámite de segunda votación, que obviamente permite una mayor reflexión y un mayor análisis, como requisito indispensable para mejorar la calidad de las normas legales elaboradas por el Congreso de la República.

⁷ En este sentido, el congresista Juan Carlos Eguren, coautor de esta publicación, ha presentado en el Congreso de la República el Proyecto de Ley 2342/2012-CR

La función consultiva y la calidad de la legislación



Una aproximación al caso peruano

GERARDO ETO CRUZ¹

Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú
Doctor en Derecho Público, Abogado



ROGER RODRÍGUEZ SANTANDER²

Máster Oficial en Estudios Avanzados en Derechos
Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.- II. AUSENCIA DE UNA TEORÍA SOBRE LA RACIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN: RAZONES EXPLICATIVAS.- 2.1 RAZONES EXPLICATIVAS DE LA AUSENCIA DE RACIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN.- 2.1.1 RAZONES POLÍTICAS.- 2.1.2 RAZONES TEÓRICAS.- 2.1.3 RAZONES FUNCIONALES.- 2.1.4 RAZONES TÉCNICAS.- 2.2 EN DEFENSA DE LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA: LAS TESIS MINIMALISTA Y MAXIMALISTA.- III. UN BROCHAZO PANORÁMICO A LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL PERÚ.- 3.1 LA CONSTITUCIÓN COMO FUENTE DEL DERECHO.- 3.2 LA PRODUCCIÓN DE LAS CONSTELACIONES NORMATIVAS REGULADAS POR LA CONSTITUCIÓN.- 3.2.1 FUENTES NORMATIVAS O FORMAS NORMATIVAS CON RANGO DE LEY: LAS LEYES EN SENTIDO MATERIAL.- 3.2.1.1 LAS LEYES DE REFORMA CONSTITUCIONAL.- 3.2.1.2 LEY ORDINARIA.- 3.2.1.3 LEY DE PRESUPUESTO DE LA REPÚBLICA.- 3.2.1.4 LEY DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.- 3.2.1.5 LEY ORGÁNICA.- 3.2.1.6 RESOLUCIONES LEGISLATIVAS.- 3.2.1.7 TRATADOS.- 3.2.1.8 REGLAMENTO DEL CONGRESO.- 3.2.1.9

¹ Magistrado del Tribunal Constitucional del Perú y Director General del Centro de Estudios Constitucionales. Doctor en Derecho Público en la Universidad de Santiago de Compostela, Galicia, España.

² Director General de la Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

DECRETOS LEGISLATIVOS.- 3.2.1.10 DECRETOS DE URGENCIA.- 3.2.1.11 LAS ORDENANZAS REGIONALES.- 3.2.1.12 LAS ORDENANZAS MUNICIPALES.- IV. ¿TIENE EL PERÚ UN ÓRGANO CONSULTIVO QUE GARANTICE MÍNIMAMENTE LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN?- 4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL PERÚ.- 4.2 EL PROYECTO DEL CONSEJO DE ESTADO EN EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE ALEJANDRO TOLEDO.- V. RACIONALIDAD LEGISLATIVA EN EL PERÚ: PRIMEROS PASOS.- VI. EPÍLOGO. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN: LOS RETOS QUE SE LE PRESENTAN.- 6.1 LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FRENTE A LA FALTA DE CALIDAD LEGISLATIVA: REGLAS PARA RESTAURAR LA COHERENCIA NORMATIVA.- 6.2 LAS SENTENCIAS EXHORTATIVAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA DECLARACIÓN DE LA INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVINIENTE COMO FORMAS DE COADYUVAR A LA PLENITUD DEL SISTEMA DE FUENTES.

I. INTRODUCCIÓN

Un fantasma recorre el mundo occidental, incluida América Latina; su recorrido viene generando una contaminación que es ya endémica en los actuales Estados contemporáneos. Nos referimos a la *hiperinflación legislativa*, al *legislador motorizado* (Zagrebelsky-Fix-Zamudio), a ese *mundo desbocado de leyes* (García de Enterría), a la *contaminación legislativa* (Antonio A. Martino), al *desbordamiento de las fuentes del derecho* (Perez Luño) y cuanto nombre y fraseo se pueda acuñar y utilizar para los gustos de los conceptuosos, de los analíticos, de los estetizantes; y cuantos académicos nos reunamos en seminarios internacionales para debatir efectivamente la calidad de la legislación como un producto deseable que deberían tener, como *desideratum*, los sistemas jurídicos. Y es que la pretensión de impulsar una calidad idónea en las normas jurídicas tiene como contrapartida que, las más de las veces, estas no hacen sino sumar un mundo más complicado, dado que el legislador actual ya no es el que preconizaron Rousseau, Montesquieu, Jeremy Bentham, sino uno que norma lo inmediateista, lo coyuntural, lo mediático, en función al clientelaje político y a los requerimientos del momento.

El crecimiento desmedido de la ley y la imposibilidad de eliminar los *residuos tóxicos* (normas abrogadas, en su versión expresa o tácita, implicancias, contradicciones, aporías, vacíos, lagunas, antinomias, etc.) llevan a que el actual legislador sume una producción desproporcionada de leyes y sea imposible tanto saber cuáles están en vigor, como eliminar la *basura legislativa* (normativa caduca o derogada) que insiste en reciclarse con la normativa vigente. En este marco situacional, se presenta esta magnífica oportunidad para quintaesenciar la experiencia peruana.

En los tiempos actuales, donde los regímenes democráticos y la cultura de los derechos humanos se encuentran asentados en casi todo el orbe, y donde la confianza en el triunfo de la democracia como régimen que contrasta con los regímenes dictatoriales y autoritarios es muy amplia, se podría creer, igualmente, que sus presupuestos

vivirían también una época dorada. Por muchas razones esta es una creencia que no resiste en muchos casos un contraste con la realidad.

En este contexto, uno de los presupuestos de las modernas democracias —que, contrariamente a lo que pudiera pensarse, atraviesa una endémica crisis estructural— es la capacidad configuradora (diríamos hasta socialmente taumatúrgica) y reguladora de la ley. La fe que los revolucionarios franceses y sus epígonos en distintas partes de Europa y América tenían en la ley como entidad capaz de cambiar las estructuras de una sociedad y procurar felicidad y bienestar a los individuos se ha desvanecido. Muchos son los factores que han contribuido a esta pérdida de credibilidad en sus atributos. Quizás uno de los más destacados sea el propio desprestigio de la política como ámbito en el cual se puede conformar de modo racional las normas que gobiernen adecuadamente a una sociedad. La aparición del Estado de partidos y la consecuente fragmentación de la razón pública en ideologías e intereses disímiles ha sido anotada, en este contexto, como la principal causa de dicho desprestigio.

Sin embargo, al margen de estos factores que merman la calidad y el prestigio de la legislación, nos preocupa ver ciertos aspectos etiológicos e impulsar correctivos a partir del propio régimen político que tiene cada país. La pérdida de la capacidad regulativa de la ley, más allá de los problemas relacionados con su eficacia, se debe también a otra razón que ha sido apuntada como *crisis de inflación legislativa*. La confianza excesiva inicial en el legislador democrático y el tránsito de un Estado liberal a un Estado social y posteriormente a un Estado de bienestar, con el incremento desmesurado de competencias y la invasión excesiva del Estado en todas las esferas de la vida social, han sido las causas inmediatas de esta crisis. Como anota con perspicacia Eduardo García de Enterría, resulta paradójico constatar cómo el triunfo de la ley en los albores del Estado moderno y su extendida supremacía en el siglo XIX ha llevado finalmente a la aparición de un mundo de leyes desbocadas que terminarían operando un ataque letal a aquel valor primordial que era el que justamente buscaba guardarse con el principio de legalidad: la seguridad jurídica.

En nuestro país, solo a modo de ilustración, podemos decir que el fenómeno de la hiperproducción legislativa se ve registrado en las 31631 normas con rango de ley que tiene el Perú a la fecha³; cabe señalar que la ley signada con el número 1 se expidió el año 1904. Como se sabe, dentro del esquema actual de cooperación y equilibrio de poderes, la función normativa o de legislación no ha sido encomendada exclusivamente al Parlamento, sino que dicha potestad se encuentra también encomendada al Poder Ejecutivo. En nuestro ordenamiento jurídico, tenemos que, además de las leyes expedidas por el Congreso de la República —que pueden dividirse a su vez en leyes de desarrollo constitucional, leyes orgánicas y leyes ordinarias, además de las respectivas resoluciones legislativas— el Poder Ejecutivo puede emitir normas con rango de ley a través de los llamados decretos legislativos y decretos de urgencia, fuera de los decretos leyes que se expiden en situaciones excepcionales de gobiernos de facto y que pueden ser convalidados por los posteriores regímenes democráticos.

³ Se aclara que la contabilización se ha tomado hasta el miércoles 29 de abril del 2009.

En este esquema de diversidad legislativa, tenemos que a la fecha las leyes expedidas por el Congreso, entre resoluciones legislativas y leyes, suman un total de 29335 normas, lo que representa el 92,74% de la legislación, mientras que las normas con rango de ley expedidas por el Poder Ejecutivo son en total 2296, que representan el 7,26%, de las cuales 1203 corresponden a decretos de urgencia y 1093 a decretos legislativos. Esto no incluye las normas con rango de ley emitidas por los gobiernos regionales (ordenanzas regionales) y gobiernos locales (ordenanzas municipales).

En lo que respecta a la inflación legislativa aludida líneas arriba, podemos mencionar que, mientras en el año 1904 el número de leyes expedidas por el Parlamento llegó simplemente a 41, en el año 1950 el número de leyes emitidas en ese periodo fue de 314, y en el año 1980 la cantidad de leyes promulgadas llegó a 523. En el año 2008, si bien la cifra de leyes ha disminuido a 135, debemos tener en cuenta que dicha producción legislativa del Parlamento es complementada con los decretos legislativos y los decretos de urgencia expedidos por el Poder Ejecutivo, que en el 2008 fueron 99 y 52 respectivamente, todo lo cual suma 286 normas con rango de ley en el periodo 2008 como producción legislativa. Todo esto sin contar la inmensa cantidad de normas de rango infralegal que día a día aparecen publicados en el Diario Oficial.

Existen muchas razones que pretenden explicar la producción normativa y su actual crisis en torno a la racionalidad y la calidad inherente que debería tener. Por lo pronto, aquí intentamos exponer tres razones que expliquen la ausencia de racionalidad de la legislación.

II. AUSENCIA DE UNA TEORÍA SOBRE LA RACIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN: RAZONES EXPLICATIVAS

Los estudios relacionados con la exigencia de garantizar la racionalidad del Derecho usualmente han tenido como objeto de análisis la función de los órganos institucionalizados encargados de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, paradigmáticamente representados por los jueces y tribunales de justicia. No existen evidencias, sin embargo, de que la misma preocupación dogmática y doctrinal se haya centrado en el análisis de la *racionalidad legislativa*. La función de los parlamentos, salvo ciertas excepciones, ha pasado desapercibida en el ámbito de los enfoques relacionados con la racionalidad técnica y material en la producción del Derecho. Si bien cada parlamento cuenta con comisiones técnicas que, como filtro, controlan aspectos semánticos y de congruencia y coherencia, el tema se queda en el Olimpo de un grueso vacío.

2.1 Razones explicativas de la ausencia de racionalidad de la legislación

Las razones del anotado descuido pueden ser de la más variada índole. Sin embargo, es probable que todas ellas, directa o indirectamente, puedan ser agrupadas en algunas de estas cuatro categorías: razones políticas, teóricas, funcionales y técnicas.

2.1.1 Razones políticas

La ley ha sido históricamente el paradigma de la ideología democrática. Se trata de la fuente jurídica enarbolada por el *racionalismo ilustrado*; una fuente capaz (así se creía) de plasmar, en la positividad del Derecho, los derechos naturales a los que el ser humano, supuestamente, era capaz de acceder por medio de la razón.⁴ De ahí que el proceso encaminado al entendimiento de que la validez de la ley se encuentra también condicionada por su compatibilidad material con la Constitución se encuentra aún en etapa de concreción en el escenario de las jurisdicciones de los países de tradición romano-germánica. Atendiendo a esta premisa, y mientras la democracia tuvo como principal opositor ideológico al comunismo, era complejo apreciar e ingresar en el análisis de las deficiencias empíricas y/o consubstanciales al modelo democrático. Sus virtudes debían darse por presupuestas si de enfrentar eficientemente a la ideología comunista se trataba. En otros términos, los estudios debían concentrarse, fundamentalmente, en la determinación y exaltación de las deficiencias políticas, económicas y sociales del modelo comunista, lo que en buena medida impedía detenerse en profundizar en las propias debilidades del planteamiento democrático y sus principales presupuestos, entre los que destacaban la supuesta racionalidad legal y la institucionalización del principio representativo a través de procedimientos sustentados, a su vez, en otro principio emblemático de las democracias, a saber, el principio mayoritario.

De esta forma, es solo a partir de la estrepitosa caída de la ideología comunista, verificada en el año 1989, que los países democráticos han comenzado a mirar la propia casa, y han pasado a advertir que el ideal democrático está lejos de ser tal,⁵ pues existen una serie de presupuestos que a la luz de los resultados teóricos y prácticos bien merecen ser puestos en entredicho. Y entre ellos, qué duda cabe, se encuentra la supuesta racionalidad de la legislación.

2.1.2 Razones teóricas

Otra de las razones que explicarían la desatención relacionada con la racionalidad de la legislación reside en el hecho de que, desde la perspectiva del positivismo jurídico teórico —corriente de pensamiento que durante tantos años hizo fortuna en Europa continental—, no existe mérito para cuestionar la legislación en sí misma.

⁴ Como bien ha afirmado H. Krüger, hasta finalizada la segunda guerra mundial, en el ámbito de los países de Europa continental, los derechos fundamentales eran válidos sólo en el marco de la ley, mientras que solo luego la ley será válida en el marco de los derechos fundamentales (Cfr. Krüger H., *Grundgesetz und Kartellgesetzgebung*, Göttingen: Vandell & Ruprecht in Göttingen, 1950, p. 12).

⁵ A. Calsamiglia llevaba razón al afirmar que «[d]esde 1989, la democracia ha sido desafiada desde su interior. Si comenzamos a analizar los ideales políticos de la democracia y de su realidad, encontraremos muchos problemas que permanecen irresueltos. Puede argumentarse que el camino hacia la democracia ha comenzado, pero que no ha alcanzado sus objetivos principales. Por supuesto, mucha gente estaba preocupada por la realización de los ideales democráticos antes de 1989, pero el desafío provenía no solo de la falta de realización, sino también de los valores alternativos del comunismo» (Cfr. Calsamiglia, A., «Constitucionalismo y democracia», en H. Hongiu Koh y R. Slye (compiladores), *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Gedisa: Barcelona, 2004, p. 166).

Tal como afirma Prieto, desde este enfoque, «el legislador es un soberano absoluto (democrático o no) cuyas decisiones no pueden ni deben ser discutidas, al menos en sede de dogmática jurídica o teoría del Derecho: la ley es la ley y difícilmente puede ensayarse una explicación científica o racional sobre su objeto, las normas dictadas por el poder político, que descansan de forma exclusiva en una voluntad».⁶ Bajo este criterio se defendió la tesis de que el orden jurídico debe estudiarse en su contenido y no más allá de sus fronteras, siendo de este modo más interesante auscultar la racionalidad que justifica la aplicación de la norma legal, mas no aquella que le haya servido de presupuesto y que justifica su existencia.⁷

En otras palabras, bajo el auspicio de los dogmas del positivismo teórico, no se creía conveniente incorporar criterios de control *ex ante* de la racionalidad de las leyes, sino solo *ex post*, y, en cualquier caso, atinentes solo a justificar su aplicación en uno u otro sentido, mas no para justificar su existencia.

2.1.3 Razones funcionales

Desde otra perspectiva se ha sostenido que, desde un punto de vista funcional, ley y racionalidad son conceptos incompatibles entre sí debido a que el escenario de la formación de la ley es uno eminentemente político, por lo que los intereses y las negociaciones que la preceden obedecen a impulsos diametralmente reñidos con la racionalidad, en contraposición a lo que ocurre en el ámbito del poder jurisdiccional. Es así que mientras los legisladores pretenden congregarse o mantener una mayoría de votos, lo que no necesariamente les permite atender a las razones, sino a las voluntades de masa, los jueces atenderían a las razones que respaldan las pretensiones con prescindencia del *quantum* social volitivo que subyace a tales requerimientos.⁸ Mientras los legisladores no tienen un deber de independencia frente a la injustificación de los requerimientos sociales, los jueces tienen el deber de guardar independencia frente a toda fuerza que sea ajena al Derecho. En el ámbito legislativo no existe institucionalizado un deber de audiencia ciudadana; en cambio, en los estrados judiciales no existe decisión válida sin conceder la debida audiencia que enriquezca la deliberación y el contradictorio al interior del proceso. Por su parte, las decisiones legislativas se desenvuelven en el marco del principio de oportunidad; por el contrario, las decisiones jurisdiccionales lo hacen bajo el principio de *iuris prudentia*, que implica no solo la ausencia de una competencia de oficio, sino desenvuelta y circunscrita dentro del marco de la *litis* planteada. Mientras el principio de alternancia en el poder y las distintas ideologías políticas permitidas en

⁶ Cfr. Prieto, L., «Del mito a la decadencia de la ley. La ley en el Estado Constitucional», en *Ley, principios, derechos*, Madrid: Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson, 1998, pp. 5,6.

⁷ Cfr. *Ibidem*.

⁸ En ese sentido, L. Sager sostiene que «los representantes políticos elegidos responden inevitablemente, en un grado que no es marginal, al poder de los votos o del dinero, en lugar de a la fuerza de la pretensión de determinado individuo o grupo de que el derecho está de su parte» (Cfr. Sager, L. *Juez y democracia. Una teoría de la práctica constitucional norteamericana*, Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 204).

el amplio escenario democrático generan que las distintas representaciones políticas en el gobierno no tengan un deber genérico de coherencia con el pasado, los jueces se rigen por el deber de coherencia con el pasado sustentado en el principio del derecho de igualdad y en el principio racional de universalización,⁹ usualmente concretizados a través del instituto del precedente vinculante. Finalmente el hecho de que la labor legislativa nazca y se agote en la abstracción no permite conocer los casos que pudiesen representar excepciones implícitas a la aplicación de las normas; en cambio, los jueces, al conocer los casos, desarrollan su función bajo las directrices del discurso racional práctico.¹⁰

Toda esta gama de consideraciones daría lugar —se sostiene— a que el discurso de la racionalidad resulte singularmente compatible con la labor de los tribunales de justicia, y, *contrario sensu*, especialmente alejado de los elementos subyacentes a la decisión legislativa.

2.1.4 Razones técnicas

La función legislativa, de un tiempo a esta parte, ha requerido tornarse cada vez más en una función altamente técnica. Los imperativos del Estado social, que requieren una presencia estatal, y concretamente administrativa, cada vez más fuerte, han llevado a que la labor legislativa requiera ser, en alta medida, una legislación de detalle, y, consecuentemente, de rápida volatilidad. Ello ha generado que los parlamentos se muestren inermes ante la exigencia de dictado de normas con un alto grado de tecnicismo, motivo por el cual son cada vez más las ocasiones en las que se requiere la participación de las oficinas técnicas del Poder Ejecutivo, emitiendo decretos legislativos, en ejercicio de competencias normativas delegadas, o requiriendo la participación directa de la Administración Pública, a través del dictado de reglamentos. De esta forma, la ley ya no encuentra un espacio claro de acción entre una Constitución altamente indeterminada y una normativa reglamentaria altamente técnica y detallada. Ello ha llevado a Pérez Luño a sostener que estamos ante la presencia de una «hipostenia legislativa».¹¹

A este problema debe sumarse el de la desconcentración orgánica de la legislación, consecuencia de los procesos de descentralización, ya culminados o en vías de consolidación, que han caracterizado a la mayoría de democracias contemporáneas.

⁹ Cfr. Alexy, R., *Teoría de argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, 1ra. edición ampliada, traducción de C. Bernal, Lima: Palestra, 2007, p. 265 y ss.

¹⁰ De modo concluyente, y en la línea de lo expuesto, Aguiló resume las diferencias entre el ejercicio normativo del legislador y el del juez, recordando que en el caso del legislador es a instancia propia, no limitado al desarrollo puntual de la competencia, no vinculado a un deber de coherencia con el pasado y no vinculado por un deber de independencia; mientras que en el caso de juez la creación normativa se ejerce siempre a instancia de parte, se agota en el ejercicio de la competencia, está vinculada por un deber de coherencia con el pasado y debe realizarse acorde con el principio de independencia (Cfr. Aguiló, J., *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Barcelona: Ariel, 2000, pp. 121–123).

¹¹ Cfr. Pérez Luño, A., *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*, Sevilla: Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 1993, p. 81.

Ello ha generado que los centros de producción se difuminen regionalmente en el ámbito de los distintos Estados, lo cual ha dado lugar a la derivación de un amplio margen de las competencias legislativas a los órganos legislativos de las distintas regiones, dejando a los parlamentos nacionales solo competencias legislativas con relación a materias genéricas o de alcance general.

En definitiva, las exigencias de los Estados sociales descentralizados han situado a los parlamentos en una *crisis de identidad competencial* tanto desde un punto de vista material como orgánico. Y los intentos del Legislativo orientados a aminorar esta problemática los sitúan ante un doble riesgo. El primero consistente en pretender reemplazar la función normativa de los reglamentos a través de una legislación de detalle. Como bien afirma Prieto, en este caso, el problema no consiste en que el reglamento reemplaza a la ley, sino que «ejerce sobre ella un efecto mimético»,¹² generándose lo que García de Enterría ha denominado un «mundo de leyes desbocadas».¹³ Mientras que el segundo riesgo consiste en invadir las competencias o atribuciones de los órganos legislativos regionales, con la consecuente violación de los criterios constitucionales de reparto competencial.

Este cúmulo de situaciones, desde luego, genera un margen importante de escepticismo en relación con las posibilidades de dotar de racionalidad a la legislación de los parlamentos nacionales.

2.2 En defensa de la racionalidad legislativa: las tesis minimalista y maximalista

Pues bien, enunciadas las principales razones que habrían llevado a la ausencia de una profundización en lo que podría denominarse una *teoría de la legislación*, cabe sostener que ninguna de ellas, por sí sola o en conjunto, permite justificar que dicho abandono se mantenga por demasiado tiempo. En efecto, en el caso de las razones políticas, ellas se sustentan, fundamentalmente, en la presencia de una rivalidad ideológica histórica (democracia *vs.* comunismo), que a estas alturas de los acontecimientos debiera darse por superada. Con relación a las razones teóricas, como se señaló, ellas se sustentan en una forma de positivismo (el teórico) que, como se encargó de poner en evidencia Bobbio, no permite dar cuenta de la operatividad de los Estados constitucionales actuales.¹⁴ Por su parte, las razones técnicas describen un problema de importantes alcances, pero que, por ello mismo, requiere profundizar en una teoría de la racionalidad legislativa que permita a los parlamentos alcanzar el difícil equilibrio que implica actuar conforme al principio de generalidad de las normas, pero a su vez representar una guía lo suficientemente estricta para que las normas reglamentarias no sean representantes en una totalidad del mundo de lo *extra legem*, o peor aún, de lo *contra legem*.

¹² Cfr. Prieto, L., «Del mito a la decadencia de la ley. La ley en el Estado Constitucional», en *Ley, principios, derechos, Op.cit.*, p. 27.

¹³ Cfr. García de Enterría, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid: Civitas, 1999.

¹⁴ Cfr. Bobbio, N., *El positivismo jurídico*, traducción de R. de Asís y A. Greppi, Madrid: Debate, 1993, pp. 145 y ss.

Finalmente, las razones funcionales acaso permitirían justificar una diferencia gradual entre los criterios materiales de control de la labor legislativa y la labor judicial, pero no una distinción absoluta. Desde luego, esta última afirmación requiere algún desarrollo. A ello se dedican las próximas líneas.

Aunque en la actualidad existe cierto consenso en afirmar que es posible exigir y diseñar algunos mecanismos que permitan garantizar cierto margen de racionalidad a las leyes, el referido consenso ya no está presente cuando se trata de definir los elementos que permitirían concretizar dicha exigencia. Es así que en el marco de este diferendo han surgido las denominadas tesis *minimalista* y *maximalista*. La tesis minimalista sostiene que la racionalidad se encuentra referida a la exigencia de optimizar los medios para conseguir los fines legislativos, pero sin que sea posible exigir racionalidad en el contenido de estos. De esta manera, en el marco de la tesis minimalista es posible exigir al legislador, en primer término, una *racionalidad lingüística*, entendida como un control de la cualidad del texto legislativo (del lenguaje por él utilizado) para transmitir el mensaje respectivo.

En segundo término, se acepta la posibilidad de exigir una *racionalidad de la eficacia o la adecuación*, entendida como el control de la cualidad de la norma para alcanzar, a través de la medida escogida y regulada, el fin perseguido. La posibilidad de verificar esta racionalidad no solo se traduce en una prognosis abstracta de la posibilidad de consecución del objetivo, sino en un análisis sociológico o empírico *ex post* que permita controlar en los hechos la efectiva producción y concreción del fin normativamente trazado.

En tercer lugar, la tesis minimalista propugna también una *racionalidad eficientista* concebida como el deber de lograr los fines normativos propuestos por el parlamento por vía de uso de los medios menos onerosos tanto desde un punto de vista económico como humano. En tal sentido, el logro efectivo de los objetivos legislativos a costa de una pérdida económica injustificada o del sacrificio de tiempo o esfuerzo humano injustificado permitiría sostener la irracionalidad de la medida legislativa adoptada. Desde luego, en este aspecto, determinadas corrientes del pensamiento, como, por ejemplo, la economía o el análisis económico del Derecho, cumplen un rol fundamental.

Como puede apreciarse, en todas las manifestaciones o las exigencias de la tesis minimalista, se encuentra ausente el elemento ético. En efecto, todas ellas son exigencias técnicas susceptibles de ser analizadas en sus resultados desde un punto de vista científico. Ello se explica en la medida de que, en la defensa de la tesis minimalista, subyace un marcado escepticismo ante la posibilidad de ejercer controles mínimamente rigurosos sobre la base de exigencias morales. De esta forma, no solo supone una crítica marcada contra cualquier forma de cognoscitivismo u objetivismo moral, sino también contra toda tesis que sostenga la posibilidad de alcanzar ciertos consensos éticos sobre la base de la dialéctica intersubjetiva, lo cual es justamente defendido por las modernas (y las no tan modernas) teorías de la argumentación jurídica.

Frente a la tesis minimalista, la maximalista sostiene que la racionalidad legislativa (así como la judicial) reposa en último término en la justificación ética de los fines legislativos. Y siendo que el rostro de la moral en los Estados constitucionales está representado por el contenido constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales, los cuales, tal como ha defendido G. Peces-Barba, son representantes tanto de una positividad básica como de una moralidad básica,¹⁵ en definitiva, la racionalidad legislativa se encuentra sujeta a un control preventivo de la compatibilidad de los medios y los fines legislativamente perseguidos con el contenido de los derechos fundamentales.

Evidentemente, en este punto surge una vez más la duda de si es exigible este tipo de racionalidad justificativa a la ley que emana, paradigmáticamente, del mundo de las voluntades políticas y no de las razones jurídicas. En realidad, abordar este tópico implica, ante todo, una toma de posición en relación con la posibilidad o no de justificar racionalmente juicios de valor en el ámbito del Derecho. Y es que una respuesta negativa con relación a este cuestionamiento conllevaría necesariamente el abandono de la tesis maximalista. No obstante, nosotros somos de la idea de que dicha posibilidad es viable en la medida de que, en el marco de una adecuada teoría de la argumentación jurídica, se respete, cuando menos, estos tres elementos: 1) Debe ser una valoración que se desenvuelva sobre una moralidad *reconocida jurídicamente*. 2) Debe manifestarse en una confrontación de razones normativas cuya existencia y peso se hagan *explícitos* en la fundamentación jurídica. 3) Debe estar presidida por el *principio de universalidad*, conforme al cual hay que interpretar y aplicar el Derecho de acuerdo con criterios a los que, por considerarlos correctos, se acudirá nuevamente en los futuros casos sustancialmente análogos.

Si el razonamiento legislativo respeta estos criterios (y así debe ser), no se ve por qué él tendría que resultar incompatible con la racionalidad. Es cierto que no se tratará de una racionalidad que busque fundamentar una moral *objetiva*, pero sí de una racionalidad que busque fundamentar una moral *correcta*. Se trata, en consecuencia, de afincarse en un no-cognoscitismo prescriptivista,¹⁶ en el que el legislador no tiene por qué ser visto como un paladín de las demostraciones científicas, sino como el guía de una deliberación sobre la base de razones compatibles con la Constitución y los derechos fundamentales.

Tal como ha sostenido G. Marcilla, «[s]i se admite la posibilidad de justificar intersubjetivamente juicios de valor, parece una contradicción afirmarla sin ambages para los espacios de discrecionalidad del jurista aplicador del derecho y negarla en términos absolutos para el legislador».¹⁷

¹⁵ Cfr. Peces-Barba, G., *Curso de Derechos Fundamentales*, con la colaboración de R. de Asís, C. Fernández y Á. Llamas, Madrid: Universidad Carlos III de Madrid / Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 36 y ss.

¹⁶ Sobre el no-cognoscitismo prescriptivista, cfr. Dorado, J., *Iusnaturalismo y positivismo jurídico, Una revisión de los argumentos en defensa del iuspositivismo*, Madrid: Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid / Dykinson, 2004, p. 27.

¹⁷ Cfr. Marcilla, G., *Racionalidad legislativa. Crisis de la ley y nueva ciencia de la legislación*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 285.

Ahora bien, tampoco se trata de caer en la ingenuidad de creer que los alcances de los controles de racionalidad pueden presentarse en los mismos términos tanto en el ámbito de la judicatura, como en el ámbito de los legisladores. La racionalidad instrumental para alcanzar la racionalidad ética en cada uno de estos escenarios definitivamente tendrá que ser distinta, merced a la distinta operatividad y funcionalidad que les caracteriza. Pero una cosa es sostener ello y otra muy distinta sostener que a los parlamentos no es posible exigirles ciertos márgenes de racionalidad ética en los procesos de producción legislativa. Si así fuese, no quedaría más remedio que aceptar que el legislador está sometido a los derechos fundamentales solo en la medida de que un control posterior ejercido por un tercer órgano así lo determine, pero no en la medida de que tales derechos actúen de modo vinculante también en el ámbito mismo de la función congresal, y esta tesis, desde luego, no es de recibo en el marco de los Estados constitucionales.

En definitiva, tal como ha referido M. Atienza, la distinción entre la actuación del contenido de los derechos fundamentales en escenario legislativo y en el judicial «radica en una cuestión del énfasis: ni la racionalidad legislativa se interesa solo por la racionalidad teleológica, ni la racionalidad en la aplicación del Derecho obedece exclusivamente al modelo normativo o jurídico formal. La racionalidad ética opera en ambos casos como el último nivel de racionalidad. Los niveles de la racionalidad instrumental pueden estar organizados de manera diferente en el momento de la legislación y en el de la aplicación, pero, en cualquier caso, la racionalidad instrumental está subordinada a la ética».¹⁸

En el caso peruano, no existe un aparato estructural e institucionalizado al interior del Congreso de la República, que permita efectuar un control de la racionalidad legislativa en sus distintas manifestaciones, sea de carácter lingüístico, teleológico, eficientista o ético. Ello, desde luego, evidencia un serio problema para la coherencia material y la eficiencia del Estado constitucional y sus instituciones. No obstante, existen ciertos pasos que comienzan a darse con miras a alcanzar dichos objetivos. Se trata de pasos aún no del todo firmes, pero que denotan un cambio de actitud y una cierta preocupación por alcanzar la racionalidad legal.

III. UN BROCHAZO PANORÁMICO A LA PRODUCCIÓN NORMATIVA EN EL PERÚ

Lo que sigue a continuación es el desarrollo de las fuentes normativas con *rango de ley* —aunque se partirá de la Constitución— y que son las que inequívocamente deben estar ínsitas de una calidad en su producción normológica que garantice una vigencia y eficacia y que afirme una plenitud en el sistema jurídico. No comprendemos, por ello, a las fuentes normativas infralegales como son fundamentalmente la producción

¹⁸ Cfr. Atienza, M., *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid: Civitas, 1997, p. 99.

reglamentaria del Ejecutivo a través de los decretos supremos, resoluciones supremas, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, directivas, circulares y oficios. Tampoco interesa para los efectos de las fuentes normativas con rango de ley otro tipo de sectores como son: la jurisprudencia, la costumbre, los principios generales del derecho, la autonomía de la voluntad (el contrato) y la doctrina.

3.1 La Constitución como fuente del derecho

Desde la superación del viejo *concepto político* de Constitución al actual *concepto normativo*, el cual entiende a la Constitución como norma jurídica, hoy se puede decir que la Constitución es la fuente de fuentes de un sistema jurídico y la fuente fundamental y fundamentada de un sistema político. En consecuencia, es la norma de normas que disciplina los procesos de producción del resto de las constelaciones normativas.¹⁹

El reconocimiento de la Constitución como *norma jurídica vinculante* y directamente aplicable, constituye la premisa básica para que se erija como fuente de Derecho y como fuente de fuentes. Así lo ha entendido el Tribunal en diversos fallos.²⁰

Igualmente, el Tribunal identificando a la Constitución como fuente de derecho nacional expresó en su momento que «la Constitución (...) termina convirtiéndose en el fundamento de validez de todo el ordenamiento instituido por ella. De manera que una vez que entra en vigencia, cualquier producción normativa de los poderes públicos e, inclusive, los actos y comportamientos de los particulares, deben guardarle lealtad y fidelidad. Ciertamente, no se trata solo de una adhesión y apoyo que pueda ser medido o evaluado en el plano de la moral o la ética, sino también de una exigencia de coherencia y conformidad de la que es posible extraer consecuencias jurídicas. La infidelidad constitucional, en efecto, acarrea la posibilidad de declarar la invalidez de toda norma o acto, cualquiera sea su origen, según los alcances que el mismo ordenamiento constitucional haya previsto».²¹

Del mismo modo el Tribunal, identificando a la Constitución como fuente, de fuentes se ha pronunciado en otro fallo señalando que la Constitución «(...) ostenta el máximo nivel normativo, por cuanto es obra del Poder Constituyente; reconoce los derechos fundamentales del ser humano; contiene las reglas básicas de convivencia social y política; además de crear y regular el proceso de producción de las demás normas del sistema jurídico nacional».²²

Siguiendo en esta misma línea de pensamiento, el TC ha sostenido que «en efecto, la Constitución no solo es la norma jurídica suprema formal y estática, sino también

¹⁹ DE OTTO, Ignacio: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 7ª reimpresión, Barcelona: Ariel, 1999, p. 76.

²⁰ STC 0014-2003-AI/TC, FJ 2, párrafos 1 y 2.

²¹ STC 0014-2003-AI/TC, FJ 2, párrafo 4.

²² STC 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados), fundamento 19.

material y dinámica, por eso es la norma básica en la que se fundamentan las distintas ramas del derecho, y la norma de unidad a la cual se integran. Es así que por su origen y su contenido se diferencia de cualquier otra fuente del derecho. Y una de las maneras como se traduce tal diferencia es ubicándose en el vértice del ordenamiento jurídico. Desde allí, la Constitución exige no solo que no se cree legislación contraria a sus disposiciones, sino que la aplicación de tal legislación se realice en armonía con ella misma (interpretación conforme con la Constitución).²³

Finalmente, el TC peruano ha determinado el carácter de fuente de fuentes de la Constitución teniendo como elementos de dicha definición las siguientes:

- Crea los órganos encargados de la producción normativa.
- Otorga competencias materiales.
- Determina los procedimientos para la elaboración normativa.
- Establece los límites materiales para la elaboración normativa.
- Impone los contenidos normativos.²⁴

3.2 La producción de las constelaciones normativas reguladas por la Constitución

La calidad de la normatividad en un Estado Constitucional pasa por revisar como se consagra en sede constitucional la producción de los diversos tipos de normas que conforman el sistema jurídico. Así, existen las siguientes:

3.2.1 Fuentes normativas o formas normativas con rango de ley: las leyes en sentido material

En el presente caso, la calidad de la legislación básicamente en el Perú debe incidir en un conjunto de normas que van a tener el rango de ley, incluso cuando su producción emane de distintos órganos legisferantes. Veamos:

El TC aprovechando de la estructura de las sentencias constitucionales utiliza la técnica de los *obiter dicta* para conceptualizar principios o categorías involucradas en las controversias que resuelve. Así, respecto a la «ley» como fuente de derecho, el TC ha precisado que:

Con relación a la fuente normativa denominada ley, en sentido material, deben tenerse presentes dos puntos. En primer lugar, su expedición corresponde al Congreso de la República conforme al inciso 1 del artículo 102° de la Constitución, que establece que es atribución del Congreso dar leyes. Atribución que descansa en los principios de soberanía política, consagrado en el artículo 45° de la Constitución, que establece que el Poder emana del pueblo, y en el principio representativo reconocido en el artículo 43° de la Constitución. Y en segundo lugar, que para la Constitución

²³ STC 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados), fundamento 19.

²⁴ STC 00047-2004-AI/TC, FJ 11.

*la fuente normativa denominada ley comprende a las leyes ordinarias, las leyes orgánicas, las leyes de desarrollo constitucional y las que tienen una denominación asignada directamente por la Constitución y cuyas diferencias no radican en su jerarquía ni en el órgano que las expide, sino en su procedimiento de aprobación y en las materias que regulan.*²⁵

A partir de la categoría de «ley», el TC peruano ha desarrollado una *tipología* teniendo en cuenta determinados criterios jurisprudenciales como la fuente o la forma normativa.²⁶ Veamos.

3.2.1.1 *Las leyes de reforma constitucional*

Esta categoría incide en una ley que materializa la reforma de la Constitución y su identificación parte del supuesto de que ha sido una ley ordinaria sujeta a un procedimiento especial previsto en el artículo 206 de la Constitución.

3.2.1.2 *Ley ordinaria*

Es la expedida por el Congreso de la República (inciso 1 del artículo 102 de la Constitución) y su modo de producción está regulado por los artículos 105, 107, 108 y 109 de la Constitución. En rigor puede normar cualquier materia, con excepción de las reservadas a ley orgánica conforme al artículo 106 de la Constitución y las que sean materia exclusiva de los gobiernos regionales o municipales.

3.2.1.3 *Ley de Presupuesto de la República*

Los artículos 78, 79 y 80 de la Constitución especifican las particularidades del modo de producción de la Ley de Presupuesto; se trata, por ello, de una ley distinta a la ley ordinaria y a la ley orgánica.

3.2.1.4 *Ley de la Cuenta General de la República*

El artículo 81 de la Constitución establece el procedimiento para la aprobación de este tipo de ley con características especiales.

3.2.1.5 *Ley Orgánica*

Es expedida por el Congreso de la República y su modo de producción debe cumplir los requisitos formales y materiales previstos en el artículo 106 de la Constitución. Con relación a los requisitos formales, dicho artículo dispone:

²⁵ STC 0008-2005-PI/TC, FJ 9.

²⁶ Por lo pronto, con matices si se quiere, el Reglamento del Congreso de la República prescribe en el artículo 72 la siguiente producción de normas de carácter de ley, acaso como una clasificación por materias: a) Leyes ordinarias; b) Leyes de reforma de la Constitución; c) Leyes orgánicas; d) Leyes presupuestales y financieras, incluyendo las de tratamiento tributario especial a que se refiere el último párrafo del artículo 79 de la Constitución Política; e) Leyes autoritativas de legislación delegada; f) Leyes de amnistía; g) Leyes demarcatorias; h) Resoluciones legislativas; i) Resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier proyecto de ley y para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Sobre los requisitos materiales, el mismo artículo 106 prescribe:

Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

3.2.1.6 Resoluciones legislativas

Se trata de actos parlamentarios que generalmente regulan casos de manera particular y concreta. Representan la excepción a la característica de generalidad de la ley. Tienen rango de ley porque el inciso 1 del artículo 102 de la Constitución y el artículo 4 del Reglamento del Congreso le confieren implícitamente una jerarquía homóloga a la ley.

En efecto, el artículo 102, inciso 1 de la Constitución establece que son atribuciones del Congreso de la República dar resoluciones legislativas. Conforme al artículo 72 del Reglamento del Congreso, mediante el procedimiento legislativo, se aprueban «resoluciones legislativas» y «resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso». Por tanto, existen dos tipos de resoluciones legislativas, cuyas particularidades deben ser distinguidas en el presente apartado.

El artículo 75 del mencionado reglamento establece que las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. Conforme al artículo 76 del mismo Reglamento, las reglas para la presentación de proposiciones de resoluciones legislativas son las siguientes:

- a) Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por el Poder Ejecutivo estarán referidas a:
 - Aprobación de tratados conforme al artículo 56 de la Constitución.
 - Concesión de la prórroga del estado de sitio, la que deberá contener la nómina de los derechos fundamentales cuyo ejercicio no se restringe o suspende, conforme al inciso 2 del artículo 137 de la Constitución.
 - Autorización del ingreso de tropas extranjeras al territorio de la República sin afectar la soberanía nacional, conforme al inciso 8 del artículo 102 de la Constitución.
 - Declaración de guerra y firma de la paz conforme al inciso 16 del artículo 118 de la Constitución.
 - Autorización al Presidente de la República para salir del país, conforme al inciso 1 del artículo 102 de la Constitución.
- b) Las proposiciones de resolución legislativa presentadas por los Congresistas no podrán versar sobre:

- Viajes al exterior del Presidente de la República, prórroga del estado de sitio, aprobación de tratados internacionales, autorización del ingreso de tropas extranjeras ni declaración de guerra y firma de la paz.

En términos generales, puede afirmarse que las materias citadas son las reguladas por las resoluciones legislativas del primer tipo, mencionadas en el artículo 72º del Reglamento del Congreso, cuya numeración es correlativa a la de las leyes y que en la actualidad consta de cinco dígitos. Asimismo, mediante este tipo de resoluciones legislativas se conceden pensiones de gracia y se nombra a los directores del Banco Central de Reserva y al Defensor del Pueblo.

Con relación a las resoluciones legislativas de aprobación de las normas reglamentarias internas del Congreso, conviene anotar que una de sus características es que su numeración corresponde a cada año y que se les denomina resoluciones legislativas del Congreso. Estas, además de aprobar las normas reglamentarias internas, también se usan, debido a la práctica parlamentaria, para aprobar, entre otras cuestiones, lo siguiente:

- Modificaciones al Reglamento del Congreso.
- La Agenda Legislativa del período anual de sesiones.
- Delegación de facultades legislativas a la Comisión Permanente.
- Nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.
- Declaración de la vacancia del Presidente de la República, del Defensor del Pueblo y del Contralor General de la República.
- Declaración de la formación de causa conforme al artículo 100º de la Constitución.
- Imposición de la sanción de inhabilitación para el ejercicio de la función pública.
- Autorización al Presidente del Congreso de la República para desempeñar comisiones extraordinarias de carácter internacional.

Las resoluciones legislativas, de ambos tipos, son aprobadas por el pleno del Congreso, pero también lo pueden ser por la Comisión Permanente.

3.2.1.7 *Tratados*

Los tratados son expresiones de voluntad que adopta el Estado con sus homólogos o con organismos extranacionales y que se rigen por las normas, costumbres y fundamentos doctrinarios del derecho internacional. En puridad, expresan un acuerdo de voluntades entre sujetos de derecho internacional, es decir, entre Estados, organizaciones internacionales o entre estos y aquellos.

Como puede colegirse, implican un conjunto de reglas de comportamiento a futuro concertados por los sujetos de derecho internacional público. Son, por excelencia, la manifestación más objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional.

Los tratados reciben diversas denominaciones, establecidas en función de sus diferencias formales; a saber: convenios o acuerdos, protocolos, *modus vivendi*, actas, concordatos, compromisos, arreglos, cartas constitutivas, declaraciones, pactos, canje de notas, etc.

El tratado como forma normativa en el derecho interno tiene algunas características especiales que lo diferencian de las otras fuentes normativas. Ello porque, por un lado, los órganos de producción de dicha fuente (esto es, los Estados y los organismos internacionales que celebran el tratado) desarrollan su actividad productora en el ámbito del derecho internacional, y por otro, porque su modo de producción (por ejemplo, las reglas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados sobre negociación, aprobación y ratificación) se rige por el derecho internacional público.

Los artículos 56 y 57 de la Constitución distinguen internamente a los tratados celebrados por el Estado peruano de la manera siguiente:

a) *Tratados con habilitación legislativa*: Su contenido afecta disposiciones constitucionales; por ende, deben ser aprobados por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución, antes de ser ratificados por el Presidente de la República.

b) *Tratados ordinarios*: Son los que específicamente versan sobre derechos humanos; soberanía, dominio o integridad del Estado; defensa nacional u obligaciones financieras del Estado. Igualmente, se encuentran comprendidas bajo dicha denominación aquellos tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley; y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

Estos tratados deben ser necesariamente aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República.

c) *Convenios internacionales ejecutivos*: Son aquellos que el Presidente de la República puede elaborar, ratificar o adherir sin el requisito de la aprobación previa del Congreso, puesto que se refieren a materias no contempladas para los tratados ordinarios.

La Constitución señala que, efectuado el acto de celebración, ratificación o adhesión presidencial, se debe dar cuenta al Congreso.

A diferencia de las demás formas normativas que se producen en el ámbito del derecho interno peruano, los tratados son fuente normativa no porque se produzcan internamente, sino porque la Constitución así lo dispone. Para ello, la Constitución, a diferencia de las otras formas normativas, prevé la técnica de la recepción o integración de los tratados en el derecho interno peruano. Así, el artículo 55 de la Constitución dispone: «Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional».

Es la propia Constitución, entonces, la que establece que los tratados internacionales son fuente de derecho en el ordenamiento jurídico peruano. Por mandato de la

disposición constitucional citada se produce una integración o recepción normativa del tratado.

Adicionalmente cabe señalar que, si bien el artículo 55 de la Constitución es una regla general para todos los tratados, ella misma establece una regla especial para los tratados de derechos humanos en el sistema de fuentes. En efecto, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece:

Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

Como puede apreciarse, nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho nacional —conforme al artículo 55 de la Constitución— sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa.

3.2.1.8 Reglamento del Congreso

El artículo 94 de la Constitución dispone que: «El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley (...)». A partir de esta configuración en sede constitucional, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

(...) tal como lo establece expresamente el inciso 4) del artículo 200 de la Constitución, este Colegiado es competente para controlar la constitucionalidad del Reglamento del Congreso. En efecto, toda diferencia doctrinaria que pudiera existir respecto al lugar que ocupa el Reglamento del Congreso en el sistema de fuentes del derecho, no tiene lugar en el ordenamiento jurídico peruano, ya que la propia Carta Fundamental, en la disposición recién citada, ha establecido que dicha norma tiene rango de ley. Se trata, pues, de una fuente primaria del derecho y, como tal, sólo se somete a la Constitución.²⁷

En igual sentido, el TC manifestó, respecto al Reglamento del Congreso, que este no solo tiene fuerza de ley, sino también naturaleza de ley orgánica. Así, el TC manifestó que:

(...) la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al

²⁷ STC 0006-2003-AI/TC, FJ 1.

artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza de ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los Poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica.²⁸

3.2.1.9 Decretos legislativos

Esta forma normativa de fuente con rango de ley está prevista en el artículo 104 de la Constitución, que establece:

El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

El decreto legislativo tiene al Poder Ejecutivo como órgano productor. Sin embargo, el Congreso de la República también tiene una intervención indirecta, toda vez que fija la materia y el plazo de la delegación. Como ya se precisó con anterioridad, los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Constitución establecen que el Congreso de la República no puede delegar al Poder Ejecutivo las materias relativas a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Por ello, la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podría darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no solo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104 de la Constitución.

²⁸ STC 0022-2004-AI/TC, FJ 1.

3.2.1.10 Decretos de urgencia

Respecto de esta fuente normativa, el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución establece que corresponde al Presidente de la República:

Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha referido a los requisitos formales y materiales para la expedición de los Decretos de Urgencia, estableciendo que:

En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.²⁹

Del mismo modo, el TC ha establecido enfáticamente un conjunto de requisitos materiales que deben habilitar la producción de este tipo de normas:

(...) la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre «materia económica y financiera».

Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Empero, escaparía a los criterios de razonabilidad exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales.³⁰

²⁹ STC 0008-2003-AI/TC, FJ 60.

³⁰ STC 0008-2003-AI/TC, FJ 59.

Si bien es cierto que los requisitos formales y materiales son indispensables para la producción de los decretos de urgencia, el Tribunal Constitucional también ha reconocido la existencia de determinados criterios para evaluar, caso por caso, si las circunstancias fácticas que sirvieron de justificación para la expedición del decreto de urgencia respondían a las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución y por el inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso. Tales criterios son:

- a) *Excepcionalidad*: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la «voluntad» de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español —criterio que este Colegiado sustancialmente comparte— que «en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma» (STC 29/1982, F.J. N.º 3).
- b) *Necesidad*: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción) pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) *Transitoriedad*: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) *Generalidad*: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, debe ser el «interés nacional» el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depara la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.³¹

Finalmente, el artículo 74 de la Constitución dispone que los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Debe tenerse presente que, conforme al artículo 135 de la Constitución, esta forma normativa con rango de ley será la que el Poder Ejecutivo use para legislar en el interregno parlamentario, y de ella dará cuenta a la Comisión Permanente para que la examine y la eleve al Congreso, una vez que este se instale.

³¹ STC 0008-2003-AI/TC, FJ 60.

3.2.1.11 *Las ordenanzas regionales*

El artículo 191 de la Constitución dispone que los gobiernos regionales tienen autonomía política. El inciso 6 del artículo 192 de la Constitución establece que los gobiernos regionales son competentes para dictar normas inherentes a la gestión regional. A su turno, el inciso 4 del artículo 200 confiere rango de ley a las normas regionales de carácter general.

Por tanto, sobre la base de su autonomía política, los gobiernos regionales se constituyen en los órganos productores de normas regionales de carácter general con rango de ley, las cuales en nuestro sistema de fuentes se denominan *ordenanzas regionales*, conforme al artículo 37 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Regiones. Al respecto, el artículo 38 de la misma ley señala que: «Las Ordenanzas Regionales norman asuntos de carácter general, la organización y la administración del Gobierno Regional y reglamentan materias de su competencia».

Con relación a los gobiernos regionales como órganos productores de normas con rango de ley, el TC ha expresado que:

La creación de gobiernos regionales con competencias normativas comporta la introducción de tantos subsistemas normativos como gobiernos regionales existan al interior del ordenamiento jurídico peruano. Tal derecho regional, sin embargo, tiene un ámbito de vigencia y aplicación delimitado territorialmente a la circunscripción de cada gobierno regional, además de encontrarse sometido a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional, particularmente, a la LBD y a la LOGR.³²

Como complemento de lo arriba expuesto, el Colegiado Constitucional ha indicado que:

Dado que las ordenanzas regionales son normas con rango de ley (artículo 200, 4 de la Constitución), no se encuentran jerárquicamente subordinadas a las leyes nacionales del Estado, por lo que para explicar su relación con éstas no hay que acudir al principio de jerarquía, sino al principio de competencia, pues tienen un ámbito normativo competencial distinto. Lo cual no significa que este pueda ser desintegrado, ni mucho menos, contrapuesto. De hecho —según se ha podido referir, y respecto de lo cual a continuación se profundizará—, en tanto existen leyes a las que la Constitución ha delegado la determinación de las competencias o límites de las competencias de los distintos órganos constitucionales, los gobiernos regionales no pueden expedir ordenanzas que resulten contrarias a ellas, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad indirecta.³³

³² STC 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados), FJ 58.

³³ STC 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados), FJ 61.

Por último, en referencia a su validez, el TC ha precisado lo siguiente:

En tal sentido, la validez de las ordenanzas regionales se encuentra sujeta al respeto del marco normativo establecido tanto en la LBD como la LOGR, por lo que forman parte del parámetro de control en la presente causa.³⁴

3.2.1.12. Las ordenanzas municipales

El artículo 194 de la Constitución dispone que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política. A su turno, el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución confiere rango de ley a las ordenanzas municipales. Consecuentemente, la facultad normativa de las municipalidades que se deriva de la autonomía política también las convierte en órganos productores de normas generales en el ámbito de sus competencias. La Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone en su artículo 40 que:

Las ordenanzas de las municipalidades provinciales y distritales, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.

Mediante ordenanzas se crean, modifican, suprimen o exoneran los arbitrios, tasas, licencias, derechos y contribuciones, dentro de los límites establecidos por ley.

Las ordenanzas en materia tributaria expedidas por las municipalidades distritales deben ser ratificadas por las municipalidades provinciales de su circunscripción para su vigencia.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

La fuerza o el valor de ley de estas normas se determina por el rango de ley que la propia Constitución les otorga –artículo 200°, inciso 4 de la Constitución–. Se trata, por tanto, de normas que, aun cuando no provengan de una fuente formal como la parlamentaria, son equivalentes a las emitidas por ella y, como tales, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa. De este modo, la ordenanza, en tanto ley municipal, constituye un instrumento importante a través del cual las municipalidades pueden ejercer y manifestar su autonomía.³⁵

³⁴ STC 0020-2005-AI/TC, 0021-2005-AI/TC (acumulados), FJ 68.

³⁵ STC 0003-2004-AI/TC, FJ 7.

Ha valido este extenso recorrido, que hemos tomado del propio Tribunal Constitucional toda la producción normativa con rango de ley y que debe presuponer un resultado altamente técnico y de «calidad total», no solo en cuanto a las políticas legislativas que tienen los parlamentos en el mundo, sino también de lo que apuntaba Jeremy Bentham, la presencia permanente de una *nomografía*: «el arte de escribir las leyes».

En este sentido, el TC peruano, por lo menos, a partir de la Sentencia 0047-2004-AI/TC, del 24 de abril del 2006, ha realizado un esfuerzo no solo para entender las tipologías de normas con rango de ley, sino que, sin proponérselo, ha cumplido un rol meridiano frente a la presencia de la hiperproducción legislativa que afecta el principio de ordenación del sistema de fuentes, conforme veremos al final de esta ponencia.

IV. ¿TIENE EL PERÚ UN ÓRGANO CONSULTIVO QUE GARANTICE MÍNIMAMENTE LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN?

4.1. Antecedentes históricos del Consejo de Estado en el Perú

El Perú históricamente sí contó con un Consejo de Estado, vinculado principalmente a la actuación del Poder Legislativo. Sus antecedentes se remontan a la Constitución de Cádiz de 1812, que ya comprendía a un Consejo de Estado como Consejo del Rey y cuya función principal era emitir dictámenes sobre los asuntos gubernativos más importantes y sobre la sanción u oposición a las leyes expedidas por las Cortes.³⁶

Igualmente lo apreciamos en el Estatuto Provisional de 1821, del general José de San Martín, en la Sección Cuarta, artículos 1 a 6, y cuyas funciones fueron: dar su dictamen al Gobierno en los casos de difícil deliberación, examinando los grandes planes de reforma que tuviese en contemplación el Protector, hacer sobre ellos las observaciones que mejor consulten el bien público y proponer los que sean ventajosos a la prosperidad del país.³⁷

Ya en la vida republicana el Consejo de Estado figura en la Constitución de 1828. En esta norma, la regulación del Consejo se estableció entre los artículos 92 y 94; y en el artículo 94, inciso 2, se precisó que era una de sus atribuciones de este Consejo prestar su voto consultivo al Presidente de la República en los negocios graves de gobierno.³⁸

³⁶ MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *La Constitución de 1812 y el primer liberalismo español*, Valencia: Cátedra Fadrique Furio Cerriol, Universidad de Valencia, 1978, pp. 342 y ss.

³⁷ PAREJA PAZ-SOLDÁN, José: *Las Constituciones del Perú (Exposición, crítica y textos)*, con prólogo de Manuel Fraga, Madrid: Cultura Hispánica, 1953, p. 417.

³⁸ PAREJA PAZ-SOLDÁN, José: *Op. cit.*, p. 526.

De modo idéntico, en la Constitución de 1834, el Consejo de Estado estuvo regulado entre los artículos 96 y 106, disponiéndose en el artículo 101, inciso 1, que era atribución del Consejo de Estado «prestar necesariamente su voto consultivo al Presidente de la República en todos los negocios sobre que le pida su dictamen». Lo que aquí puede diferenciar esta disposición constitucional de la anterior es que la opinión consultiva del Consejo ya no se toma como una potestad discrecional del Presidente, sino que dicha opinión era obligatoria.

Por su parte, en la llamada Constitución de Huancayo de 1839, la institución del Consejo de Estado se reguló entre los artículos 96 y 110 y se establecieron entre sus principales atribuciones las siguientes:

- 3ª.- Prestar su dictamen en los casos en que el Presidente lo pidiere.
- 10ª.- Dar al Congreso razón detallada de sus dictámenes y resoluciones.
- 11ª.- Dar su dictamen al Presidente de la República sobre los proyectos de ley que juzgare conveniente presentar al Congreso, y sobre las observaciones que hiciera a los que éste le pase.

En el siglo XX la única Constitución que regularía, aun cuando lacónicamente, el Consejo de Estado sería la Constitución de 1920, en cuyo artículo 134 se establecería lo siguiente: «Habría un Consejo de Estado compuesto de siete miembros nombrados con el voto del Consejo de Ministros y con aprobación del Senado. La ley fijará los casos en que el Gobierno deba oír su opinión y aquellos en que no puedan proceder contra ella».

Por último, se podría mencionar que en la Constitución de 1933, entre los artículos 180 y 182 se regularon «comisiones consultivas» y «consejos técnicos», que si bien no eran en sentido técnico un Consejo de Estado, cumplían, aunque a nivel de Ministerios, una función similar a la de este.

4.2. El proyecto del Consejo de Estado en el régimen del Presidente Alejandro Toledo

En el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), el Ministerio de Justicia (cuyo titular era Baldo Kresalja) presentó el Documento de Estudio 003-2004/JUS, rotulado «El Consejo de Estado y su posible implementación en el Perú» de julio del 2004, en el que se planteaba la necesidad de incorporar esta institución. Proponía, además, dos alternativas: hacer que el Consejo de Estado sustituya a la jurisdicción contenciosa administrativa o crear un tribunal de casación de tribunales administrativos.

Con todo, este proyecto no prosperó, por lo que a la fecha no existe técnicamente un órgano autónomo de naturaleza consultiva en nuestro país.

No obstante, en el Reglamento del Congreso de la República se señala que la Dirección General Parlamentaria es un órgano dependiente de la Oficialía Mayor del Congreso que tiene entre sus responsabilidades el trámite de las proposiciones

parlamentarias y la supervisión y redacción de los Diarios de Debates y de Actas del Pleno, en donde se verifica un control de la calidad legislativa.

V. RACIONALIDAD LEGISLATIVA EN EL PERÚ: PRIMEROS PASOS

Si cualquier usuario ingresa a la red de información que existe en Internet podrá apreciar que en diversos parlamentos, entre los que destaca actualmente Italia y – en América Latina –, Argentina, se vienen impulsando severas políticas de reordenar el crecimiento desmedido de la ley a fin de hacer más viable el sistema de fuentes que garantice una mayor eficacia en la regulación de las sociedades civiles. En tal perspectiva, el Congreso peruano, bajo la presidencia de Javier Velásquez Quesquén, decidió igualmente hacer un responsable esfuerzo para solucionar este grave problema de la inflación normativa.

En consecuencia, ha sido el propio Parlamento el que ha creado una comisión que, si bien es de naturaleza transitoria, en parte se encuentra involucrada con la problemática de la calidad legislativa.

En efecto, a finales del año 2008 se creó en el Congreso de la República un Grupo de Trabajo dentro de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos denominado «*Grupo de Trabajo de Racionalización del Trabajo Legislativo*», integrado por los congresistas Santiago Fujimori Fujimori (coordinador), Aurelio Pastor Valdivieso y Cayo César Galindo Sandoval, cuyo principal objetivo era conducir el proceso de consolidación del espectro normativo peruano. Esta tarea consistió en, por un lado, depurar las normas dejadas sin efecto y, por otro, integrar, simplificar y sistematizar las demás normas del ordenamiento jurídico peruano a fin de obtener un consolidado que no ascienda a más de 5000 normas. Asimismo, este grupo de trabajo buscaba plantear algunas propuestas para mejorar la técnica legislativa y racionalizar el trabajo legislativo. Era la primera vez en la historia republicana del Perú que se llevaba a cabo un proceso de ordenamiento de la normatividad nacional. En consecuencia, estamos ante un trabajo herculeano equiparable, en parte, al proyecto del *Digesto Argentino*.³⁹

Ahora bien, la formalización del trabajo que se realizó se concretó, inicialmente, en un anteproyecto de ley que giraba, básicamente, sobre los siguientes ejes:

1. Normas derogadas explícitamente.
2. Normas derogadas implícitamente.
3. Normas que caducaron, entre las que se incluyen:
 - autorizaciones de viaje al Presidente de la República,

³⁹ El Congreso argentino sancionó la Ley del Digesto, que autoriza la reordenación de todas las leyes (Ley 24.967). Según Antonio A. Martino, constituye “una ópera ciclópea parecida al Digesto de Justiniano y si bien se trata de ordenar y no legislar, ordenar es menos neutro y más prolífico de lo que generalmente se piensa” (Vid. MARTINO, Antonio A.: “El Digesto Argentino. Una oportunidad para no perder”, en la dirección electrónica <www.salvador.edu.ar/digesto.htm>).

- autorizaciones para el ingreso de personal militar y/o de armamento extranjero,
 - leyes de delegación de facultades al Ejecutivo para legislar sobre diversas materias.
4. Cláusula de no taxatividad, es decir, queda expresamente establecido que el listado de leyes que contenga la futura ley es de naturaleza abierta y no supone la existencia de una relación cerrada de normas.

Tomando en cuenta los distintos ejes del anteproyecto de ley, se elaboró un primer listado de normas que, incluso, fue publicado con fecha 17 de diciembre de 2008 en una separata especial del diario oficial *El Peruano*, el cual arrojó un total de 2788 normas. Sin embargo, debe indicarse que ni en el aludido anteproyecto ni en el listado publicado se consideraron todas aquellas normas no vigentes de carácter general expedidas por los distintos organismos públicos, ni las ordenanzas emitidas por los gobiernos regionales y locales, toda vez que serán ellos mismos los que realicen su propio listado a fin de incorporarlo en una de las relaciones que publique el Congreso.

Finalmente, el 16 de abril de 2009 ingresó a la Oficina de Trámite Documentario del Congreso de la República el Proyecto de Ley 3175/2008-CR, denominado «Ley que inicia la consolidación del espectro normativo peruano»⁴⁰ y que recoge casi en su totalidad el contenido del anteproyecto. Esta iniciativa fue suscrita por 14 legisladores pertenecientes a las nueve bancadas parlamentarias. Propone, en una primera lista, la depuración de 2789 normas con rango de ley, la cual está distribuida de la siguiente manera:

	TIPO DE LEYES	TOTAL
NORMAS DEROGADAS EXPLÍCITAMENTE	Leyes, Resoluciones Legislativas y Decretos Leyes	1596
	Decretos Legislativos	189
	Leyes Regionales	20
	Decretos Supremos expedidos al amparo de facultades delegadas	22
	Decretos Supremos extraordinarios	7
	Decretos de Urgencia	81
	Normas con fuerza de ley	6

	TIPO DE LEYES	TOTAL
NORMAS DEROGADAS IMPLÍCITAMENTE	Leyes, Resoluciones Legislativas y Decretos Leyes	498
	Decretos Legislativos	30
	Leyes Regionales	6
	Decretos Supremos expedidos al amparo de facultades delegadas	1
	Decretos Supremos extraordinarios	14
	Decretos de Urgencia	2

⁴⁰ El anteproyecto fue presentado por la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo, que sustituyó al Grupo de Trabajo antes mencionado.

NORMAS CADUCAS	TIPO DE LEYES	TOTAL
	Autorizaciones de viaje al Presidente de la República	212
	Autorizaciones para el ingreso de personal militar y/o de armamento extranjero	59
	Leyes de delegación de facultades al Ejecutivo para legislar sobre diversas materias	46

Es decir, el proyecto de ley propone la depuración del 9%, aproximadamente, de más de 30 mil normas legales vigentes desde 1904, que fue el año en que apareció la ley con el número 1.⁴¹

Asimismo, debe señalarse que el coordinador del Grupo de Trabajo de Racionalización indicó que la segunda lista comprendería 4017 normas legales y la tercera 5 mil normas legales caducas, siendo la meta purgar 21 mil normas con rango de ley.

¿Cuáles han sido las acciones que diseñó la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo para llevar a cabo la tarea de racionalización?⁴²

1. Iniciar un **proceso de consolidación de la legislación nacional**, para lo cual:
 - Impulsarán la confección de un inventario de la normatividad con rango de ley (**TAREA CULMINADA**).
 - Establecerán los parámetros iniciales de un proceso de sistematización legal destinado a la antedicha consolidación (**TAREA CULMINADA**).
 - Impulsarán la clasificación de la normatividad con rango de ley, para determinar qué normas se encuentran vigentes o perdieron vigencia en su totalidad; así como otros criterios que permitan un procesamiento progresivo de la legislación (**TAREA CULMINADA**).
 - Impulsarán propuestas legislativas destinadas a la consolidación de la legislación.
 - Impulsarán la confección de estudio(s) del impacto económico y cultural que tendría para el país un proceso de consolidación de la legislación.
 - Promoverán la participación general de la población y sus instituciones, especialmente las involucradas en el quehacer jurídico, para aprovechar sus eventuales aportes sobre el tema, sea mediante foros, mesas redondas o de discusión, invitaciones a participar en los trabajos de consolidación de la legislación, u otros.

⁴¹ Al respecto debe señalarse un dato de interés particular: en el año 1920, el entonces presidente de la República, Augusto B. Leguía, dictó un decreto en el que disponía que la ley siguiente tendría el número 4000 porque tenía el deseo de marcar con una cifra «redonda» el establecimiento de una nueva época. Sin embargo, recién estábamos en el número 3095, por lo que con tal disposición se saltaba 905 números que quedaron vacíos, produciéndose un *hueco legislativo*.

⁴² Los datos que se consignan como desarrollo de este punto obedecen a la información publicada por el propio Congreso de la República en su portal institucional: <<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2009/cemol/inicio.htm>>

2. Efectuar la **evaluación del estado de las herramientas legales informáticas propias con que cuenta el aparato legislativo para la producción de leyes**, para lo cual:
 - Determinarán el estado en que se encuentra el Archivo Digital de la Legislación Peruana para establecer cuál es su utilidad actual o los requerimientos o vacíos de que adolece, impulsando su suplencia **(TAREA CULMINADA)**.
 - Impulsarán el relanzamiento del citado Archivo Digital de la Legislación Peruana.

3. **Explicitar los criterios básicos de técnica legislativa y de racionalización del trabajo legislativo** que se requieren para evitar una «inflación» o profusión de disposiciones con rango de ley, así como que estas mantengan una concordancia ordenada, para lo cual:
 - Promoverán la realización de un foro cuando menos con la participación de las diferentes asesorías del Congreso, Comisiones y congresistas en general, a fin de unificar criterios de técnica legislativa.
 - Impulsarán propuestas legislativas destinadas a racionalizar la labor legislativa en lo referente a técnicas legislativas y a la reformulación de las denominaciones de las leyes, adecuándolas al Reglamento del Congreso de la República y la Constitución Política del Perú.

VI. EPÍLOGO. EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA CALIDAD DE LA LEGISLACIÓN: LOS RETOS QUE SE LE PRESENTAN.

Los tribunales constitucionales normalmente ejercen función de naturaleza jurisdiccional, por lo que no les corresponde ejercer función consultiva; esto es, resuelven controversias a partir de procesos constitucionales que giran en torno a la tutela y a la vigencia efectiva de los derechos fundamentales, como son para nuestro caso, el hábeas corpus, el amparo, el hábeas data y el proceso de cumplimiento; y por otro lado, –y esto es lo que interesa para el presente caso– ejercitan el control abstracto de la constitucionalidad de las leyes que, eufemísticamente es una forma de afirmar material y formalmente la calidad de la legislación, a fin de que esta tenga encaje con la Constitución.

En tal sentido, lo que hace el TC es ser el garante supremo de la constitucionalidad de las leyes y, frente a la presencia de un *legislador motorizado* que produce normas en términos contradictorios que afectan la plenitud hermenéutica, lo que hace el TC es impulsar técnicas no sólo declarando inconstitucional determinadas normas, sino aplicando las técnicas de las sentencias interpretativas, en donde reconoce ya que la norma tiene dos aspectos que son la disposición lingüística que es donde gira en parte la calidad de la redacción del texto, y por otro la norma en sentido estricto, siendo esta última la que es objeto de exégesis.

El TC peruano ha establecido como *obiter dicta* un conjunto de ideas fuerza que deben estar presentes cuando nos encontramos ante los vacíos o deficiencias de las leyes. Así, ha establecido un conjunto de posiciones doctrinales que ha sistematizado respecto a la coherencia normativa que debe existir en un sistema jurídico.

6.1. La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional frente a la falta de calidad legislativa: reglas para restaurar la coherencia normativa.

En la STC 0047-2004-AI/TC, el TC ha entendido que el ordenamiento jurídico supone un conjunto de normas vigentes vistas en su ordenación formal y en su unidad de sentido.

Por otro lado, el ordenamiento jurídico está compuesto por una diversidad de disposiciones o normas producidas por diversas *fuentes*, muchas de las cuales pueden llegar a contraponerse, afectando la coherencia del ordenamiento. Por ello, existen en todo ordenamiento principios o criterios para subsanar estos conflictos. Desde el punto de vista del momento en que se realiza la coherencia, se distingue:

- a) Criterios que realizan la coherencia en el momento de producción del Derecho. Y entre ellos,
 - 1º los que conciernen directamente a la validez de los actos normativos y solo indirectamente a la de las disposiciones o normas producidas por ellos (es el caso del criterio de competencia).
 - 2º los que están directamente relacionados con la validez de las normas y disposiciones jurídicas (es el caso del criterio de jerarquía).
- b) Criterios que realizan la coherencia en el momento de aplicación del Derecho. Son aquellos que versan directamente sobre las relaciones entre los distintos tipos de normas válidas y que, por tanto, operan solo en el momento de aplicación del Derecho, especialmente en la aplicación judicial (es el supuesto de los criterios de especialidad, cronológico y de prevalencia).

En consecuencia, habría hasta tres principios que realizan la coherencia.

- a) Principios que resuelven las antinomias.
- b) Principio de jerarquía.
- c) Principio de competencia.

Por razones de espacio y por la pertinencia del tema que aquí se aborda, interesa fundamentalmente desarrollar los principios que resuelven las antinomias, dado que una de las manifestaciones de la falta de la calidad en la legislación, aparte de los aspectos semánticos de sus disposiciones, es justamente la cuantiosa producción que hace que las normas que la integran se opongan y contradigan entre sí, llegándose hoy a sostener, en palabras de Gustavo Zagrebelsky, que hoy el legislador ya no es el señor del Derecho, sino el juez; en tal perspectiva, frente a un *legislador motorizado* que produce una ubérrima legislación, los jueces tienen ciertas pautas que el TC

peruano ha quintaesenciado en diez reglas que son aplicables para la resolución de las antinomias. Veamos:

a) Principio de plazo de validez

Esta regla señala que la norma tiene vigencia permanente hasta que otro precepto de su mismo o mayor nivel la modifique o derogue, salvo que el propio texto hubiere establecido un plazo fijo de validez.

Excepcionalmente, puede presentarse el caso de que una norma quede sin valor legal alguno como consecuencia de una sentencia que declara su inconstitucionalidad.

Este principio se sustenta en lo dispuesto por el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil, que señalan que: «la ley solo se deroga por otra ley».

b) Principio de posterioridad

Esta regla dispone que una norma anterior en el tiempo queda derogada por la expedición de otra con fecha posterior. Ello presume que cuando dos normas del mismo nivel tienen mandatos contradictorios o alternativos, primará la de ulterior vigencia en el tiempo. Dicho concepto se sustenta en el artículo 103 de la Constitución y en el artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil.

c) Principio de especificidad

Esta regla dispone que un precepto de contenido especial prima sobre el de mero criterio general. Ello implica que cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable a un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima esta en su campo específico.

En suma, se aplica la regla de *lex posteriori generalis non derogat priori specialis* (la ley posterior general no deroga a la anterior especial).

Este criterio surge de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139 de la Constitución y en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Civil, que dan fuerza de ley a los principios generales del derecho en los casos de lagunas normativas.

d) Principio de favorabilidad

Es una regla solo aplicable a materias de carácter penal, y supone aplicar la norma que más favorezca al reo. Este criterio surge de lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución.

e) Principio de envío

Esta regla es aplicable en los casos de ausencia de regulación de un hecho por parte de una norma que debió contemplarlo. Ante ello, se permite o faculta accionar a otro

precepto que sí lo prevé. Debe advertirse que este principio solo se cumple cuando una norma se remite expresamente a otra para cubrir su falta de regulación. Es el caso de las normas del Título Preliminar del Código Civil.

f) Principio de subsidiariedad

Esta es una regla por la cual un hecho se encuentra transitoria o provisionalmente regulado por una norma hasta que se dicte o entre en vigencia otra que tendrá un plazo de vida indeterminado.

g) Principio de complementariedad

Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regido parcialmente por una norma que requiere completarse con otra para cubrir o llenar la regulación de manera integral. Es el caso de la relación existente entre una ley y su reglamento.

h) Principio de suplementariedad

Esta regla es aplicable cuando un hecho se encuentra regulado por una norma base que otra posteriormente amplía y consolida. En puridad, el segundo precepto abarcará al primero sin suprimirlo. Tal es el caso de lo establecido en el artículo 25 de la Constitución que señala que la jornada ordinaria de trabajo fijada en ocho horas diarias, o de cuarenta y ocho horas semanales, puede ser reducida por convenio colectivo o por ley.

i) Principio de ultractividad expresa

Esta regla es aplicable cuando el legislador determina de manera expresa que recobra vigencia una norma que anteriormente hubiera quedado sin efecto.

En este sentido, la parte *in fine* del artículo I del Título Preliminar del Código Civil la ha recogido con suma claridad.

j) Principio de competencia excluyente

Esta regla es aplicable cuando un órgano con facultades legislativas regula un ámbito material de validez, el cual, por mandato expreso de la Constitución o una ley orgánica, comprende única y exclusivamente a dicho ente legisferante.

Dicho principio se aplica de conformidad con lo dispuesto en el inciso 8) del artículo 139 de la Constitución y en el artículo VIII del Título Preliminar del Código Civil.

6.2. Las sentencias exhortativas del Tribunal Constitucional y la declaración de la inconstitucionalidad sobreviniente como formas de coadyuvar a la plenitud del sistema de fuentes

Finalmente, otra forma en que el TC coadyuva a auspiciar una calidad idónea en la legislación tanto en los órganos legislativos como los demás órganos que tienen atribuciones legislativas como el Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, es echar mano a la técnica de las llamadas «*sentencias exhortativas*», en las cuales a partir de un caso que, por regla general, deriva de un proceso de inconstitucionalidad, el Tribunal utiliza la exhortación a fin de solicitar al órgano emisor de la norma involucrada que adecue determinada materia normativa con el propósito de que guarde coherencia y constitucionalidad en nuestro sistema de fuentes.

No se descarta eventualmente la posibilidad de declarar la figura de la *inconstitucionalidad sobreviniente* cuando una norma primigeniamente constitucional, que fue expedida bajo los marcos de una Constitución, es sustituida posteriormente por otra que ya no le otorga validez. En ese caso, los tribunales pueden declarar la figura de una inconstitucionalidad sobreviniente y con ello depurar los *productos tóxicos* que forman parte de la contaminación legislativa.

En síntesis, el fantasma que recorre a los legisladores generando epidemias y contaminaciones al sistema de fuentes bien puede encontrar antídotos mediante la utilización de una reingeniería constitucional a fin de que se dicten leyes claras, concisas y eficaces.

El principio de seguridad jurídica en un Estado Constitucional de Derecho



EDSON BERRÍOS LLANCO¹
Máster en Derechos Humanos
Abogado

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.- II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y SUS PRINCIPALES ELEMENTOS.- 2.1 APROXIMACIONES AL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA.- 2.2 LOS ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.- 2.2.1 LA CERTEZA JURÍDICA.- 2.2.2 LA EFICACIA DEL DERECHO.- 2.2.3 LA AUSENCIA DE ARBITRARIEDAD.- III. EL RECONOCIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS Y SU CALIDAD DE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.- 3.1. EL RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.- 3.2. EL CONTENIDO Y LOS ALCANCES DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD JURÍDICA.- IV. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.- 4.1. LA RELACIÓN HISTÓRICA ENTRE LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.- 4.2. LA IMPORTANCIA DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.- 4.2.1 LA SEGURIDAD JURÍDICA EN RELACIÓN CON EL PODER.- 4.2.2 LA SEGURIDAD JURÍDICA EN RELACIÓN CON EL MISMO DERECHO.- 4.2.3 LA SEGURIDAD JURÍDICA EN RELACIÓN CON LA SOCIEDAD.- V. LOS RETOS Y PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SEGURIDAD COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.- 5.1. LOS RETOS DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.- 5.1.1 EL CONTEXTO ACTUAL DE LA INSEGURIDAD JURÍDICA.- 5.1.2 LA

¹ Máster en Derechos Humanos por la Universidad Alcalá de Henares de España, egresado de la Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), abogado por la UNMSM, con estudios de especialización en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, en la Agencia de Protección de Datos de España y en la Escuela del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

REVALORIZACIÓN Y REDEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD JURÍDICA ANTE SUS NUEVOS RETOS.- 5.2. LOS PRESUPUESTOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.- VI. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

Mediante el presente trabajo se pretende abordar algunos aspectos fundamentales del contenido, alcances e importancia del principio de seguridad jurídica en un Estado Constitucional.

De este modo, en primer lugar, adoptando un concepto formal de seguridad jurídica, explicaremos brevemente cada uno de los principales elementos que lo componen, esto es, certeza jurídica, eficacia del derecho y ausencia de arbitrariedad.

Seguidamente, revisaremos el reconocimiento constitucional de la seguridad jurídica como un principio consustancial al Estado Constitucional de Derecho y, en ese sentido, analizaremos sus alcances y su importancia para la protección de los derechos fundamentales.

Posteriormente, advertiremos sobre la problemática de la inseguridad jurídica y la necesidad de redefinir y revalorar a la seguridad jurídica como un principio constitucional necesario e indispensable para el respeto y la protección de los derechos fundamentales.

En ese sentido, aportaremos con la descripción de algunos presupuestos que consideramos necesarios y que deben ser adoptados por todo Estado Constitucional para el efectivo cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica.

Concluiremos el presente trabajo reflexionando sobre la necesidad de estudiar el contenido y los alcances de la seguridad jurídica, en tanto que su calidad de principio consustancial de un Estado Constitucional lo convierten en un valioso instrumento de protección de los derechos fundamentales, más aún, frente a la inseguridad que se estaría generando con la inmensa información jurídica (normas, sentencias, jurisprudencia, convenios, tratados de libre comercio, etc.) que se aprueban, se publican y se emiten cada día.

II. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y SUS PRINCIPALES ELEMENTOS

2.1. Aproximaciones al concepto de seguridad jurídica

A nivel doctrinario ha existido y existe un amplio debate por la definición y el concepto de seguridad jurídica, en la medida de que, de acuerdo con la perspectiva que cada autor tenga, se puede llegar a concebir la seguridad jurídica de distinta manera.

A efectos del presente artículo y sin ingresar al amplio debate doctrinario que existe sobre los alcances del concepto de seguridad jurídica, optaremos en este caso por un concepto formal,² que lo entiende como la seguridad del Derecho, es decir, como aquella seguridad del propio sistema jurídico y que se desprende de él.

Al respecto, para muchas sociedades contemporáneas, el Derecho es un medio importante para hacer más fluidas las relaciones sociales, en tanto que la convivencia humana precisa de la existencia de una cierta uniformidad de comportamientos que haga previsible las conductas y reacciones de los demás hombres. A su vez, el hombre en particular percibe el Derecho como un punto de referencia básico y una garantía para el desenvolvimiento de su vida.

De ahí que es trascendente que el Derecho desempeñe adecuadamente su función de orden y de estructura normativa de las relaciones sociales y políticas de una comunidad. Además, conjuntamente con ello, el Derecho debe estar a disposición de los ciudadanos de modo cierto e incuestionado, a fin de que aquellos puedan actuar de acuerdo con sus disposiciones con la tranquilidad de que se apoyan en una referencia firme y cognoscible.

Ahora bien, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y con la finalidad de generar confianza en la ciudadanía, el Derecho está obligado a presentar seguridad, es decir, seguridad jurídica.

En ese sentido, cuando hablamos de seguridad jurídica no estamos aludiendo a que el Derecho crea seguridad para ciertos bienes, necesidades o intereses de los individuos o grupos, sino que es un dato en sí mismo cierto y fiable en lo que a su existencia, contenido, modo de crearse y aplicación se refiere.

2.2. Los elementos principales de la seguridad jurídica

A partir del concepto formal de seguridad jurídica que hemos mencionado, debemos indicar que los principales elementos que lo componen son:

2.2.1. *La certeza jurídica*

Esta, a su vez, presenta cuatro manifestaciones centrales, como son: la certeza de orientación, la certeza de existencia, la previsibilidad jurídica y la certeza de firmeza del derecho.

a) La certeza de orientación y certeza de existencia

La certeza de orientación consiste en el conocimiento del contenido de las normas jurídicas, es decir, que los ciudadanos puedan acceder a los contenidos de

² En contraposición a la concepción formal existe una concepción material de seguridad jurídica, la cual es sostenida por A. Aarnio, Peczenick, L. Solum y Dworkin. Cfr: ARCOS RAMÍREZ, Federico. *La seguridad jurídica: una teoría formal*. Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 2000, p. 3.

la regulación jurídica, permitiéndoseles conocer lo que está prohibido, impuesto o permitido y poseer un conocimiento claro de cuándo y cómo intervendrá el Estado en sus vidas.³

A su vez, la certeza de existencia implica la concurrencia de todos aquellos indicios que permitan considerar que una norma posee existencia jurídica, es decir, que es válida.

Cabe precisar que si bien es cierto que la certeza de orientación no es posible sin una previa certeza de existencia de la norma, esta última no implica, necesariamente, el conocimiento del contenido.

b) *La previsibilidad o predictibilidad jurídica*

Es la cara dinámica de la certeza jurídica, en tanto que permite a los ciudadanos, a partir del conocimiento de las normas jurídicas, organizar su conducta presente y programar expectativas para su actuación jurídica futura.⁴

Además, conviene resaltar que la previsibilidad de la respuesta jurídica es una de las exigencias de la seguridad jurídica que mayor trascendencia social presenta, en tanto que, cuando impera la imprevisibilidad de lo jurídico, la sociedad puede caer en la anarquía.

c) *La firmeza del Derecho*

Esta supone que los derechos que se reconocen y las decisiones jurídicas que se adopten, al devenir en inapelables, tienen que subsistir sin que nadie las discuta ni perturbe y que una vez formuladas, deben ser mantenidas.⁵ Así, por ejemplo, este elemento se hace más visible en las decisiones judiciales adoptadas por los órganos jurisdiccionales.

A partir de este elemento, el ciudadano podrá confiar en el Derecho, ordenando su vida y poniéndose bajo su protección.

2.2.2. La eficacia del Derecho

Entendiendo que la eficacia jurídica equivale al cumplimiento o seguimiento efectivo de las normas por sus destinatarios, debemos señalar que esta es, en sí misma, una exigencia de la seguridad jurídica que, de no ser satisfecha, dejaría sin sentido a la certeza jurídica.

³ ALTMANN, A. *Critical Legal Studies: a liberal critique*. New Jersey, Princeton University Pres. 1990, p. 23

⁴ Al respecto, Federico Arcos señala que «la *previsibilidad jurídica* es una manifestación elocuente de la importancia del pasado para, desde el presente, prever el futuro». Cfr: ARCOS RAMÍREZ, Federico. *Op. Cit.*, p. 38

⁵ COING, H. *Fundamentos de Filosofía del Derecho*. Barcelona, Ariel. 1961, p. 38

En efecto, un Derecho que, si bien puede ser conocido, es desobedecido no genera certidumbre de orden ni confianza en los ciudadanos para adecuar sus conductas a las normas jurídicas.

Ahora bien, tomando lo señalado por Geiger, debemos precisar que la certeza del ordenamiento se refiere a «qué es la norma», en tanto que la confianza en el ordenamiento hace referencia a «qué fuerza tiene la norma». Esta última, además, presenta un lado pasivo y otro activo. El primero hace referencia al grado de probabilidad que uno tiene acerca de si los otros se conducirán conforme a la norma o, en el caso contrario, de que el ordenamiento responderá con una sanción. El segundo toma en cuenta en qué medida debo contar con la sanción jurídica si no actúo de conformidad con la norma.⁶

En todo caso, la confianza de los ciudadanos en el Derecho exige que la eficacia de este no quede paralizada por hechos como la ignorancia jurídica, la falta de normas aplicables a un caso, las dudas sobre la constitucionalidad de algún precepto, etc. De ahí que la seguridad jurídica impone a los operadores del sistema jurídico la máxima eficacia posible de sus disposiciones.

2.2.3. La ausencia de arbitrariedad

Mientras que la certeza y la eficacia del Derecho son la seguridad jurídica de la norma, la ausencia de arbitrariedad es la del acto de producción, interpretación o aplicación de dicha norma.

A través de la ausencia de arbitrariedad, la seguridad jurídica exige que los poderes públicos realicen actos de producción y aplicación de normas jurídicas de una manera no arbitraria, toda vez que, de lo contrario, el poder representaría una fuente permanente de inseguridad jurídica, convirtiendo al ciudadano en un súbdito incapaz de organizar su vida.

De ahí la importancia de la ausencia de arbitrariedad como un elemento principal de la seguridad jurídica y que, a decir de Federico Arcos, es el único capaz de dotar a ésta de un contenido razonablemente realizable en la actualidad.⁷

Cabe precisar que no es lo mismo hablar de arbitrariedad que de *discrecionalidad*. Este último concepto no solo es compatible con la seguridad jurídica, sino que a veces es recomendable y, en todo caso, no se puede suprimir del todo, debido, entre otras cosas, al hecho de que las normas se expresen en un lenguaje natural.⁸ Por el contrario la arbitrariedad se identifica con el abuso del poder, con su utilización caprichosa, sin

⁶ GEIGER, T. *Estudios de Sociología del Derecho*. Fondo de Cultura Económica. México. 1983, p. 93.

⁷ ARCOS RAMIREZ, Federico. *La Seguridad Jurídica: Una teoría formal*. Madrid: Universidad Carlos III de Dykinson. 2000, p. 54.

⁸ MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep María. *Introducción a la Teoría del Derecho*. Madrid Marcial. Pons, 2004, p. 48.

razón o motivo alguno que lo explique o justifique. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua,⁹ la arbitrariedad es el acto o proceder contrario a la justicia, la razón o las leyes, dictado por la voluntad o el capricho.

Para Legaz Lacambra, la arbitrariedad es el no Derecho, es decir, la negación del Derecho en su forma. De esa manera señala que el problema de la arbitrariedad tiene que plantearse hoy como el problema de la regularidad o irregularidad jurídica de determinados actos estatales, de la conducta antijurídica de los órganos del Estado.¹⁰ En un sentido similar Elías Díaz no habla de la arbitrariedad como un tipo especial de ilegalidad, que se produce cuando los órganos del poder hacen caso omiso de su propia legalidad o ensanchando el ámbito de la arbitrariedad cuando utilizan incorrectamente sus márgenes de discrecionalidad.¹¹

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional¹² ha indicado que la arbitrariedad tiene un doble significado: a) en un sentido clásico y genérico, la arbitrariedad aparece como el reverso de la justicia y el derecho; b) en un sentido moderno y concreto, la arbitrariedad aparece como lo carente de fundamentación objetiva, como lo incongruente y contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión. Es decir, como aquello desprendido o ajeno a toda razón de explicarlo. En consecuencia, lo arbitrario será todo aquello carente de vínculo natural con la realidad.

Por último, es importante resaltar que conjuntamente con la «ausencia de arbitrariedad», se ha construido, por necesidad, los conceptos de razón y motivación,¹³ los cuales nos permitirán conocer cuáles fueron los motivos para que se adopte una determinada decisión jurídica y, además, evaluarán que dichos motivos sean atendibles, legítimos, congruentes con los hechos de los que necesariamente ha de partirse, sostenibles en la realidad de las cosas y susceptibles de ser comprendidos por los ciudadanos, aunque no sean compartidos por todos ellos.¹⁴

⁹ Cfr: www.raes.es/rae.html, palabra «arbitrariedad».

¹⁰ LEGAZ Y LACAMBRA, Luis. *Filosofía del Derecho*. Barcelona: Bosch, 1979, Págs. 632 y ss.

¹¹ DÍAZ, Elías. *Sociología y Filosofía del Derecho*. Madrid: Taurus, Madrid. 1982, p. 42.

¹² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 00090-2004-AA (Juan Carlos Callegari Herazo).

¹³ Sobre la distinción entre razones y motivos, sugerimos revisar: ATIENZA, Manuel. *Las razones del Derecho. Teoría de la Argumentación Jurídica*. Madrid Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1993, p. 22 y ss .

¹⁴ FERNÁNDEZ, Tomás. *De la Arbitrariedad a la Administración*, Civitas. Madrid, 1997, p. 162.

III. EL RECONOCIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS Y SU CALIDAD DE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

3.1. El reconocimiento constitucional de la seguridad jurídica

En nuestro ordenamiento jurídico interno, la seguridad jurídica no tiene un reconocimiento constitucional expreso; sin embargo, el Tribunal Constitucional¹⁵ la reconoce como un principio que forma parte consubstancial del Estado Constitucional de Derecho.

En efecto, a decir del Tribunal, la seguridad jurídica es un principio que transita por todo el ordenamiento jurídico y que su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad, a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general, como la contenida en el artículo 2, inciso 24, párrafo a) («Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe») y otras de alcances más específicos, como las contenidas en los artículos 2, inciso 24, párrafo d) («Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible, ni sancionado con pena prevista en la ley») y 139, inciso 3.

A nivel comparado, podemos observar que existen países, que al igual que el nuestro, no reconocen expresamente a la seguridad jurídica en su ordenamiento jurídico constitucional. Así, por ejemplo, la Constitución colombiana no contempla de forma expresa la seguridad jurídica; sin embargo, la Corte Constitucional colombiana la reconoce como «*un principio central en los ordenamiento jurídicos occidentales y que ostenta un rango constitucional, el cual para el caso colombiano, lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 6° de la Carta*».¹⁶

De otro lado, existen países que sí reconocen expresamente la seguridad jurídica como un elemento básico del Estado de Derecho. Así, por ejemplo, el artículo 9.3 de la Constitución Política de España de 1978 señala que:

La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

En todo caso, es importante resaltar que sea que los ordenamientos jurídicos reconozcan o no expresamente a la seguridad jurídica, la jurisprudencia de los

¹⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI (Caso Colegio de Notarios de Junín). F.J. 4.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia recaída en el Expediente de Tutela 502-02. F.J. 3.

Tribunales Constitucionales se ha encargado de reconocerla como un principio constitucional o elemento básico de un Estado Constitucional de Derecho.

Asimismo, es importante mencionar que órganos de protección de derechos humanos a nivel internacional también han reconocido expresamente a la seguridad jurídica como un principio básico en un Estado Constitucional.

3.2. El contenido y los alcances del principio constitucional de la seguridad jurídica

Habiendo revisado que la seguridad jurídica es reconocida como un principio¹⁷ básico en un Estado Constitucional de Derecho. A continuación, analizaremos cuál es el contenido y los alcances de dicho reconocimiento.

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional, al reconocer a la seguridad jurídica como un principio básico en un Estado Constitucional de Derecho, la conceptualiza como un valor superior contenido en el espíritu garantista de la Carta Fundamental, que se proyecta hacia todo el ordenamiento jurídico y busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto de cuál será la actuación de los poderes públicos y, en general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad.¹⁸

Asimismo, ha sostenido que la predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el Derecho es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad.¹⁹

Sin embargo, ha precisado que el principio de la seguridad jurídica no solo supone la absoluta pasividad de los poderes públicos, en tanto no se presenten los supuestos legales que les permitan incidir en la realidad jurídica de los ciudadanos, sino que exige de ellos la inmediata intervención ante las ilegales perturbaciones de las situaciones jurídicas, mediante la «predictible» reacción, sea para garantizar la permanencia del *statu quo*, porque así el Derecho lo tenía preestablecido, o, en su caso, para dar lugar a las debidas modificaciones, si tal fue el sentido de la previsión legal.²⁰

En tal sentido, resumiendo lo señalado anteriormente, podemos indicar que para nuestro Tribunal Constitucional, el principio constitucional de seguridad jurídica se

¹⁷ De acuerdo a Alexy, «(...) los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Son, por tanto, mandatos de optimización caracterizados por el hecho de que puedan ser cumplidos en distinto grado y que la medida de su cumplimiento depende de las posibilidades, no sólo reales sino también jurídicas». ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 87.

¹⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 0001-2003-AI (Caso Colegio de Notarios de Lima). F.J.3.

¹⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente 0016-2002-AI (Caso Colegio de Notarios de Junín). F.J. 3.

²⁰ Ibidem.

proyecta a todo el ordenamiento jurídico y exige tanto predictibilidad del Derecho como también del poder, toda vez que, por un lado, garantiza de que las normas se cumplan, a partir de la predictibilidad de las conductas de los poderes públicos y de la colectividad en general, y, por otro lado, exige una reacción predecible de los poderes públicos cuando se perturbe la permanencia del *statu quo* establecido por el Derecho.

A nivel comparado, al igual que en nuestro país, han sido los tribunales constitucionales los que se han encargado de dotar de contenido al principio constitucional de seguridad jurídica. Un primer ejemplo, lo constituye el Tribunal Constitucional de España, que, en un primer momento, señaló que «la seguridad jurídica es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad».²¹ Y posteriormente, ha definido a la seguridad jurídica como «(...) la expectativa del ciudadano basada en motivos razonables de conocer o poder predecir la actuación del poder público en la aplicación del Derecho»²²

Un segundo ejemplo es la Corte Constitucional de Colombia, que a través de su jurisprudencia ha referido que «la seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza que acompaña otros principios y derechos».²³

En desarrollo a su definición, la Corte colombiana ha precisado que la seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Es decir, por ejemplo, la seguridad jurídica no podría invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

Además, sostiene que la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencias. Y, por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado.

Finalmente, un tercer ejemplo lo tenemos en el caso particular de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, que en jurisprudencia consolidada viene sosteniendo que la seguridad jurídica, además de ser una categoría jurídica prevista en la Constitución, «(...) constituye un derecho fundamental que tiene toda persona frente al Estado y donde existe, respecto de éste, el correlativo poder primordial e insoslayable de cumplir real y efectivamente la materialización de sus actos tendentes a la concreción de las distintas manifestaciones que tal derecho posee».²⁴

²¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. Sentencia recaída en la Causa 27-81, y de fecha 20 de julio de 1981.

²² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. Sentencia recaída en la Causa 36-91. F.J. 5

²³ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. Sentencia recaída en el Expediente de Tutela 502-02. F.J. 4.

²⁴ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL EL SALVADOR. Sentencia recaída en el Proceso de Amparo 28-99 y de fecha 25 de abril de 2000.

De esta forma, la Corte Suprema de Justicia de El Salvador constituye un ejemplo de aquellos tribunales que vienen adoptando aquella corriente doctrinaria²⁵ que postula a la seguridad jurídica como un derecho fundamental que no solo supondría un límite a la actividad del Estado, es decir, una defensa frente a injerencias arbitrarias del poder público, sino que encauzaría la política estatal hacia la orientación de determinados bienes jurídicos directamente vinculados con la libertad y la igualdad de los ciudadanos.²⁶

Sobre el particular, sin ingresar a un análisis más detallado sobre si es correcto o no referirnos a un derecho a la seguridad jurídica, considero que la respuesta a dicha interrogante correspondería a la doble dimensión que podría presentar la seguridad jurídica. Una primera dimensión (objetiva) lo constituiría la seguridad jurídica en su calidad de principio constitucional, en tanto que, una segunda dimensión (subjética) correspondería a la seguridad jurídica como derecho, el que podría ser entendido como el derecho a gozar y beneficiarse del cumplimiento de la seguridad jurídica como principio.

En todo caso, a efectos del presente trabajo, lo importante es resaltar que la seguridad jurídica es un principio fundamental del Estado Constitucional de Derecho que garantiza la certeza y eficacia del ordenamiento jurídico, así como la ausencia de arbitrariedad de los poderes públicos.

Ahora bien, como todo principio, la seguridad jurídica no es un principio absoluto pues coexiste con otros principios constitucionales con los que ha de hacerse compatible. De ahí que podría restringirse generando una incertidumbre jurídica (inseguridad) que habrá de soportarse con innovaciones y cambios normativos en la medida de que el progreso político, económico y social así lo exija, y en tanto que no quiebre la paz social.²⁷

IV. EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

A partir de advertir los alcances generales de la seguridad jurídica como principio constitucional, en este punto nos abocaremos a revisar cuál es el rol específico del principio de seguridad jurídica frente a los derechos fundamentales, en tanto que algunos podrían considerarlos contrapuestos.²⁸

²⁵ Entre los profesores que vienen sosteniendo dicha corriente doctrinaria tenemos a Antonio E. Perez Luño, Gregorio Peces-Barba, Villar Pallasi, Villar Ezcurra, entre otros.

²⁶ PEREZ LUÑO, Antonio E. *La seguridad jurídica*, Barcelona: Ariel, 1991, p. 69.

²⁷ GONZALES FERNÁNDEZ, Juan José. «Una aproximación a los principios de seguridad jurídica, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo». En: *Noticias Jurídicas. Artículos Doctrinales*, p. 2

²⁸ A decir de Norbert Lösing, la seguridad jurídica es un mandato jurídico-constitucional que trasciende los derechos fundamentales y que incluso puede ser realizado a costa de los intereses protegidos por estos. Cfr.: LÖSING, Norbert. *Estado de Derecho, seguridad jurídica y desarrollo económico*. Traducción de Joaquín Brage Camazano. En: *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* N° 06, enero – diciembre 2002. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, p. 282.

4.1. La relación histórica entre la seguridad jurídica y los derechos fundamentales

Sin perjuicio de los precedentes históricos que se puedan ubicar en el Derecho Romano, la relación entre seguridad jurídica y derechos fundamentales tiene como su antecedente más remoto la Carta Magna de 1215, expedida por el rey Juan *sin tierra* y cuyo numeral 39 señalaba lo siguiente: «*Ningún hombre libre será detenido ni preso, ni desposeído de sus derechos y posesiones, ni declarado fuera de la ley ni exiliado*».²⁹

No obstante, en la Edad Media la seguridad no era fundamentalmente seguridad jurídica y no se alcanzaba a través del Derecho. El objetivo central del Derecho era la justicia que se encontraba en las relaciones concretas, o el desarrollo del orden natural creado por Dios. La poliarquía, con la coexistencia, a veces difícil de diversos sistemas jurídicos superpuestos, favorecía poco la seguridad. Esta se obtenía a través de la hegemonía ideológica de la Iglesia Católica, y de su ética basada en la autoridad, así como de la unidad social derivada del orden comunitario en que cada persona tenía su puesto y sabía a qué atenerse, en el gremio o en la relación feudal.³⁰

Al producirse la ruptura de la unidad religiosa, ante la aparición del fenómeno protestante, se quebró lo que Peces-Barba³¹ denomina «la seguridad de los antiguos». Con la sustitución del orden comunitario gremial y de las relaciones feudales por una sociedad individualista impulsada desde la burguesía se empezó a construir una nueva forma de seguridad apoyada en el Derecho y en la unidad del sistema jurídico desde la soberanía del Estado. Esta seguridad, que se denomina «moderna», es lo que propiamente podemos denominar *seguridad jurídica*.

En ese sentido, a finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, el concepto moderno de seguridad jurídica fue adquiriendo importancia y siendo aceptado como un garante del ejercicio del poder institucionalizado del Estado, coincidiendo, además, con el proceso de positivización y consolidación de los derechos humanos, así como con el desarrollo de la ciencia jurídica y del positivismo, corriente jurídica dentro de la cual la seguridad jurídica se constituye en elemento esencial del Derecho.

No será hasta el siglo XX, durante el período entre las dos guerras mundiales, que la seguridad jurídica se consolide como un garante eficaz del ejercicio efectivo de los derechos humanos que legitima la oposición a regímenes totalitarios y cuestiona la soberanía estatal.³²

²⁹ VV. AA. *Documentos constitucionales y textos políticos*. Madrid: Editora Nacional 1982, pág. 23.

³⁰ PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio. *Lecciones de Derechos Fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004, pp. 162 y 163.

³¹ *Ibidem*.

³² LABRADA RUBIO, Valle. «La seguridad jurídica y el orden internacional». Este artículo puede ser revisado en la siguiente dirección electrónica <www.uv.es/CEFD/2/Valle.html>.

4.2. La importancia del principio de seguridad jurídica en la protección de los derechos fundamentales

Actualmente, no existen mayores dudas sobre la estrecha relación que existe entre la seguridad jurídica y los derechos fundamentales, en tanto que la primera garantiza el respeto y la efectividad de los segundos a partir de sus vínculos con valores fundamentales como la libertad, la dignidad humana y la igualdad.

En efecto, si bien la seguridad jurídica supone la creación de un ámbito de certeza, que elimine el miedo y favorezca el clima de confianza en las relaciones sociales entre los seres humanos, ello constituye, a su vez, un mínimo existencial que permite el desarrollo de la dignidad humana y hace posible la vida, el mantenimiento de esa vida con garantías y la posibilidad de una comunicación con los demás, sin sobresaltos, sin temor y sin incertidumbre.

De ahí que la seguridad jurídica representa una obligación impuesta por la dignidad humana, en tanto que esta última debe ser considerada como el verdadero origen y fundamento axiológico de algunas de las exigencias más destacadas de aquella, como son el principio de legalidad penal, la irretroactividad de las leyes sancionatorias, la publicidad normativa, etc. Para Federico Arcos, siguiendo a Cattaneo, «el fin del principio del Estado de Derecho y de la seguridad jurídica es, al menos en el ámbito penal, la protección de los valores de la humanidad y de la dignidad del hombre».³³

De otro lado, la seguridad jurídica crea las condiciones mínimas para la existencia de la libertad de las personas, a través de procedimientos y reglas formales, que apoyan la posibilidad de que todos, sin desconfianza en el otro, ni en el poder, puedan crear un clima social proclive a esa libertad, y legitima pretensiones del individuo en forma de derechos subjetivos, libertades, potestades o inmunidades.³⁴

Por último, la seguridad jurídica exige la protección del valor de igualdad. Así, las relaciones entre ellas deben enfocarse a un doble nivel. Por un lado, la certeza y la eficacia jurídica cobran vida en un contexto de reciprocidad entre ciudadanos y órganos del sistema de Derecho. Y, por otro lado, muchas exigencias de la seguridad jurídica son, al mismo tiempo, principios de igualdad formal, como por ejemplo, la generalidad de las normas, la prohibición de las discriminaciones arbitrarias, la fuerza vinculante del precedente, etc.³⁵

Sobre el particular, nuestro Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la vinculación entre la seguridad jurídica y el valor de la igualdad, señalando que ambos «son condiciones necesarias para el funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho».³⁶

³³ ARCOS RAMÍREZ, Federico. *Op. cit.*, p. 160.

³⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. *Op. cit.*, p. 162.

³⁵ ARCOS RAMÍREZ, Federico. *Op. cit.*, p. 161.

³⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI y de fecha 11 de noviembre de 2003 (Caso Roberto Nesta Brero).

Ahora bien, siguiendo al profesor Gregorio Peces-Barba,³⁷ podemos señalar que la importancia de la relación entre seguridad jurídica y derechos fundamentales puede observarse en las tres grandes dimensiones a través de las cuales actúa la seguridad jurídica como principio de organización y sobre las que se generan derechos fundamentales. En ese sentido, podemos hablar de seguridad jurídica en relación con el poder, en relación con el mismo Derecho y en relación con la sociedad.

4.2.1. *La seguridad jurídica en relación con el poder*

En este caso, se trata de advertir en la relación Derecho-poder, las condiciones que debe reunir el poder para producir un sistema jurídico que pueda alcanzar los objetivos que pretende la seguridad jurídica, o de lo contrario, evitar aquellos aspectos del poder que puedan dañar la seguridad del ordenamiento.

Ahora bien, esta seguridad afecta el origen y el ejercicio del poder. En cuanto al origen, nos referimos a la legitimidad de los operadores jurídicos (instituciones, funcionarios, órganos, etc.) para crear normas, así como al establecimiento de criterios para la validez formal de estas. Un ejemplo de esta seguridad lo constituye el pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional con relación a la vigencia de los decretos leyes, precisamente por razones de seguridad jurídica.³⁸

En cuanto al ejercicio del poder, estamos hablando del imperio de la ley, es decir del Estado de Derecho, en el que se regula y se racionaliza el uso de la fuerza del poder (quién puede usarlo, con qué procedimientos, con qué contenidos, con qué límites) y se asegura, tranquiliza, da certeza y permite a todos saber a qué atenerse. Un ejemplo de esta seguridad es el pronunciamiento que en su oportunidad dictó nuestro Tribunal Constitucional, al señalar que se vulnera la seguridad jurídica cuando no se cumple el principio de existencia de ley anterior que determine precisamente la falta por sancionarse (principio de legalidad en materia sancionatoria).³⁹

4.2.2. *La seguridad jurídica en relación con el mismo Derecho*

En este caso, las dimensiones de la seguridad jurídica son principalmente objetivas y se desarrollan como principios de organización o de interpretación, aunque también se reflejan en derechos fundamentales.

Esta seguridad puede abarcar el conjunto del sistema, es decir, ser una seguridad a través de normas aplicables a todo el ordenamiento o puede referirse solamente a una de sus partes, a un subsistema.

³⁷ PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio. *Op. Cit.*, pp. 164 y ss.

³⁸ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el Expediente 0010-2002-AI de fecha 3 de enero de 2003.

³⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA de fecha 16 de abril de 2003 (Caso Ramos Colque).

La seguridad jurídica en el conjunto del ordenamiento se expresa a través de normas que pretenden crear seguridad en la creación y derogación de las normas (con la existencia de un procedimiento previo, por ejemplo, el refrendo, la publicación en el diario oficial,⁴⁰ la duración precisa de la *vacatio legis*, entre otros), en su aplicación e interpretación (con el establecimiento de criterios generales y previos de interpretación que impidan la arbitrariedad, por ejemplo, la imposibilidad de analogía en la leyes penales, el principio de interpretación restrictiva de las normas limitadoras de derechos, etc.) y en su preservación y garantía (con los procesos constitucionales, el principio de responsabilidad de la administración por el funcionamiento de los servicios públicos, el principio de cosa juzgada, entre otros).

En cuanto a la seguridad en subsistemas propios del ordenamiento, podemos advertir la adopción de normas inspiradas en el valor de la seguridad jurídica y que constituyen deberes para los poderes públicos. Así por ejemplo, el principio *indubio pro reo* para el caso del Derecho sancionador, el principio de *indubio pro operario* en el caso del Derecho del trabajo, entre otros.

4.2.3. La seguridad jurídica en relación con la sociedad

Esta seguridad en la sociedad deviene como consecuencia del Estado Social y supone la extensión de la acción del Derecho a sectores tradicionalmente abandonados a la autonomía de la voluntad y a la libre acción de los particulares.

Así, el Estado Social, y los derechos fundamentales propios del mismo, tienen en parte su fundamento en este tipo de seguridad, que sería no solo ausencia de temor o certeza, sino tranquilidad y esperanza, porque los más débiles no son abandonados ante los más fuertes y que cada uno puede afrontar su realización como persona con necesidades básicas resueltas.⁴¹

Como ejemplos de este tipo de seguridad tenemos, en primer lugar, la limitación de la autonomía de la voluntad en el contrato de trabajo, y por otro lado, las limitaciones al tráfico jurídico, a la propiedad y a la libertad de empresa a partir de reconocimiento de los derechos de los consumidores y de los usuarios, así como la intervención de los poderes públicos para protegerlos.

⁴⁰ Sobre la exigencia de la publicidad de las normas, nuestro Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de señalar que: «la exigencia constitucional de que las normas sean publicadas en el diario oficial “*El Peruano*” está directamente vinculado con el principio de seguridad jurídica, pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas». TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO. Sentencia recaída en el Expediente 2050-2002-AA (Caso Ramos Colque).

⁴¹ Para el profesor Peces-Barba, este tipo de seguridad se puede denominar “seguridad social”. Cfr: PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio. *Op. cit.*, pp. 171 y 172.

V. LOS RETOS Y PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

5.1. Los retos de la seguridad jurídica como principio constitucional

5.1.1. *El contexto actual de la inseguridad jurídica*

Hoy en día, el campo del Derecho es cada vez más extenso y complejo, debido a la cantidad de información (normas, sentencias, jurisprudencias, acuerdos, convenios, etc.) que se produce diariamente y que lo convierte prácticamente en algo incontrolable.

De ahí que no pocos sostienen que estamos ante un fenómeno de inflación jurídica,⁴² contaminación legislativa⁴³ o hipertrofia normativa, el cual nos podría imposibilitar el acceso oportuno a documentación jurídica que requerimos, o nos podría colocar en una situación en la que no podamos identificar cuál es la norma derogada y cuál es la vigente, o, en todo caso, nos aleja de la interpretación que los tribunales realicen de las normas, ocasionándose con ello la falta de seguridad y certeza, que son los anhelos de todo ordenamiento jurídico.

A dicha inestabilidad en el ordenamiento jurídico, debemos agregar la latente amenaza de una mala técnica normativa de parte de los operadores jurídicos competentes para producir normas⁴⁴.

En tal sentido, se hace necesario que reflexionemos sobre la necesidad de investigar y poner atención a la seguridad jurídica como un principio constitucional que está llamado a dar solución a esta problemática actual de inseguridad jurídica.

5.1.2. *La revalorización y redefinición de la seguridad jurídica ante sus nuevos retos*

Ante el contexto actual de la inseguridad jurídica y habiendo reflexionado sobre la importancia de la seguridad ciudadana en la protección de los derechos fundamentales, es necesario revalorar y redefinir sus alcances, dejando de lado su característica de antítesis de la justicia, y convirtiéndose, por el contrario, en el componente y promotor de aquella.

En efecto, la aproximación entre seguridad y justicia se produce ahora a partir de una concretización de ambos valores. El primero deja de identificarse con la mera noción

⁴² REYES OLMEDO, Patricia. «Informática, seguridad jurídica y certeza en el conocimiento del derecho». En: *Revista Chilena de Derecho Informático*, 1, Año 2002, p. 2.

⁴³ MARTINO, Antonio. «La contaminación legislativa». En: *Anuario de Sociología Jurídica*. Barcelona, 1977, pp. 47 y ss

⁴⁴ Para el profesor Gonzáles, «la solución a la mala técnica legislativa y la inestabilidad en el ordenamiento jurídico sería la emisión de menos leyes, pero de mayor calidad técnica, así como una mayor atención a los principios y valores para hacer compatible la estabilidad del ordenamiento con el progreso y el cambio social». Cfr.: GONZALES FERNÁNDEZ, Juan José. Op. cit., p. 4.

de legalidad o positividad del Derecho para conectarse inmediatamente con aquellos bienes jurídicos básicos cuyo *aseguramiento* se estima social y políticamente necesario. Por su parte, la justicia ha perdido su dimensión ideal y abstracta para incorporar las exigencias igualitarias y democratizadoras que informan su contenido en el Estado de Derecho.⁴⁵

Asimismo, un elemento que ha coadyuvado a la aproximación de seguridad jurídica y justicia es el principio de protección de los bienes jurídicos, a través del cual se busca funcionalizar los instrumentos de protección jurídica hacia el logro de bienes o valores jurídicos que se estiman imprescindibles para la convivencia social.

De otro lado, la revisión que se podría efectuar a las funciones de la seguridad jurídica contemplaría los siguientes aspectos:

- Dotar de una base empírica a las garantías de seguridad, al vincularlas con la obtención de bienes jurídicos concretos (vida, libertad, salud, calidad de vida, seguridad en el tráfico).
- Comprobar la eficacia del sistema de seguridad al ponerlo en relación con sus consecuencias en el plano de los bienes jurídicos a cuya tutela se dirige.
- Legitimar la función de la seguridad en el Estado social y democrático de derecho como cauce operativo indispensable para la consecución de los grandes objetivos constitucionales.

De esta manera, la seguridad jurídica debería asumir un papel de valor y principio de triple proyección: a) Inspiradora de las relaciones que en la esfera pública se dan entre el Estado y los ciudadanos; b) Garante de la autonomía de la voluntad en las relaciones jurídico-privadas; c) Impulsora de la libertad civil en el terreno intermedio público-privado, removiendo los obstáculos que desvirtúan la libertad entre desiguales.⁴⁶

5.2. Los presupuestos para el cumplimiento de la seguridad jurídica como principio constitucional

Habiendo asumido que estamos frente a una real amenaza de inseguridad y advirtiendo que es necesario revalorizar y redefinir el principio de seguridad jurídica con la finalidad de enfrentar dicha problemática, a continuación abordaremos algunos presupuestos que consideramos sumamente importantes para que este cumpla con sus objetivos:

- a) *Que las normas jurídicas sean claras*, es decir, que deben expresarse en un lenguaje que sea comprensible por los ciudadanos, a fin de que estos se comporten de una determinada manera, guiando su conducta a través de lo dispuesto en las normas jurídicas. De lo contrario, se estarían generando problemas de ambigüedad,

⁴⁵ PECES-BARBA MARTINEZ, Gregorio. «Prólogo». En: MEZQUITA DEL CACHO, José Luis. *Seguridad jurídica y medida cautelar*. Tomo I. Barcelona: Bosch, 1989, 547 pp.

⁴⁶ *Ibidem*.

vaguedad o textura abierta, que imposibilitarían que el mensaje sea recibido adecuadamente por sus destinatarios.⁴⁷

- b) *Que las normas jurídicas sean conocidas*, es decir, la necesidad de que las normas sean públicas, evitando al máximo las normas secretas. No podría hablarse de seguridad si las normas se ajustaran al requisito de claridad pero no fueran dadas a conocer a sus destinatarios, quienes vivirían en un estado de inseguridad permanente, al desconocer si sus conductas están prohibidas o no.

Sin duda la publicidad de las normas es un mecanismo efectivo para la concreción del principio de seguridad jurídica, de ahí que universalmente el mecanismo para dar a conocer la ley es su publicación en un periódico que tenga el carácter de oficial.⁴⁸

No obstante, es importante precisar que no se trata de exigir que todas las personas conozcan todas las normas jurídicas vigentes en un determinado país, sino que exista la posibilidad de conocer el contenido del sistema jurídico de que se trate y para eso basta con que los ciudadanos puedan acceder a aquellas publicaciones.⁴⁹

- c) *Que el Estado cumpla con sus propias normas y las haga cumplir*. Las anteriores condiciones de nada servirían si el Estado no cumpliera con sus propias normas y no las hiciera cumplir a los destinatarios, toda vez que, de lo contrario, generaría un estado de inseguridad permanente y los ciudadanos no sabrían a qué atenerse.

En todo caso, debemos estar atentos a que en nuestro Estado Constitucional se cumpla con la debida observancia al principio constitucional de seguridad jurídica, en tanto que, como ya lo hemos explicado, constituye un instrumento valioso para la protección de los derechos fundamentales.

VI. CONCLUSIONES

En consecuencia, y dejando de lado aquellas opiniones que contraponen la seguridad jurídica con los derechos fundamentales, debemos reiterar que a través del presente trabajo hemos querido demostrar que en un Estado Constitucional resulta necesario comprender los alcances y los límites de la seguridad jurídica como un principio que debe contribuir a la defensa de los derechos fundamentales de la persona, en la medida de que este es el fin supremo de todo Estado.

⁴⁷ MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep María. *Op. Cit.* p. 47.

⁴⁸ REYES OLMEDO, Patricia. *Op. Cit.* pág. 3.

⁴⁹ MORESO, José Juan y VILAJOSANA, Josep María. *Op. Cit.* p. 48

La evaluación de la legislación en el Perú

Una etapa del proceso legislativo aún por ejecutarse



PATRICIA ROBINSON URTECHO¹
Especialista Parlamentario

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.- II. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEY?.- III. EXPERIENCIAS DE PAÍSES QUE HAN CONSIDERADO EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEY.- IV. CONCLUSIONES.- ANEXO: NORMAS QUE BUSCAN CONOCER EL IMPACTO DE LAS LEYES Y PROMOVER SU EVALUACIÓN *EX POST*

I. INTRODUCCIÓN

Es conocido que las etapas o fases del proceso legislativo ordinario más difundidas y ejecutadas en la mayoría de parlamentos del mundo son tres: la *etapa introductoria*, que consiste en la presentación de la proposición de ley, la revisión de los requisitos y el envío a comisiones; la *etapa constitutiva*, que comprende el estudio, dictamen, debate y decisión del Congreso; y la *etapa de integración*, que se desarrolla cuando la norma aprobada inicia su integración al ordenamiento jurídico a través de la promulgación, publicación y entrada en vigencia.

¹ Máster en Comunicación Política y Marketing Electoral, por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Diplomada del Posgrado en Ciencia Política con mención en Estudios Parlamentarios, por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Licenciada en Traducción e Interpretación por la Universidad Ricardo Palma. Con estudios de Maestría en Ciencia Política y Gobierno, en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha seguido especializaciones en la Organización del Trabajo Parlamentario y en Políticas Públicas, en la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, en derechos humanos en el Instituto Internacional de Derechos Humanos (IIDH) en Estrasburgo. Ha participado en seminarios sobre prospectiva en el Centro Independiente de Estudio y de Reflexión Prospectiva Futuribles; así como en planificación, comunicación política, procesos parlamentarios y técnica legislativa.

Autora de escritos relacionados con los procedimientos legislativos peruanos. Actualmente desempeña el cargo de especialista parlamentaria de la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República del Perú.

Existe una cuarta etapa, que aún no ha sido cabalmente desarrollada en el Perú, denominada *etapa de seguimiento y evaluación de la legislación*, que consiste en conocer los efectos y el impacto producidos por las leyes aprobadas. La ejecución de esta fase permite al legislador conocer los resultados de la legislación adoptada y, a partir de ellos, tomar decisiones complementarias orientadas a modificar, ampliar y derogar, o no hacerlo, la legislación vigente, con el propósito de hacerla eficaz.

II. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEY?

Una ley tiene vida², no es inerte, no es estática ni inmutable dado que rige a un cuerpo social en transformación permanente. Esta realidad social exige al legislador la dación de normas generales, claras, predecibles, eficaces e inteligibles, pero este arte de legislar no es siempre fácil de ejecutar debido a que una ley no es monolítica, está inserta en un sistema jurídico que semeja muchas veces una maraña.

Esta maraña, conocida técnicamente como inflación legislativa, afecta la legislación volviéndola impredecible, insegura, ininteligible e ineficaz; afecta al cuerpo social al que rige, pues la ininteligibilidad se constituye en una suerte de trampa jurídica; y, afecta al Estado, ya que le resta credibilidad y confianza en sus procedimientos jurídicos.

Así pues, una sociedad en permanente transformación necesita una legislación que se vaya también adaptando a sus nuevas necesidades y realidades, lo cual exigirá muchas veces modificaciones en las leyes que la rigen, o derogaciones, pues de muy poco sirven las normas que no solo dejaron de ser eficaces sino que se convierten en escollos para la aplicación de otras.

Una ley no es la ocurrencia del cuerpo legislativo sino que busca responder a una necesidad, tiene un objetivo, y con esto último está relacionada la evaluación de la ley: conocer si esta cumplió o está cumpliendo con los objetivos para los cuales fue dada.

En lo que respecta al Perú, aun cuando podemos sostener que todavía no se desarrolla la etapa de evaluación de la legislación, es inexacto afirmar que no se han tomado acciones destinadas a conocer los efectos de las leyes. De manera paulatina se han ido introduciendo en el ordenamiento jurídico normas orientadas en ese sentido y la mayoría de esas normas busca encargar al mismo hacedor de las leyes, al Congreso de la República, el seguimiento y evaluación de la legislación. Existe más de una treintena de normas de este tipo (cuyo listado se adjunta al final del presente documento a

² La norma, una vez promulgada y publicada, adquiere lo que se ha dado en llamar «vida propia». Se desliga de la intención de su creador y adquiere vigencia autónoma, ubicándose en el contexto legislativo coexistente, frente a los futuros intérpretes y a las situaciones del porvenir. (Fuente: STC. 002-2001-AI/TC, Fundamento 2) en ROBINSON URTECHO, Patricia, *Manual del Proceso Legislativo*, 2da. edición, Lima: Congreso de la República, 2012, p. 91.

modo de anexo) que tiene como punto de partida la recepción de información referida a las acciones adoptadas a partir de la dación de la ley. No obstante, incluso cuando se cumpla con brindarse dicha información al Congreso, no existen datos oficiales disponibles sobre el procesamiento seguido por parte del parlamento peruano.

Así pues, el proceso de seguimiento y evaluación de las leyes se ha convertido en un aspecto indivisible de una de las funciones del legislador y para materializarlo, los parlamentos en el mundo han adoptado diversas medidas: unos han creado oficinas especializadas al interior del parlamento, donde son los funcionarios los encargados de la evaluación, y otros han establecido que son las comisiones ordinarias las encargadas de evaluar la legislación relacionada con su especialidad.

III. EXPERIENCIAS DE PAÍSES QUE HAN CONSIDERADO EVALUAR LOS EFECTOS DE LA LEY

De la documentación revisada, en general, encontramos parlamentos que conforman una comisión de evaluación de la legislación compuesta por parlamentarios (en los parlamentos bicamerales las comisiones de estudio son también bicamerales); en otros, la evaluación de la legislación solo se desarrolla en torno a temas científicos y tecnológicos; en otros parlamentos se recurre a expertos externos, etc. Cada una de estas experiencias se adopta y modifica de acuerdo con los resultados obtenidos, con la propia realidad política y con las necesidades. De ahí que resulte pertinente y relevante acceder a legislación comparada al respecto para que sirva como un insumo más a la hora de adoptar una decisión.

A continuación mencionamos diversos intentos, experiencias y modalidades de trabajo respecto a la evaluación de la legislación desarrollados en diversos parlamentos. Si bien los países, cuyas experiencias se presentan, no tienen la misma estructura ni forma de gobierno que el peruano, para efectos de conocer las funciones, es relevante la información por cuanto permite conocer las debilidades y fortalezas en el proceso de ejecución de la evaluación de la legislación. Además, al estar concatenados los diversos procesos parlamentarios con el proceso de evaluación, las experiencias que se presentan contribuyen, también, a mejorar otros procesos como el de la técnica legislativa o el de la evaluación ex ante.

En el Perú, el inicio de la etapa de evaluación de la legislación tendría como uno de sus efectos atacar el problema de la inflación y contaminación legislativa que hoy padece; y en este propósito coadyuva la implementación del Manual de Técnica Legislativa que, entre sus disposiciones, contempla la evaluación de la oportunidad de la ley, lo cual permite estimar, antes de su discusión parlamentaria, la capacidad de una ley para responder a un problema planteado.

La información que compartimos corresponde al estudio realizado por el servicio parlamentario francés y que hemos complementado con información recibida de los parlamentos francés y español y con conocimientos adquiridos durante los cursos

sobre la organización del servicio parlamentario y sobre la evaluación de las políticas públicas impartidos por la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia.

Los países estudiados son Alemania, Bélgica, Italia, Reino Unido, Suiza, Canadá y Francia; y de sus experiencias se menciona, a modo de resumen, lo siguiente:

- El Reino Unido y Canadá han desarrollado considerablemente la evaluación formal de las leyes.
- La oportunidad de las leyes es objeto de un estudio particularmente minucioso en Alemania y Canadá; y, recientemente en Francia, a través de la obligación impuesta al poder Ejecutivo (mediante ley orgánica aprobada en el año 2009) de adjuntar en sus proyectos de ley un estudio de impacto de la ley. Esta ley orgánica fue adoptada con la finalidad de mejorar la calidad de la ley y remediar el desorden normativo.
- La evaluación de la legislación es eficaz cuando el proyecto de ley cuenta con un verdadero análisis costo-beneficio y un análisis del impacto de la ley en donde se consignen los objetivos que se persiguen.

Alemania

La evaluación de la legislación es esencialmente entendida como la evaluación de la eficacia de las leyes. La búsqueda de la eficacia se aplica desde la elaboración de los proyectos de ley. Existe un acuerdo aprobado por el Consejo de Ministros en diciembre de 1984 que recomienda a todos los ministros velar por la correcta adecuación de todas las disposiciones normativas y verificar esta última respondiendo a un cuestionario muy completo. El cuestionario intenta poner en evidencia que la creación de una nueva norma, sea legislativa o reglamentaria, no es necesariamente la mejor respuesta al problema dado.

Por otro lado, la Corte Constitucional alemana juega un rol importante en materia de evaluación de los efectos de las leyes, pues ha desarrollado una teoría sobre la ejecución del proceso legislativo. Según dicha teoría, la promulgación de un texto, aunque sea considerado conforme a la Constitución, no significa el fin del proceso de elaboración de la ley; en efecto, la Corte ya no se conforma con obligar al «legislador a eliminar en el menor tiempo los elementos inconstitucionales». Desde fines de la década de 1970, la Corte manda corregir y modificar los textos si las previsiones sobre las cuales se fundamentaban se manifiestan inexactas. La Corte Constitucional alemana demanda, pues, que el legislador observe constantemente los efectos que produce la ley y que la corrija en función de los efectos observados.

Bélgica

La mayoría de los proyectos de ley, antes de ser presentados al parlamento, deben ser puestos en consideración del órgano encargado de la legislación del Consejo de Estado, el cual evalúa la forma, verifica que expresen la intención de sus autores y constata que sean compatibles con las normas vigentes. Esta obligación no se aplica a los proyectos de ley de presupuesto, ni a los proyectos de ley relativos a los préstamos o a situaciones de urgencia, entre otros.

En lo que respecta al control de los efectos de la ley, en algunos casos, el legislador, al momento de aprobar una ley, encarga a un grupo de expertos la evaluación de sus efectos. En forma paralela, prevé la modificación de la ley en caso de que esta no produzca los efectos esperados.

Así, por ejemplo, la Ley del 13 de agosto de 1990, aprobada algunos meses después de la despenalización del aborto, constituyó una «Comisión nacional encargada de evaluar la aplicación de las disposiciones relativas a la interrupción del embarazo». Compuesta especialmente por médicos y juristas, la ley encargó a la comisión preparar a efectos de su presentación en el parlamento, para el 31 de agosto de 1992 y en adelante cada dos años, un informe estadístico sobre determinados datos concernientes a los abortos practicados, así como un informe en el que se detalle y evalúe la aplicación de la ley y su evolución. La comisión puede, de ser el caso, proponer al parlamento «recomendaciones con miras a una eventual iniciativa legislativa y/u otras medidas que contribuyan a reducir el número de interrupciones del embarazo y a mejorar la orientación y acogida de las mujeres en estado de abandono».

Italia

No existe ningún dispositivo operativo de evaluación de la legislación.

Existe, en cambio, el Consejo Nacional de la Economía y del Trabajo, conformado por 80 personas (60 representantes de las categorías socio-profesionales y 20 expertos), al que la Constitución le reconoce la facultad de contribuir en la elaboración de la legislación económica y social emitiendo su opinión, incluso proponiendo proyectos de ley al parlamento, pero no está ejerciendo dicha facultad.

De otro lado, existe la Oficina de Coordinación de la Iniciativa Legislativa y de la Actividad Normativa del Gobierno, constituida en 1988 y que debería particularmente señalar en sus informes «las incoherencias y antinomias normativas concernientes a los diversos campos legislativos», y poner de manifiesto «la necesidad de realizar la codificación de los textos que regulan ciertas materias o refundir otros textos», pero actualmente se encuentra inactiva. Además, la obligación de proporcionar al parlamento informes periódicos sobre el funcionamiento práctico de la ley después de su entrada en vigencia, y la creación de observatorios encargados de seguir la aplicación de una nueva norma, se ha revelado poco eficaz.

Reino Unido

En 1965, se crearon tres órganos permanentes independientes encargados de la codificación y de la reforma de la legislación, las Law Commissions, compuestas por profesionales del derecho, con competencia en sus respectivas regiones.

No existe ningún otro dispositivo explícito de evaluación de la ley. Sin embargo, la exclusividad de la redacción de los proyectos de ley, encargada a un cuerpo de funcionarios altamente especializado, puede ser considerada como un elemento que contribuye con la calidad jurídica de los textos.

Así pues, la evaluación no es competencia del Parlamento. Sin embargo, los profesionales del derecho que contribuyen con la evaluación de la ley pueden presentar sus trabajos al Parlamento, el que queda en libertad de aprobarlos o no.

Sí es preocupación del Parlamento inglés el estudio previo de los efectos que los proyectos de ley podrían tener. Existe un cuerpo de redactores parlamentarios que realiza en forma exclusiva la redacción de los proyectos de ley. Se trata de abogados experimentados contratados como funcionarios por el Gobierno. Son alrededor de 30, ocupan una muy buena posición: dependen administrativamente del ministro encargado de la función pública, es decir, del Primer Ministro, pero están a disposición de todos los ministerios y son directamente responsables ante los ministros para los cuales redactan los proyectos de ley.

El proyecto de ley es puesto en conocimiento del Comité Legislativo del Gobierno, que puede devolverlo hasta obtener la versión que considere conveniente. Recién entonces el proyecto es presentado al parlamento.

Los redactores hacen el seguimiento de sus proyectos hasta la aprobación definitiva. Ellos redactan todas las modificaciones propuestas ya sea por el Gobierno o por los parlamentarios.

Después de la promulgación de la ley, las Law Commissions realizan la consolidación y revisión permanente. Siguen de cerca la legislación que les concierne con el fin de permitir su desarrollo y reforma sistemáticos, sobre todo lo que comprende la codificación de la legislación, la eliminación de irregularidades, la derogación de las disposiciones en desuso o que han devenido en inútiles, la reducción del número de textos y, de manera general, la simplificación y modernización de la legislación.

En un informe de trabajo, el Presidente de una Law Comisión manifestó lo siguiente: «nuestra tarea consiste en hacer más simple la legislación, más justa y menos costosa (...). En todo lo que hacemos, procuramos actualizar y simplificar la legislación, hacer que corresponda directamente a la sociedad de hoy y a hacerla más comprensible para aquellos que la necesitan».

Para ello, la Ley de 1965 autoriza a la Law Commission a:

- Tomar en cuenta todas las propuestas de reforma de la legislación de las cuales pueden tomar conocimiento, sea cual fuere su origen.
- Poner periódicamente en conocimiento del Gobierno los programas de reforma de las diferentes ramas del derecho.
- Realizar, por recomendación del Gobierno, el estudio de las ramas particulares del derecho y formular propuestas de reforma, especialmente mediante proyectos de ley.
- Elaborar, a solicitud del Gobierno, programas de consolidación y revisión de la legislación.
- Proporcionar a los diferentes órganos ministeriales, a sugerencia del Gobierno, opiniones e informes, así como propuestas de reforma de la legislación.

La Law Commission con competencia en Inglaterra y Gales está compuesta por un presidente y cuatro miembros, nombrados por el ministro de Justicia. Estas cinco personas son designadas para un período de cinco años. Son elegidas, en razón de sus competencias, entre jueces, abogados o profesores de derecho. La composición de las otras Law Commissions es la siguiente: está presidida por un juez de la High Court y los otros cuatro miembros son un barrister especialista en derecho penal, un solicitor especialista en derecho de la propiedad y dos profesores de derecho especializados de preferencia en otros campos del derecho.

La Law Commission tiene un personal permanente de aproximadamente 70 personas, de las cuales dos tercios son juristas (funcionarios destacados, practicantes, universitarios, etc.). Varios parliamentary counsel son destacados para la redacción de los proyectos de ley. En teoría, la comisión puede disponer de seis redactores parlamentarios. Actualmente, solo tres redactores están destacados a la Law Commission.

En el transcurso de los últimos años, la Law Commission ha trabajado principalmente en la reforma de la legislación penal y la mayoría de los proyectos de ley aprobados en este campo son resultado de sus reflexiones. Generalmente, elabora entre cinco y diez informes por año. A menudo se critica a la Law Commission por no abordar temas que pueden originar controversias (derecho tributario, de sociedades, laboral, de seguridad social, entre otros) y concentrarse en el derecho de familia, el derecho de contratos y el derecho penal. Por su parte, la Law Commission critica al Parlamento por desatender sus trabajos.

En los años que han seguido a su creación, la Law Commission ha reflexionado mucho sobre la codificación de la legislación inglesa. Incluso ha propuesto una codificación de la legislación de los contratos, de la legislación de los arrendamientos, de la legislación en materia de familia y derecho penal, pero ningún proyecto de código ha tenido éxito. Al ponerse de manifiesto que la codificación es más difícil de llevar a cabo de lo que se pensó en un inicio, la Law Commission ha puesto énfasis en proyectos de más corto plazo.

Así, la Law Commission cumple efectivamente con su tarea de revisión. A su iniciativa, varias leyes devenidas obsoletas han sido eliminadas mediante la aprobación del Statute Law (Repeal) Bills. Desde 1965, nueve de estas leyes han sido aprobadas: en 1969, 1975, 1976, 1977, 1978, 1981, 1986, 1989, 1993. Cada una de ellas permite la derogación de varias leyes así como de centenares de disposiciones legislativas dispersas. Otras leyes han sido refundidas gracias a las Consolidation Acts (Leyes de Consolidación). La ley concerniente a la consolidación (Consolidation of enactments (procedure) Act 1949) prevé un procedimiento simplificado para la aprobación de estos proyectos: una comisión conformada por miembros de las dos Cámaras puede aprobar proyectos que propongan solo «correcciones y mejoras menores». Así, anualmente se aprueban varias leyes de consolidación. La mayoría de los proyectos de consolidación son elaborados por la Law Commission a solicitud del responsable de los redactores legislativos.

La evaluación propiamente dicha de los efectos de la ley es dirigida por institutos de investigación, públicos o privados, o por el Gobierno; no existe ninguna instancia nacional de coordinación.

Sí existe una comisión mixta paritaria común a las dos Cámaras (Joint Committee on Statutory Instruments), compuesta por catorce miembros y generalmente presidida por un parlamentario de la oposición, que se encarga de evaluar el conjunto de los reglamentos de aplicación. La labor principal de esta comisión es velar por la conformidad de los reglamentos de aplicación con las leyes que los autorizan, y velar por el respeto de los plazos de publicación de los textos reglamentarios.

Suiza

En la lógica de la evaluación de las políticas públicas, bastante desarrollada en este país, aparecieron en la década de 1970 las cláusulas de evaluación que ordenan la estimación de los efectos de la ley luego de transcurrido un plazo determinado. En el plano formal, casi no existe un procedimiento de evaluación; sin embargo, es necesario mencionar que la consigna de las comisiones de redacción de los proyectos de ley³ es prestar una particular atención a la forma.

Existe un Servicio Federal de la Legislación dependiente del Gobierno, que juega un papel importante en el proceso de elaboración de la ley: Luego de que el proyecto de ley ha sido redactado y puesto en consideración de todas las partes interesadas, la Cancillería Federal le da la redacción final y el servicio de legislación se pronuncia sobre la forma del texto y sobre los problemas jurídicos que pueda suscitar.

Junto con las leyes experimentales aparecieron las cláusulas de evaluación, es decir, las leyes aprobadas a título de ensayo, o con fecha de término, eran evaluadas con la finalidad de facilitar la toma de decisiones posteriores definitivas.

Canadá

Desde 1947, la redacción de los proyectos de ley es realizada en forma exclusiva por los redactores del órgano encargado de la legislación del Ministerio de Justicia. Dicho órgano está conformado por 26 redactores, 13 francófonos y 13 anglófonos. Todos deben ser abogados o notarios y poseer un excelente conocimiento de cada uno de los dos idiomas. La mayoría ha seguido cursos de redacción legislativa impartidos por la Universidad de Ottawa. Son asistidos por dos «jurilingüistas francófonos» y por el servicio de revisión de la redacción.

³ El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley es particularmente complejo. Un funcionario o un experto externo de la administración prepara un anteproyecto, que luego es puesto en consideración de una comisión formada por funcionarios, expertos, representantes de los grupos de interés y por partidos políticos. Luego el proyecto de ley es remitido a los diversos servicios administrativos involucrados antes de que se inicie el procedimiento de consultas en el que participan los cantones, partidos políticos, organizaciones profesionales y particulares.

Los «jurilingüistas» son lingüistas que se han especializado en el campo de la lingüística jurídica y cuyo rol primordial es ayudar a los redactores a expresarse en un francés de la mejor calidad posible. El servicio de revisión de la redacción corrige el fondo y la forma respetando las normas y convenios en materia de redacción y de presentación de los textos legislativos.

Cada proyecto de ley es redactado por dos redactores, un anglófono y un francófono. Los dos redactores designados elaboran, en colaboración con los encargados del proyecto en el ministerio competente, un anteproyecto para poner en práctica la decisión, y lo someten a consideración de los encargados del proyecto, quienes, por su parte, lo estudian con la ayuda de sus propios colaboradores y de otros funcionarios de su ministerio. Luego, imparten las nuevas instrucciones a los redactores para que elaboren un segundo anteproyecto, luego un tercero y así, hasta llegar a una versión satisfactoria.

La participación de los redactores constituye una garantía contra el esoterismo del lenguaje de los especialistas, pues estos están obligados a explicar a un abogado el contenido de la futura ley y su contexto jurídico y técnico. Asimismo, permite luchar contra las incoherencias, los vacíos y las imprecisiones. Los redactores también verifican que ninguna disposición del proyecto de ley entre en conflicto con la Carta Canadiense de los Derechos y Libertades.

Después de esta primera fase, el proyecto es puesto en consideración de un comité de relectura del órgano antes mencionado, compuesto por el primer consejero legislativo y el primer consejero legislativo adjunto, que son los dos responsables de dicho órgano, por dos redactores con amplia experiencia y dos más jóvenes. Los miembros del comité releen el proyecto de ley y alcanzan a los redactores sus observaciones. Estos los releen como si fuera uno nuevo, puesto que desconocen el contenido del expediente y no han participado en las reuniones con los encargados del proyecto. Posteriormente, el proyecto es puesto en consideración del Consejo de Ministros y luego, una vez aprobado por este, es presentado a una de las dos Cámaras.

Las modificaciones que el Gobierno aporta al proyecto de ley durante su estudio por el Parlamento son redactadas por los redactores que elaboraron el proyecto.

Aunque el órgano encargado de la legislación pertenece al Ministerio de Justicia, en los hechos depende estrechamente de la Secretaría encargada de la Legislación y Planificación Parlamentaria. Esta tiene a su cargo establecer el orden de prioridad del programa legislativo del Gobierno y controlar la adecuación de los proyectos de ley redactados según la decisión del Gobierno que autoriza la redacción; esta secretaría depende del líder del Gobierno en la Cámara, ministro de alta jerarquía.

Solo los proyectos de ley cuyo objetivo ha sido aprobado por el Consejo de Ministros pueden ser redactados por el órgano encargado de la legislación. Los proyectos de ley relativos a la organización del Gobierno –dominio reservado al Primer Ministro– y los proyectos de ley tributarios o los concernientes a préstamos del Estado son la excepción a la regla.

El ministro que pretende la aprobación de una nueva ley o de una ley modificatoria no puede hacer que el servicio le redacte su proyecto ni ordenar su redacción al órgano encargado de la legislación del Ministerio de Justicia. Debe primero proponer la redacción al Consejo de Ministros para que éste, después de haber aprobado el fondo, le asigne a la redacción del proyecto de ley un lugar en el programa legislativo del Gobierno.

Para obtener dicha autorización, el ministro firma una nota que contiene el resultado de su estudio y sus recomendaciones. En ella se presenta un estudio de la situación y de las soluciones de la legislación existentes. El autor de la nota debe demostrar las insuficiencias de la legislación vigente antes de solicitar a sus colegas aprobar la redacción de una nueva medida legislativa. Esta nota, llamada «Nota al Gabinete», debe respetar una presentación estándar. Un documento titulado «Memorias del Gabinete, guía del redactor» contiene todas las normas aplicables a la redacción de estas notas.

Respecto a la evaluación de los efectos de la ley, los servicios jurídicos de los ministerios y de los organismos federales encargados de poner en práctica los textos, legislativos o reglamentarios deben, según el Manual de los Servicios Jurídicos del Ministerio de Justicia, «supervisar la eficacia de las leyes y los reglamentos». Los asesores jurídicos miembros de estos servicios, que forman parte del Ministerio de Justicia, deben ser abogados o notarios.

Ahora bien, la misma ley puede prever el estudio de su aplicación después de un período determinado. En ese caso, el análisis se realiza en público y permite a los parlamentarios ver, conjuntamente con los funcionarios responsables y tomando en cuenta las observaciones de las categorías socio-profesionales interesadas, si ha evolucionado o no la situación que fue el punto de partida del texto de ley, si el texto responde a las expectativas de sus promotores y del legislador y, finalmente, si los efectos perjudiciales no deberían ser corregidos mediante una nueva intervención parlamentaria.

En los hechos, este método es poco utilizado, solo algunas leyes federales contemplan disposiciones de esta índole.

Existe en Canadá la figura de la «temporización» que consiste en hacer que una disposición tenga una vigencia temporal. Este método aplicado a una ley permite que esta pierda su vigencia al cabo de un plazo determinado. Si el legislador intenta volver a ponerla en vigencia, debe proceder a la evaluación de sus efectos durante su período de validez. Esta técnica, que garantiza un nuevo debate parlamentario, es muy poco utilizada.

La ley concerniente a los textos reglamentarios creó una Comisión Mixta, que agrupa a representantes del Senado y de la Cámara de los Comunes, encargada de evaluar cada reglamento después de su publicación. Un reglamento solo se puede dar en virtud de una autorización precisa emanada de una ley. Al realizar la evaluación, los miembros de la comisión pueden hacer recomendaciones al Gobierno respecto

de las correcciones que desde su punto de vista deberían ser consideradas en una determinada ley.

Además, pueden presentar a la Cámara de los Comunes un informe que contenga una resolución, la que, en caso de aprobación, constituiría una orden al ministro responsable o al Gobierno de derogar un texto reglamentario que no habría sido autorizado por la ley de habilitación.

Francia

A partir de 1983, se plantea la posibilidad de crear una oficina parlamentaria de evaluación de la legislación.

Al constatar que las Cámaras (la Asamblea Nacional y el Senado) no contaban con los medios suficientes para evaluar los alcances de la política y de los proyectos gubernamentales en materia técnico-científica altamente especializada, se decidió conformar una comisión de evaluación especializada, la bicameral Comisión de Evaluación de Asuntos Científicos y Tecnológicos. Dicha comisión está compuesta por 18 senadores y 18 diputados, la presidencia se alterna entre un senador y un diputado y cuenta con un Consejo Científico formado por personalidades elegidas en función de sus competencias.

Para llevar a cabo sus evaluaciones, la comisión solicita información a las entidades pertinentes y organiza programas de estudios. La evaluación de los efectos de la legislación científica y tecnológica puede realizarse a solicitud de la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras, de 60 diputados, de 40 senadores o de una comisión ordinaria.

Como todo proceso es gradual, la Comisión de Evaluación de Asuntos Científicos y Tecnológicos presentó solo dos informes entre los años 1983 a 1988; de junio de 1988 a abril de 1993 presentó 19 informes, y desde esa fecha se mantiene ese promedio de presentación de informes por período parlamentario (de cinco años).

Recientemente, a partir de la reforma constitucional de 2008, el parlamento francés ya no se limita a evaluar solo la legislación, sino que cuenta ahora con una nueva función: la evaluación de las políticas públicas.

IV. CONCLUSIONES

El proceso legislativo no termina en la dación de la ley. Es necesario que el legislador conozca sus efectos y el impacto producidos, y sea capaz, a partir de la evaluación de la legislación, de tomar decisiones complementarias orientadas a modificar, ampliar o derogar la legislación vigente, con el propósito de hacerla eficaz.

Las diversas experiencias mostradas evidencian que el proceso de seguimiento y evaluación de las leyes se ha convertido en un aspecto indivisible de una de las

funciones del legislador, y para materializarlo existen diversas opciones como la creación de oficinas especializadas al interior del parlamento, donde los funcionarios son los encargados de la evaluación o que dicha tarea recaiga en las comisiones ordinarias respecto a la legislación relacionada con su especialidad.

Una oficina de evaluación de la legislación en el parlamento peruano podría tener posteriormente la misión de *evaluar las políticas públicas*, una nueva función parlamentaria que ha sido introducida en parlamentos de países desarrollados y que el Congreso peruano, con una visión prospectiva, podría estudiar y evaluar para su inclusión en la organización de su trabajo parlamentario.

El insumo principal de la evaluación de políticas públicas diseñadas e implementadas a partir de la dación de una ley sería el análisis costo-beneficio del proyecto de ley –un verdadero análisis costo-beneficio– el cual debería contener los objetivos para los cuales se da dicha ley.

BIBLIOGRAFÍA

Manuales y documentos:

REVOL, Henry.

Desafíos en la cooperación e intercambio de tecnología con los países de Europa central y oriental (Departamento de Evaluación de Asuntos Científicos y Tecnológicos). 1994.

ROBINSON URTECHO, Patricia.

Manual del Proceso Legislativo, 2da. edición, Lima: Congreso de la República, 2012.

SENADO (Francia)

La evaluación de la legislación (Departamento de Asuntos Internacionales). 1995.

Normas:

Constitución de la República de Francia (2008)

Ley Orgánica 2001-692, referida a la Ley de Finanzas de Francia (2001)

ANEXO

NORMAS QUE BUSCAN CONOCER EL IMPACTO DE LAS LEYES Y PROMOVER SU EVALUACIÓN *EX POST*

Las siguientes normas que forman parte del ordenamiento jurídico peruano tienen como objetivo conocer el impacto y los efectos que estas han tenido. Su punto de partida es la *recepción de la información*. No obstante, aun cuando se cumpla con brindarse dicha información al Congreso de la República, no existen datos oficiales disponibles sobre las acciones que al respecto adopta el parlamento peruano.

**1. Reglamento de la Ley General de la Pequeña y Microempresa.
DECRETO SUPREMO N° 030-2000-ITINCI
[Publicado el 31 de enero de 2001]**

Artículo 62.- Informe al Congreso de la República

La Comisión de Acceso al Mercado encargará a su Secretaría Técnica la elaboración del informe semestral al Congreso de la República de las acciones de supervisión desarrolladas en materia de eliminación de barreras burocráticas y reducción de sobrecostos respecto de las Pymes.

El plazo para la presentación del informe debe coincidir con los meses de enero y julio de cada año.

Artículo 63.- Facultades de la Secretaría Técnica

Para efectos de la elaboración del informe, la Secretaría Técnica de la Comisión podrá desarrollar investigaciones, inspecciones o requerimientos a los funcionarios o entidades públicas y privadas vinculadas con las Pymes. Según el caso, la información requerida que se le proporcione tendrá el carácter de declaración jurada.

**2. Ley 27412, Ley que establece plazo para que los Sectores Ministeriales, Organismos, Entidades e Instituciones Públicas remitan al Congreso y al Ministerio de Justicia información sobre la normatividad con rango de Ley que ha sido derogada en forma tácita
[Publicada el 31 de enero de 2001]**

Artículo 1.- Objeto

Los sectores ministeriales, organismos, entidades e instituciones públicas remiten al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia información detallada y sustentada de la normatividad con rango de ley que afecte el ámbito de su competencia, que ha sido derogada o modificada en forma tácita.

Dicha información debe estar referida a la totalidad de normas publicadas a la fecha.

Artículo 2.- Plazos

Los responsables de remitir la información solicitada tienen un plazo improrrogable de hasta 180 (ciento ochenta) días útiles.

Cumplida la remisión de la información solicitada en el artículo precedente y en el plazo previsto los sectores ministeriales, organismos, entidades e instituciones públicas continúan remitiendo al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia, cada 3 (tres) meses, la información actualizada que es objeto de la presente Ley.

3. Ley 27558, Ley de Fomento de la Educación de las Niñas y Adolescentes Rurales *[Publicada el 23 de noviembre de 2001]*

Artículo 5.- De la obligación de los Ministerios de Educación y de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano

Es deber de los Ministerios de Educación y de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano informar al Congreso de la República, con periodicidad anual, acerca de la progresión de los programas de educación de las niñas y adolescentes rurales y de los planes a ejecutar para lograr en el más corto plazo los objetivos determinados en la presente Ley.

4. Ley 27666, Ley que declara el segundo domingo de abril de cada año como «Día del Niño Peruano» *[Publicada el 15 de febrero de 2002]*

Artículo 2.- Plan Nacional y medidas en favor del niño

En el Congreso, en la primera sesión ordinaria del Congreso de la segunda semana de abril de cada año, el Presidente del Consejo de Ministros, en representación del gobierno, expondrá ante el Congreso de la República los lineamientos de política y metas del Plan Nacional de medidas administrativas, normativas y de cualquier otra índole que se aplicarán para garantizar que los derechos enunciados en la Convención de los Derechos del Niño del 20 de noviembre de 1989 se aplicarán, plena y progresivamente, en favor de todos los niños y las niñas que habitan en el territorio del Perú, sin distinción alguna, independientemente de su raza, el color, sexo, idioma, su origen nacional étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, sus padres o de sus representantes legales. Expondrá, asimismo, un balance del impacto de los avances logrados en relación con el Plan Nacional y programas que sobre la misma materia hubieran sido aprobados para el período anual precedente.

5. DECRETO SUPREMO N° 061-2002-PCM, Disponen fusión por absorción de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT con la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS
[Publicado el 12 de julio de 2002]

Artículo 1.- Fusión por absorción

1.1 Fusiónase la Superintendencia Nacional de Aduanas - ADUANAS y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT.

(...)

Artículo 4.- Informe al Congreso.

El Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas informarán a la Comisión de Modernización de la Gestión del Estado del Congreso acerca de los beneficios y fundamentos de la presente fusión.

6. Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
[Publicada el 23 de julio de 2002]

Artículo 32.- Facultades del Contralor General

En el desempeño de su gestión, el Contralor General de la República se encuentra facultado para:

k) Presentar ante el Congreso de la República un Informe Anual sobre su gestión, proponiendo recomendaciones para la mejora de la gestión pública, así como para la lucha contra la corrupción.

7. Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
[Publicada el 3 de agosto de 2002]

Artículo 19.- Informe anual al Congreso de la República

La Presidencia del Consejo de Ministros remite un informe anual al Congreso de la República en el que da cuenta sobre las solicitudes pedidos de información atendidos y no atendidos.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, la Presidencia del Consejo de Ministros se encarga de reunir de todas las entidades de la Administración Pública la información a que se refiere el párrafo anterior.

(...)

Artículo 31.- Rendición de cuentas de las Leyes Anuales de Presupuesto y de Endeudamiento

1. Antes del último día hábil del mes de marzo de cada año, el Banco Central de Reserva del Perú remitirá a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas la evaluación sobre el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Marco Macroeconómico del año anterior, así como sobre las reglas macrofiscales establecidas en la Ley N° 27245. Dicho informe, conjuntamente con la evaluación del presupuesto a que se refiere la Ley N° 27209, será remitido al Congreso a más tardar el último día de abril.

2. El Ministro de Economía y Finanzas sustentará ante el Pleno del Congreso, dentro de los 15 días siguientes a su remisión, la Declaración de Cumplimiento de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27245. La Declaración de Cumplimiento contendrá un análisis sobre el incremento en la deuda bruta, las variaciones en los depósitos, haciendo explícita la evolución de los avales, canjes de deuda, y obligaciones pensionarias, así como el grado de desviación con relación a lo previsto.

3. En la misma oportunidad a que se refiere el numeral precedente, el Ministro informará sobre el cumplimiento de la asignación presupuestal, con énfasis en la clasificación funcional, y el endeudamiento por toda fuente, así como de los avales otorgados por la República.

8. Ley 28278, Ley de Radio y Televisión
[Publicada el 16 de julio de 2004]

Artículo 50.- Difusión de la publicidad

El Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y Locales y demás dependencias del Estado, publicarán en el portal del Estado Peruano y en su página web institucional los contratos con los medios de comunicación, las tarifas a las que están sujetos, la duración de los espacios contratados, los criterios de selección y demás elementos complementarios.

Artículo 51.- Remisión trimestral a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República

La Presidencia del Consejo de Ministros, los organismos autónomos, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales remiten trimestralmente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República la información desagregada y consolidada sobre los contratos y gastos referidos a publicidad estatal, dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento de cada trimestre.

A fin de supervisar el cumplimiento de lo dispuesto en este Título, los titulares de servicios de radiodifusión que hayan transmitido avisos de publicidad estatal deben remitir la información pertinente a la Presidencia del Consejo de Ministros en la primera semana del mes inmediato siguiente a su difusión.

9. Ley 28360, Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino
[Publicada el 15 de octubre de 2004]

Artículo 7.- Informe

La representación ante el Parlamento Andino informará anualmente al Congreso de la República sobre su participación.

10. Ley 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
[Publicada el 15 de abril de 2005]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

SEXTA.- Obligación de la presentación del Informe Anual al Congreso

El Instituto Nacional del Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano presentará anualmente a la Presidencia del Congreso de la República un informe anual de los avances realizados en sus políticas referidas al desarrollo de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

11. Ley 28563, Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento
[Publicada el 1 de julio de 2005]

DISPOSICIÓN FINAL

ÚNICA.- Al 30 de mayo de cada ejercicio fiscal, el Ministro de Economía y Finanzas informa y expone ante el Pleno del Congreso de la República sobre el estado situacional de la deuda pública y la política de endeudamiento, que comprenda: el nivel, el tipo de operaciones, el servicio de deuda atendido, el saldo adeudado, el monto proyectado del pago del servicio de la deuda y sus modificaciones por las operaciones de endeudamiento y administración de deuda realizadas y los indicadores macroeconómicos de la deuda con respecto al producto bruto interno y las exportaciones y las recomendaciones correspondientes.

12. Ley 28716, Ley de control interno de las entidades del Estado
[Publicada el 18 de abril de 2006]

Artículo 11.- Informe al Congreso de la República

La Contraloría General de la República incluye los resultados de la evaluación efectuada por el Sistema Nacional de Control sobre el control interno en las entidades del Estado, en el informe anual que sobre su gestión presenta al Congreso de la República, conforme lo dispuesto en el literal k) del artículo 32 de la Ley N° 27785.

Asimismo, remite un informe referido a las acciones recomendadas e implementadas al respecto a la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República, en forma semestral.

13. Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores
[Publicada el 21 de julio de 2006]

Artículo 9.- Atención integral en materia de salud

La persona adulta mayor es sujeto prioritario de la atención integral en materia de salud, así como en los casos de emergencia médica o en los que se presenten enfermedades de carácter terminal.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en coordinación con el Ministerio de Salud y las entidades públicas sectoriales, promueven políticas y programas dirigidos a mejorar la salud física y mental de las personas adultas mayores.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

Segunda.- Informe anual

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 la presente Ley.

14. Ley 28890, Ley que crea Sierra Exportadora
[Publicada el 7 de octubre de 2006]

Artículo 8.- Presidente Ejecutivo

(...)

El Presidente Ejecutivo es el titular del pliego presupuestal y ejerce la representación institucional y legal de Sierra Exportadora; asiste a las sesiones del Consejo de Ministros con voz pero sin voto.

El Presidente Ejecutivo, en sesión conjunta, informa una vez al año, a las Comisiones Agraria y de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República sobre el avance y resultados de la gestión, en concordancia con los objetivos de Sierra Exportadora, consignados en la presente Ley.

15. Ley 28920, Ley que proroga el plazo contenido en la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N° 27795
[Publicada el 8 de diciembre de 2006]

Artículo 2.- Información al Congreso

La Presidencia del Consejo de Ministros informará al Congreso de la República, al inicio de cada período legislativo, acerca del cumplimiento del Plan Nacional de Demarcación Territorial y en especial del cumplimiento de la prioridad del proceso de demarcación y organización territorial, así como de las autorizaciones presupuestarias de contratación, señaladas en la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial.

16. Ley 28965, Ley de promoción para la extracción de recursos hidrobiológicos altamente migratorios
[Publicada el 24 de enero de 2007]

DISPOSICIÓN TRANSITORIA Y FINAL

ÚNICA.- Para efecto de que la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera pueda realizar el seguimiento respectivo, el Ministro de la Producción deberá presentar ante ésta, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, los objetivos respecto del crecimiento del volumen de desembarque de las especies altamente migratorias y del incremento del empleo derivado de la explotación de dichas especies.

17. DECRETO DE URGENCIA N° 004-2007, Autorizan un crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007
[Publicada el 9 de febrero de 2007]

Artículo 3.- Otros aspectos

El Ministerio de Economía y Finanzas informa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República de los montos autorizados en la presente norma, los cuales están considerados en el crédito presupuestario que correspondería a favor del Gobierno Regional del departamento de Tumbes, en el Crédito Suplementario para el Año Fiscal 2007 correspondiente al Shock de Inversiones.

18. Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
[Publicada el 16 de marzo de 2007]

Artículo 9.- Del cumplimiento de las disposiciones de la Ley

Para el cumplimiento de la presente Ley:

- a) El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social es el ente rector, encargado de la igualdad de oportunidades para la mujer; en tal sentido, es el responsable de coordinar y vigilar la aplicación de la presente Ley por parte de las entidades del sector público y privado, en los ámbitos nacional, regional y local.
- b) La Presidencia del Consejo de Ministros sustenta ante el Pleno del Congreso de la República, anualmente, en el marco de la celebración del «Día Internacional de la Mujer», los avances en el cumplimiento de la presente Ley.
- c) La presidencia de los gobiernos regionales incluirá los avances del cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

19. Ley 29006, Ley que autoriza la disposición de inmuebles del sector Defensa
[Publicada el 20 de abril de 2007]

Artículo 1.- Autorización de actos de disposición

Autorízase al Ministerio de Defensa y a sus órganos de ejecución (Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea) a realizar actos de administración y disposición, a título oneroso, de los inmuebles de su propiedad que no resulten necesarios para el cumplimiento de su finalidad o no se encuentren considerados en sus planes estratégicos, destinando los recursos que se obtengan para los fines a que se refiere la presente Ley.

Artículo 6.- Informe al Congreso de la República

El Ministerio de Defensa deberá informar trimestralmente, bajo responsabilidad, a las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República; y de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, sobre la aplicación de la presente Ley.

20. Ley 29038, Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-PERÚ) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
[Publicada el 12 de junio de 2007]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

TERCERA.- Informe al Congreso

La SBS, mediante la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, informará, cada seis (6) meses, a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

del Congreso de la República, sobre las acciones, resultados y metas que se hayan propuesto para el periodo correspondiente.

21. Ley 29056, Ley sobre contrataciones y adquisiciones relacionadas con la delimitación del dominio marítimo del Perú
[Publicada el 29 de junio de 2007]

Artículo 2.- De la contratación y ejecución

Mediante resolución ministerial del titular del Ministerio de Relaciones Exteriores, se autorizará a la Subsecretaría de Administración y a las Misiones Diplomáticas en el exterior que correspondan, para que, con la conformidad previa de la asesoría del Ministro para Asuntos de Derecho del Mar, procedan a la contratación de consultores nacionales y extranjeros, expertos en temas jurídicos, de hidrografía y cartografía u otras especialidades, así como a la ejecución de todos los gastos que se deriven de dichas contrataciones.

Artículo 3.- Informe al Congreso de la República

El Ministro de Relaciones Exteriores informará a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República sobre los contratos que suscriba y sobre los trabajos que desarrollen los consultores internacionales.

22. Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
[Publicada el 20 de diciembre de 2007]

Artículo 19.- Competencias o funciones del Presidente del Consejo de Ministros

Al Presidente del Consejo de Ministros, además de las funciones señaladas en la Constitución Política del Perú, le corresponde:

(...)

5. Dirigir el proceso de descentralización del Poder Ejecutivo y supervisar sus avances en coordinación con los gobiernos regionales y locales, informando anualmente al Congreso de la República acerca de su desarrollo.

23. Ley 29200, Ley que establece disposiciones para las donaciones efectuadas en casos de estado de emergencia por desastres producidos por fenómenos naturales
[Publicada el 16 de febrero de 2008]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

TERCERA.- Informe al Congreso

El Ministerio de Economía y Finanzas remitirá a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República un informe sobre

los resultados de la aplicación de la presente ley, dentro del primer trimestre del año posterior a la declaratoria de estado de emergencia por desastre producido por fenómenos naturales.

El primer informe será remitido en el plazo máximo de treinta (30) días posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

24. Ley 29235, Ley que exceptúa de publicación las autorizaciones de viaje al exterior del Ministro de Relaciones Exteriores y de los funcionarios designados por su despacho en relación con la demanda ante la Corte Internacional de Justicia
[Publicada el 27 de mayo de 2008]

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Exceptúase la publicación de las resoluciones que autoricen el viaje al exterior del Ministro de Relaciones Exteriores y de los funcionarios designados por su despacho para el cumplimiento de las acciones relacionadas con la demanda que sigue el Perú ante la Corte Internacional de Justicia, dispuesta en el artículo 3 de la Ley N° 27619, Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos.

Artículo 2.- Informe al Congreso de la República

El Ministro de Relaciones Exteriores informará a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República sobre las resoluciones que se emitan al amparo de lo dispuesto en el artículo 1 de la presente Ley.

25. Ley 29309, Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la continuación de la ejecución del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur PERÚ-BRASIL - IIRSA SUR
[Publicada el 31 de diciembre de 2008]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

(...)

SEGUNDA.- El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, informa trimestralmente a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República sobre el avance de las obras, costos y gastos efectuados en la construcción de los Tramos 2, 3 y 4 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur Perú-Brasil - IIRSA SUR.

26. Ley 29344, Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud
[Publicada el 9 de abril de 2009]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

CUARTA.- Información al Congreso de la República

El Ministerio de Salud da cuenta anualmente al Congreso de la República sobre el proceso de aseguramiento universal en salud.

27. Ley 29397, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a efectuar modificaciones presupuestarias para financiar la ejecución del Bono Familiar Habitacional
[Publicada el 22 de agosto de 2009]

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA.- El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento informa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República las modificaciones presupuestarias efectuadas y la relación de los proyectos que generan saldos presupuestales destinados a financiar el Bono Familiar Habitacional, en cumplimiento de la presente Ley, dentro de los treinta (30) días posteriores al cierre del Ejercicio Fiscal 2009.

28. Ley 29408, Ley General de Turismo
[Publicada el 18 de setiembre de 2009]

Artículo 35.- Red de Protección al Turista

Créase la Red de Protección al Turista encargada de proponer y coordinar medidas para la protección y defensa de los turistas y de sus bienes.

(...)

El Ministro de Comercio Exterior y Turismo informa anualmente ante la Comisión de Comercio Exterior y Turismo del Congreso de la República y en ocasión del Día Mundial del Turismo, en el mes de setiembre de cada año, sobre las metas y logros de la Red de Protección al Turista, el cumplimiento y la ejecución del Plan de Protección al Turista.

29. Ley 29410, Ley que proroga el plazo para el financiamiento y la culminación del Proyecto Planta de Ácido Sulfúrico y Modificación del Circuito de Cobre del Complejo Metalúrgico de la Oroya
[Publicada el 26 de setiembre de 2009]

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto declarar de necesidad pública y de preferente interés social la descontaminación del medio ambiente en la ciudad de La Oroya, departamento de Junín. (...)

Artículo 4.- Informe al Congreso de la República

El Osinergmin informará semestralmente a las Comisiones de Energía y Minas y de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, respecto de los avances de la ejecución del proyecto.

30. Ley 29418, Ley que autoriza crédito suplementario para el financiamiento de las acciones a cargo de ESSALUD, el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional y otros fines
[Publicada el 4 de octubre de 2009]

Artículo 6.- Informe al Congreso de la República

La Contraloría General de la República, en el marco del Sistema Nacional de Control, emite un informe de evaluación respecto al otorgamiento del Bono Familiar Habitacional (BFH) del Programa Techo Propio. Dicho informe se remite a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República en un plazo máximo de noventa (90) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente norma, y debe contener, entre otros aspectos, obras realizadas, beneficiarios y funcionamiento del programa.

31. Ley 29466, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2010
[Publicada el 8 de diciembre de 2009]

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS

CUARTA.- Modificanse los artículos 59, 60 y 61 de la Ley General y sus modificatorias, los mismos que quedarán redactados de la siguiente manera:

Artículo 59.- Financiamientos contingentes e instrumentos para obtener recursos en casos de desastres naturales, desastres tecnológicos y crisis económica y financiera

(...)

59.4 El Ministerio de Economía y Finanzas informa al Congreso de la República sobre las operaciones e instrumentos que se han mencionado en los párrafos 59.1, 59.2 y 59.3 dentro de los cuarenta y cinco (45) días útiles siguientes a la celebración de los contratos correspondientes.

32. Ley 29493, Ley que prorroga la vigencia de las Leyes Núm. 27623, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los titulares de la actividad minera durante la fase de exploración, y Núm. 27624, Ley que dispone la devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal para la exploración de hidrocarburos

[Publicada el 5 de enero de 2010]

Artículo 3.- Actualización de listado de bienes y servicios materia del régimen aprobado por las Leyes núm. 27623, Ley que Dispone la Devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal a los Titulares de la Actividad Minera Durante la Fase de Exploración, y núm. 27624, Ley que Dispone la Devolución del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal para la Exploración de Hidrocarburos

(...)

Sobre dicha actualización, el Ministerio de Energía y Minas informa a las Comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de Energía y Minas del Congreso de la República.

33. Ley 29515, Ley que dispone el informe anual del Ministro de Educación ante el Congreso de la República sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional

[Publicada el 1 de abril de 2010]

Artículo 2.- Informe

El Ministro de Educación informa anualmente ante el Pleno del Congreso de la República sobre el cumplimiento y los avances del Proyecto Educativo Nacional. El informe se realiza en sesión ordinaria en el mes de marzo.

Artículo 3.- Modificación

Cualquier modificación al Proyecto Educativo Nacional debe ser sustentada por el Ministro de Educación en un plazo no mayor a quince días posteriores a la vigencia de la norma que lo modifica ante el Pleno o la Comisión Permanente del Congreso de la República, según corresponda.

34. Ley 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga

[Publicada el 8 de abril de 2010]

Artículo 3.- Informe de evaluación de impacto

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, presenta a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, el 30 de enero de cada año, un informe de ecoeficiencia para medir el impacto de lo dispuesto en la presente Ley, estableciendo criterios tributarios, de formalización, de protección al medio ambiente, de siniestralidad en el sector transporte y de renovación de la flota vehicular. Si en dos (2) informes sucesivos los resultados muestran efectos desfavorables, se suspende el beneficio para el tercer año.

35. Ley 29608, Ley que aprueba la Cuenta General de la República correspondiente al Ejercicio Fiscal 2009
[Publicada el 5 de noviembre de 2010]

Artículo 4.- De los plazos para el saneamiento de la información contable

Los titulares de las entidades y empresas públicas, así como la Dirección Nacional de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) y la Contraloría General de la República, informan a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, los avances de la implementación establecida en el artículo 3 de la presente ley [implementación de Acciones de Saneamiento de la Información Contable, para lo cual las entidades realizan las gestiones administrativas necesarias con el objeto de depurar la información contable, de manera que los estados financieros expresen en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas, sin perjuicio de los procedimientos especiales establecidos sobre la materia por ley.] en el primer semestre del año 2011 y los resultados finales al culminar dicho año.

36. Ley 29678, Ley que establece medidas para viabilizar el régimen de las empresas azucareras
[Publicada el 26 de abril de 2011]

Artículo 3.- Plazo para concluir el proceso de transferencia de la participación accionaria del Estado en las empresas agrarias azucareras

(...)

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) informa periódicamente a las Comisiones Agraria y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República sobre el cumplimiento y ejecución de este proceso.

37. Ley 29811, Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un período de 10 años

[Publicada el 9 de diciembre de 2011]

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene por finalidad fortalecer las capacidades nacionales, desarrollar la infraestructura y generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa, que permita una adecuada evaluación de las actividades de liberación al ambiente de OVM.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA.- Informe al Congreso de la República

El Ministerio del Ambiente informa anualmente al Congreso de la República sobre los avances y resultados de la labor encomendada a dicho sector, como Centro Focal Nacional y Autoridad Nacional Competente.

38. Ley 30015, Ley que autoriza modificaciones presupuestarias para el pago de bonificación a la Policía Nacional del Perú y dicta otras medidas en materia presupuestaria

[Publicada el 4 de mayo de 2013]

2. Medidas en materia agrícola

2.1 Exceptúase a los Pliegos 013: Ministerio de Agricultura, 160: Servicio Nacional de Sanidad Agraria, 163: Instituto Nacional de Innovación Agraria y 164: Autoridad Nacional del Agua, conformantes del Sector 13: Agricultura, de lo dispuesto en el literal c) del inciso 41.1 del artículo 41 y en el artículo 80 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo 304-2012-EF, a fin de que, con cargo a su presupuesto institucional, financien las acciones que conlleven a contrarrestar los efectos de la enfermedad de la Roya Amarilla del Café (*Hemileia vastatrix*), hasta por la suma de S/. 100 000 000,00 (CIEN MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES).

(...)

2.4 El Ministro de Agricultura informa periódicamente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República sobre el gasto autorizado en el presente artículo.

SECCIÓN II

PARLAMENTO:
Camino al Bicentenario

Los Presidentes del Congreso de la República

Biografías

En el Perú y en el mundo la institución consustancial al sistema democrático es el parlamento, entidad garante de los derechos y las libertades de los ciudadanos. El 20 de setiembre de 1822, al establecerse el primer Congreso Constituyente del Perú, se inicia, con dicho acto, la historia de la República Peruana, la historia de nuestro país como un Estado soberano e independiente, cuyos orígenes se remontan a las primeras manifestaciones culturales acontecidas en él desde varios miles de años atrás.

A pesar de la enorme importancia que ha tenido y tiene el Poder Legislativo en la vida nacional, aún es poco lo que la ciudadanía conoce de su vasta historia, en la que destaca el rol de sus Presidentes. Al respecto, debemos recordar que una de las principales funciones de los titulares del Congreso es la creación de consensos y acuerdos entre las diferentes fuerzas políticas, sin los cuales la democracia sería inviable.

Conocer quiénes fueron los ciudadanos que la Representación Nacional eligió para conducir sus acciones, algunos hechos importantes de sus biografías, sus esfuerzos, sacrificios –que en algunos casos, como José Gálvez Egúsquiza y Manuel Pardo y Lavalle, incluyeron el de su vida–, esperanzas y sueños, es una forma de consolidar la cultura institucional congresal y la institucionalidad democrática, rescatándolos, al mismo tiempo, para la historia general del Perú.

Por dicha razón, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios publicará en éste y en los siguientes números de la revista *Cuadernos Parlamentarios* artículos biográficos de algunos de los ciudadanos que han tenido el altísimo honor de presidir el Congreso de la República.

Los Presidentes del Congreso de la República

Francisco Javier de Luna
Pizarro Pacheco. Biografía



MANUEL CASTAÑEDA JIMÉNEZ¹

Quien sería el primer Presidente del primer Congreso Constituyente del Perú y vigésimo Arzobispo de Lima nació en Arequipa el 3 de diciembre de 1781, vástago de Juan Bautista de Luna y Pizarro y Cipriana Pacheco de Chávez Arauz.

Desde muy joven se inclinó por la profesión religiosa, estudiando becado en el Seminario de San Jerónimo, de su ciudad natal, merced que le concediera el entonces Obispo de Arequipa, don Pedro José Chávez de la Rosa. Cuenta Ricardo Palma que en cierta visita que su Ilustrísima hizo al seminario para comprobar el avance en los estudios de los pupilos que allí se educaban, y tras ir castigando sucesivamente a los que no sabían las declinaciones del latín, un jovencito lo puso en aprietos al preguntarle cuántos *Dominus vobiscum* tenía la misa. En vez de irritarse, el prelado gustó de la agudeza del muchacho, se interesó por su formación y le confirió su protección. Aquel joven no fue otro sino Luna Pizarro, quien, de esa manera, mostraba ya, desde niño, su ingenio y decisión.

En el cuadro que de él se encuentra en la Catedral de Lima, de la serie de retratos de los prelados que rigieron la Arquidiócesis, está escrito el lema: «*Quasi luna plena in diebus luce*»² y en él se resume, además, su vida:

¹ Abogado. Asesor en la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República durante el Periodo anual de sesiones 2012-2013.

² “En su tiempo alumbró como una luna llena”; expresión que alude a su apellido, a la par que, por la importancia de su intervención en la vida pública, lo equipara al hermoso espectáculo que se observa cuando la luna en su plenitud irradia su luminosidad en medio de la noche, alumbrándolo todo y atravesando la oscuridad con la blancura de su luz. Las ciudades modernas no permiten actualmente el disfrute de este maravilloso regalo de la naturaleza.

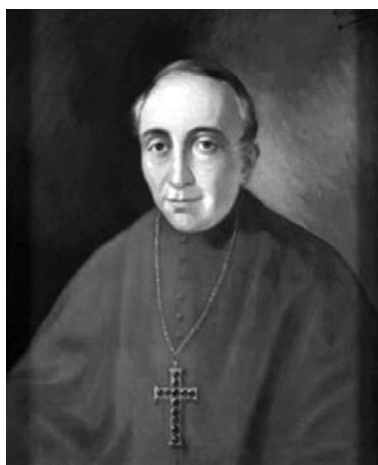
«El Ilmo. Sr. D.D. Francisco Xavier de Luna Pizarro, XX Arzobispo de Lima. Nació en la ciudad de Arequipa el 3 de diciembre de 1781. Obtuvo una beca en el Seminario de San Jerónimo de Arequipa en 13 de agosto de 1791 y en él estudió Latinidad, Retórica, Filosofía, Sagrada Teología, Derecho Canónico y Civil. Concluidos sus estudios y prestados sus exámenes en estas facultades pasó a la ciudad del Cuzco y en su Universidad recibió la borla de doctor en 1796, y en 28 de setiembre se recibió de abogado ante la Real Audiencia de dicha ciudad. A su regreso a Arequipa desempeñó en el Seminario varias cátedras por encargo del Ilmo. Sr. D.D. Pedro José Chávez de la Rosa. En 1806 recibió las sacras órdenes mayores y el mismo prelado lo nombró su Prosecretario de Cámara y Gobierno. En 1807 fue nombrado Vicerrector y Regente de estudios del referido Seminario de San Jerónimo. En 1808 obtuvo en concurso el curato de Torata en el Obispado de Arequipa.

En 1809 pasó a la Península acompañando al Ilmo. Sr. Chávez de la Rosa, en donde fue nombrado capellán del Consejo de Indias. Allí permaneció hasta 1811, en cuyo año fue presentado para una prebenda en el coro de esta Metropolitana, de la que tomó posesión en 1812. El Ilmo. Sr. Heras lo nombró examinador sinodal. En 7 de enero de 1814 fue nombrado secretario capitular. El Sr. Virrey Abascal, fundador del Colegio de Medicina de San Fernando y después de la Independencia, lo nombró por su rector. En 1818 fue uno de los miembros para el arreglo de los estatutos para las conferencias de Jurisprudencia del Iltre. Colegio de Abogados de esta capital. En 1823, siendo Diputado al primer Congreso Constituyente, fue Presidente en él. En 1829 pasó a la ciudad de Arequipa a tomar posesión del deanato, en cuya silla permaneció hasta mayo de 1836 en que fue promovido al deanato de esta Metropolitana.

La Santidad del Sr. Gregorio XVI lo instituyó Obispo de Alalia in partibus infidelium y Auxiliar del Ilmo. Sr. Benavente. Se consagró por dicho Ilmo. Sr. en esta Metropolitana en 21 de setiembre de 1837. Vacante la silla arzobispal por muerte del Ilmo. Sr. Arrieta, fue nombrado por este Cabildo vicario capitular en sede vacante el 9 de mayo de 1843. Presentado para el Arzobispado de Lima, la Santidad del Sr. Gregorio XVI lo preconizó en el Consistorio de 24 de abril de 1845 y en 27 de abril del año siguiente recibió el palio en esta Sta. Iglesia Catedral. Gobernó esta Arquidiócesis nueve años ocho meses y doce días, en cuyo período promulgó edictos, conforme a los sagrados cánones, para restablecer la disciplina de la Iglesia. Infatigable en llenar su alto ministerio, abrió la santa visita pastoral, que él mismo hizo en esta ciudad, encomendándola a su auxiliar en las provincias de Ancash y Junín, en los años de 1848 y 1849. Organizó el Seminario dándole constituciones conformes al espíritu del santo Concilio de Trento, aumentando sus rentas de un modo portentoso, y para conseguirlo se sujetó a una vida pobre frugal, con el laudable objeto de donarle el sobrante de sus rentas, como lo verificó dejándole una suma

considerable, con la que pudo proporcionarse un local más vasto por su sucesor, refaccionándolo de una manera decorosa y conveniente en provecho el clero. Trasladó de Ocopa a la recolección franciscana, ya casi extinguida a algunos religiosos observantes y ejemplares, los mismos que hoy sirven de edificación a los fieles por su vida y costumbres. Próximo a su muerte donó a la Iglesia un órgano armónico que se compró en Europa al valor de diez mil pesos. Celoso defensor de los dogmas, y de la doctrina católica, procuró la condenación de varias obras heréticas e impías que vieron la luz pública en su tiempo. Sostuvo los derechos de la Iglesia con firmeza apostólica. En 1850, después de prestar a Su Santidad un sólido y erudito informe, practicó rogativas públicas para la declaración del Dogma Católico de la Inmaculada Concepción de María, en confirmación de la creencia universal de este dogma. Fue condecorado por prelado doméstico de Su Santidad y asistente al Sacro Solio. Procuró la reforma del clero y su ilustración. Fue varón animadamente aclamado por sus virtudes, por su ciencia y por el conocimiento profundo que tenía del corazón humano.

Falleció en esta capital el 9 de febrero de 1855, y su cadáver yace en el sepulcro que él mismo en vida mandó formar en la bóveda o panteón arzobispal de esta Metropolitana (...)»



Fue Luna Pizarro³ un hábil político y hombre muy ilustrado. Ávido de lecturas, llegó a ser denunciado en 1807 ante el Tribunal de la Inquisición por prestar libros prohibidos; pero no se amilanó y hasta le llegó a ser autorizado por el Inquisidor General, desde Madrid y a su solicitud, siendo ya presbítero prebendado de la Iglesia Metropolitana de Lima, adquirir, tener y leer esa clase de impresos (1816); tal autorización fue, no obstante, suspendida por el Santo Oficio de Lima que obtuvo posteriormente su revocatoria.

Inclinado a la causa de la independencia del Perú, recibió la influencia liberal de su protector el Obispo Chávez de la Rosa; realizó de joven prácticas profesionales en el bufete de Evaristo Gómez Sánchez, quien llegaría a ser Presidente de la Asamblea de Huaura, del Estado Nor-peruano, en agosto de 1836; e integró el Colegio de Abogados juntamente con Justo Figuerola, con quien también compartiría tareas en el primer Congreso Constituyente y que, al igual que Luna Pizarro, ocuparía hasta en dos oportunidades la Presidencia de la magna asamblea que diera las Bases de la Constitución (1822), y más adelante la primera Constitución Política del Perú

³ El óleo que ilustra la presente reseña es obra de Raúl María (aprox. 1925). Galería de Presidentes del Congreso de la República, Palacio Legislativo, Lima, Perú.

(1823). Luna Pizarro y Figuerola formaron parte, en noviembre de 1818, de la junta del referido colegio que evaluó el trabajo y admitió como miembro a José Faustino Sánchez Carrión, uno de los principales ideólogos de la independencia y, como ellos, diputado al mencionado Congreso Constituyente.

Luna Pizarro fue un gran soporte del general José de San Martín para la transmisión de órdenes y el intercambio de mensajes previo al ingreso del Ejército Libertador a la capital del Perú,⁴ asistió a la sesión del Cabildo de Lima, del 15 de julio de 1821, que se pronunció por la independencia, y estampó su firma, ese mismo día, en el acta de la independencia, exactamente al lado de otro prócer notable y clérigo como él, Toribio Rodríguez de Mendoza.

Luego de la proclamación de la independencia fue asociado a la Orden del Sol, asistiendo a la misa de acción de gracias por la libertad de los pueblos que se ofició en la Iglesia de Santo Domingo, el 16 de diciembre de 1821, con motivo de la institución de la mencionada orden.

Fue seleccionado para integrar la Sociedad Patriótica que, presidida por Hipólito Unánue, fundó San Martín para promover las artes y las letras, siendo elegido como uno de sus censores, a la par que Francisco Javier Mariátegui era electo como secretario. En el seno de dicha sociedad sostuvo que la forma de gobierno que debía adoptar el Perú tenía que ser discutida en el Congreso Constituyente por estar protegidos los diputados por la inviolabilidad. Añadió que sería muy conveniente que el Gobierno asegurase la libertad de los que opinasen en cualquier sentido.

Igualmente, durante el Protectorado de San Martín integró la Junta Conservadora de la Libertad de Imprenta, constituida en octubre de 1821, y fue designado miembro de la Comisión formada por el Gobierno para preparar un proyecto de Constitución Política que fuese visto en el Congreso Constituyente. El 20 de setiembre de 1822, previo reconocimiento de los poderes de los diputados elegidos como representantes propietarios de los departamentos libres, y de los elegidos provisionalmente por aquellos que aún estaban bajo ocupación española, se reunieron, a las 10 de la mañana, en el Palacio de Gobierno, los representantes que conformarían el primer Congreso Constituyente del Perú, encontrándose Luna Pizarro entre ellos, como diputado electo por el departamento de Arequipa. Desde allí se dirigieron todos a la Catedral de Lima para participar en la misa solemne, concluida la cual, y tras cantar el *Veni Sancti Spiritus*, pasaron de dos en dos a prestar juramento sobre los Santos Evangelios respondiendo “Sí, juro” a la invocación hecha bajo la siguiente fórmula:

¿Juráis la Santa Religión Católica, Apostólica, Romana, como propia del Estado; mantener en su integridad el Perú; no omitir medio para

⁴ Véase la tradición de Ricardo Palma *Con días y ollas venceremos*, en que relata, de modo ameno, cómo se pasaban mensajes entre San Martín y Luna Pizarro a través de ollas de barro con doble fondo que un alfarero indígena llevaba a uno y a otro.

libertarlo de sus opresores; desempeñar fiel y legalmente los poderes que os han confiado los pueblos; y llenar los altos fines para que habéis sido convocados?

Luego, el Protector del Perú, general don José de San Martín, expresó en voz alta:

“Si cumplieréis lo que habéis jurado, Dios os premie; y si no, Él y la Patria os demanden.”

Concluida la ceremonia religiosa, luego del *Te Deum* cantado por el oficiante y el coro de la Catedral, se dirigió la comitiva al salón del Congreso, en medio de salvas de cañonazos y repique de campanas, y ante el cual San Martín haría formal entrega de la banda bicolor, deponiendo la insignia que caracteriza al Jefe Supremo del Estado. Retirado el Protector, y constituida una Junta transitoria –equivalente a nuestras actuales Juntas Preparatorias–, resultó electo Luna Pizarro para presidir el Congreso Constituyente, por 48 votos. Tanto ese día, como los sucesivos, el Congreso se dedicó a organizar el país tras el alejamiento de San Martín, designando, entre otras cosas, la Junta Gubernativa presidida por José de La Mar, y estableciendo su propio Reglamento Interior Provisional.

Sin perjuicio de su intervención en la formación de la primera Constitución, así como en el dictado de disposiciones por el Congreso, Luna Pizarro no cesó de actuar de modo práctico en orden al imperio de la justicia, de la libertad y de la institucionalidad. Es así que toma parte activa en la caída del ministro Monteagudo, solicitada conminatoriamente al Gobierno por un destacado grupo de vecinos, muchos de los cuales se reunían en casa del prelado, situada al lado de la iglesia de La Concepción, para organizar la deposición del odiado personaje, cuya arbitrariedad, abuso y chantaje para con destacados limeños y patriotas no pudo tolerarse más.

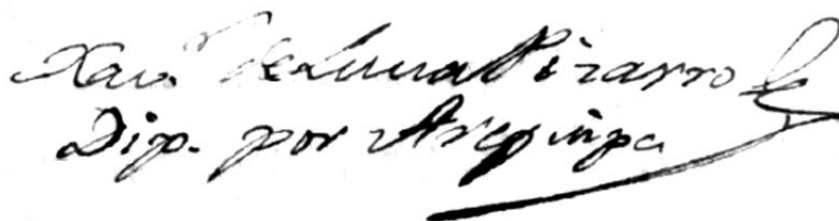
Ocupó Luna Pizarro la Presidencia del Congreso Constituyente tan solo un mes, del 20 de setiembre al 20 de octubre de 1822, pues ese era el tiempo de duración de los periodos de las mesas directivas. Sin embargo de la brevedad del mismo, su gestión fue prolífica en la adopción de acuerdos que sentaron las bases para la administración del Perú. Ocuparía la Presidencia del Poder Legislativo hasta en cuatro nuevas oportunidades: del 4 de junio al 4 de julio de 1827; del 4 de marzo al 4 de abril de 1828; del 12 de diciembre de 1833 al 13 de febrero de 1834; y del 13 de febrero al 12 de marzo de 1834.⁵

Fiel a su convicción institucionalista, se expatrió a Chile cuando el mariscal José de la Riva Agüero realizó el motín de Balconcillo, retornando en 1825, luego de la batalla de Ayacucho que sellara la independencia del Perú. No obstante, regresó a Chile, desterrado por Bolívar, en razón de su oposición a la dictadura, volviendo después de su caída.

⁵ En el Congreso Constituyente de 1822-1823, Luna Pizarro formó también parte de las Comisiones de Bases de la Constitución, de Constitución, de Amonedación de cobre y la Diplomática, así como de la Especial de Hacienda y Comercio y la que se constituyó para examinar el decreto de proscripción de Monteagudo.

Reunido nuevamente el Congreso para dictar otra Constitución – tercera ya, de la joven República – propugnó la inclusión en ella de todo cuanto pudo de la de 1823. Y presidiendo el Congreso, participó el 9 de junio de 1827 en la designación del mariscal La Mar como Presidente del Perú, que ya lo había sido de la primera Junta Gubernativa. Fue también durante su gestión como titular del Congreso que fue aprobada la aludida Constitución de 1828, por lo que es su firma la que encabeza las de los representantes.

A la caída de La Mar, y tras pasar por prisión, fue desterrado una vez más a Chile, regresando a Arequipa en 1832, e incorporándose a la Convención Nacional convocada para dictar la cuarta Constitución del Perú (1834). Es en esta oportunidad que Luna Pizarro deja de lado su posición «profederacionista» y toma parte activa en la designación del mariscal Luis José de Orbegoso como Presidente de la República, desplazando al general Pedro Pablo Bermúdez, apoyado por el mariscal Agustín Gamarra.

A handwritten signature in black ink on a light background. The text reads "Francisco Javier de Luna Pizarro" on the top line and "Dip. por Arequipa" on the bottom line. The signature is written in a cursive, flowing style with a long horizontal stroke at the end.

Firma de Francisco Javier de Luna Pizarro⁶

El inicio de la guerra civil que, por ventura, tuvo fin con el abrazo de Maquinhuyo, ha de haber impactado en el ánimo del prócer, ya que, después de ello, se retiró de la vida pública para dedicarse a su actividad eclesiástica, tal como ya está relatado. Escribió una notable pastoral sobre el sacramento de la confirmación y otra sobre reducción de las fiestas. Uno de sus últimos gestos fue donar a la Catedral de Lima un hermoso cuadro de Murillo que representa a la Verónica.

El salón principal de ingreso al Palacio Legislativo que da a la calle Andahuaylas, y en el que se encuentra el magnífico cuadro del pintor Francisco González Gamarra representando al primer Congreso Constituyente del Perú, lleva su nombre.

El doctor Francisco Javier de Luna Pizarro falleció en Lima el 9 de febrero de 1855. El 20 de setiembre de 1822, al ser elegido como primer Presidente del primer Congreso Constituyente del Perú, el doctor Francisco Javier de Luna Pizarro pronunció un discurso recogido en el acta respectiva y cuyo tenor es el siguiente:

⁶ Imagen extraída del Acta de Instalación del Primer Congreso Constituyente del Perú.

Tomado su asiento[,] el señor Presidente anunció «Que ya el Congreso Constituyente del Perú[,] estaba solemnemente constituido e instalado; que la soberanía residía esencialmente en la nación y su ejercicio en el Congreso que legítimamente la representa». Varios señores Diputados pidieron que se publicase por un decreto expreso lo mismo que acababa de anunciar el señor Presidente; y así se acordó.

Luego dijo el señor Presidente: que se le permitiese tomar la palabra, ya que el Congreso acababa de hacerle el mayor honor que podía recibir en su vida. «Cuando la Representación del Perú se reúne por la primera vez para tratar sobre los augustos intereses de la patria, nuestros ojos deben volverse a las célebres asambleas deliberantes del mundo, donde la experiencia y la reflexión han descubierto el camino de llegar a su fin, que es la expresión de la voluntad general. Discurrió sobre los objetos de un cuerpo deliberante, la necesidad de obviar los inconvenientes a que está expuesto en el ejercicio de sus funciones y el grave peligro de caer en el caos de la anarquía, cuando celosos los Representantes no pueden formarse un voto general o bajo el formidable peso de una facción, cuando la minoridad prevalece o domina a la mayoría. Sembrados están, dijo, de restos de ruinas ajenas las veredas que vamos a cruzar, y recorrió rápidamente la historia de algunos congresos, que por falta de una organización interior regular han presentado resultados bien tristes para el espíritu humano. Dedujo de todo, ser de absoluta necesidad, que desde los primeros pasos estudien los Representantes del Perú, conducirse a su objeto por medio del orden que inviolablemente deben observar en sus deliberaciones. Un sistema de policía interior el más propio para prevenir o reducir a su menor número los inconvenientes a que están sujetos los Congresos desde el principio de sus operaciones hasta sus últimos resultados; que facilite a todos los Diputados el ejercicio de su inteligencia y la independencia de su opinión, en que todos sean lo que pueden ser, se presten mutuos auxilios y puedan obrar sin confusión; un régimen interior que imponga al cuerpo entero la necesidad de la reflexión, la moderación y la constancia en sus tareas, es la tabla que nos salvará del naufragio.

Añadió: «Ella no es obra del momento y debe encargarse por el Congreso a una Comisión que prepare los trabajos. Mientras esto se verifica y debiendo dar principio hoy mismo a deliberaciones de la mayor trascendencia, es indispensable tener a la vista algunas de las instituciones o reglas principales generalmente adoptadas en las asambleas deliberantes de mayor nombradía». E hizo una enumeración circunstanciada de las respectivas a la iniciativa, debate y votación de las proposiciones. Concluyó, encargando a los espectadores un profundo silencio, porque si las galerías llegaban a tomar ascendiente en las deliberaciones del Congreso, el resultado sería la anarquía⁷.

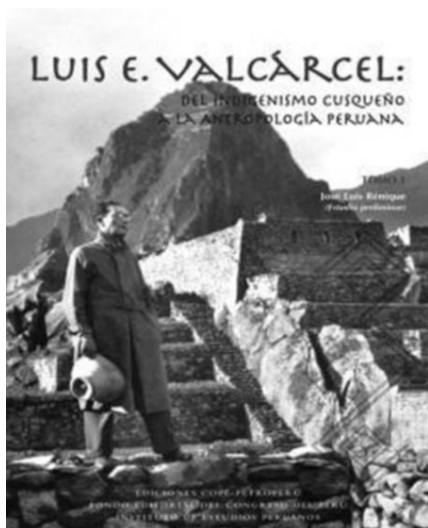
⁷ Libro de actas del Primer Congreso Constituyente de 1823-1825. Archivo del Congreso de la República.

SECCIÓN III

NOVEDADES
BIBLIOGRÁFICAS

1. LUIS E. VALCÁRCEL: DEL INDIGENISMO CUSQUEÑO A LA ANTROPOLOGÍA PERUANA

Autor: José Luis Rénique (compilador)



El nuevo libro *Luis E. Valcárcel: del Indigenismo Cusqueño a la Antropología Peruana* trata de dar una visión global de la obra y del pensamiento del padre de la Antropología en el Perú.

El libro en dos tomos intenta reunir, a través de una rigurosa selección, los textos de sus principales obras y artículos. La compilación y el estudio preliminar estuvieron a cargo del destacado investigador *José Luis Rénique*, profesor principal de la Universidad de Nueva York e historiador de la PUCP.

Este importante esfuerzo editorial se ha podido llevar a cabo gracias a Ediciones Copé de Petroperú, el Fondo Editorial del Congreso del Perú y el Instituto de Estudios Peruanos, tres de las más prestigiosas instituciones que difunden la cultura en el país, que por primera vez se han reunido para llevar a buen puerto este sobresaliente proyecto editorial.

Comentarios

«Los textos aquí recopilados son indispensables para entender la formación del indigenista peruano más importante del siglo XX. El ensayo introductorio traza el desarrollo de Valcárcel desde su formación en el Cusco y su temprano compromiso con el socialismo peruano, hasta su descubrimiento de la etnología y la escuela rural, y su participación en el gran proyecto indigenista pan-latinoamericano. Los textos de Valcárcel ofrecen pautas para un mejor entendimiento tanto de la historia de la antropología peruana, como de la importancia de la crítica intelectual y el compromiso político en un momento en que la cuestión indígena y la desigualdad regional vuelven a ocupar el centro del escenario político nacional.»

(Deborah Poole, antropóloga de la Universidad Johns Hopkins)

«El Cusco fue inspiración y obra de su vida. Con la arqueología delineó el pasado inca, con la etnohistoria develó su espíritu y con la etnología avizoró la tempestad andina que, a lo largo del siglo pasado,

transformaría drásticamente el rostro del Perú. La oportuna publicación de esta antología pone al alcance de las nuevas generaciones las fuentes de una trayectoria indispensable para comprender al Perú de hoy.»

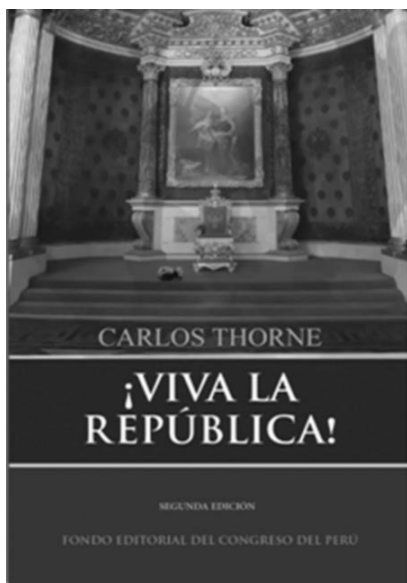
(Jorge Flores Ochoa, antropólogo de la Universidad San Antonio Abad del Cusco)

«La obra de Luis E. Valcárcel es fundamental para entender la cambiante naturaleza del indigenismo tanto como su esencialista pasión telúrica. Sorpréndase, asimismo, de cuantas afirmaciones ampliamente aceptadas sobre nuestro pasado histórico provienen, en realidad, -de Valcárcel y aprecie como sus relaciones con José Carlos Mariátegui o Julio C. Tello contribuyeron a forjar esta corriente esencial del pensamiento peruano. Pregúntese, finalmente, qué lecciones pueden extraerse de la obra del fundador de la antropología peruana.»

(Enrique Mayer, antropólogo de la Universidad de Yale).

2. ¡VIVA LA REPÚBLICA!

Autor: Carlos Thorne



En *¡Viva la República!*, el autor desarrolla la figura del dictador militar, feroz y dominante, atropellador insensible de todo derecho humano, que ha prevalecido en casi toda la escena histórica de los países hispanoamericanos hasta muy entrada la segunda mitad del siglo XX.

El escritor Carlos Thorne ha logrado construir sobre esa historia constante y colectiva un texto de imaginación desbordante que compite en realismo con su referente. De ese esfuerzo intelectual surge *¡Viva la República!*, novela en la que desgaja los sueños y pesadillas de una realidad que exorciza sin miramientos.

Con esta formidable puesta en práctica de su oficio, el autor elabora el personaje del dictador que, en el texto, son muchos y uno a la vez. ¡Viva

la República! es un escrito de ficción pero que nos recuerda lo que fuimos y lo que no debemos volver a ser. Ignominioso y plagado de vicios, el dictador de la novela, el general Pío Urano Servidela, revela, con su segundo apellido, un insoslayable parecido

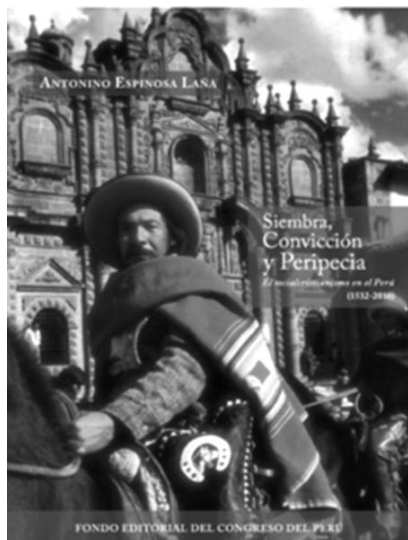
a un conocido militar argentino. La historia atrapa y queda así, en nuestra memoria, como la repetida imagen de lo más atroz de nuestra condición humana. Por otro lado, en la otra vertiente de caracteres, se encuentra el guerrillero preso, Santos *el Demonio*, singular nombre que refleja, otra vez, en este oxímoron conceptual, la perspectiva burlona y dual del autor.

La novela posee una concentración temporal que facilita el desarrollo de esta atmósfera sombría apropiada para la recreación de personajes como los que abundaron en los gobiernos militares hispanoamericanos. Como todos los dictadores, el general Pío Urano también es un militar todopoderoso que parece no tener límites en sus abusos y tropelías. Rodeado de la complacencia de servidores adulones y de estamentos cómplices como la Iglesia y la embajada de Estados Unidos, la corrupción y el saqueo de los bienes del país parecen ser su divisa.

A pesar del tiempo transcurrido y de los cambios que nuestros países en Hispanoamérica han experimentado, esta novela es actual por el tema que nos recuerda. El atropello y la impunidad, la corrupción y el irrespeto total a los derechos de los seres que poblamos esta América martillean como una enferma resonancia las páginas de la novela: rastros de un eco de lo que debemos evitar. Mucha gente ha sufrido ya la monstruosidad de las satrapías absolutas, parece decir Thorne, y por ello, aquí está este libro para que se la recuerde.

3. SIEMBRA, CONVICCIÓN Y PERIPECIA. EL SOCIALCRISTIANISMO EN EL PERÚ (1532-2010)

Autor: Antonino Espinosa Laña



El texto *Siembra, convicción y peripecia. El socialcristianismo en el Perú (1532-2010)*, de Antonino Espinosa Laña, es el resultado de un ciclo de conferencias dictadas con anterioridad a miembros de su agrupación política, el PPC, y que ahora aparecen convertidas en la unidad de un libro de impecable factura. Es, como el título lo anticipa, un libro de convicciones en el que, sin dejar de lado la reflexión crítica, toma partido por sus creencias particulares.

En este se da cuenta de la llegada del pensamiento cristiano a estas tierras mucho antes que se empezara a forjar la nación del Perú. La España mestiza y católica que llegó a nuestras tierras se funde con el antiguo Perú

y de ese crisol emana el mestizaje de quienes, como Garcilaso, a decir de Espinosa Laña, orientan su interpretación de la vida con la perspectiva cristiana.

El autor desarrolla un discurso de clara filiación cristiana y católica y, aunque su texto guarda coherencia con sus convicciones, no deja, sin embargo, de señalar puntos críticos en el largo proceso de entronización del catolicismo en nuestros territorios. Menciona, por ejemplo, la Inquisición, a la cual, sin justificarla, trata de dar una explicación en el recuento de los conflictos con los luteranos y anglicanos.

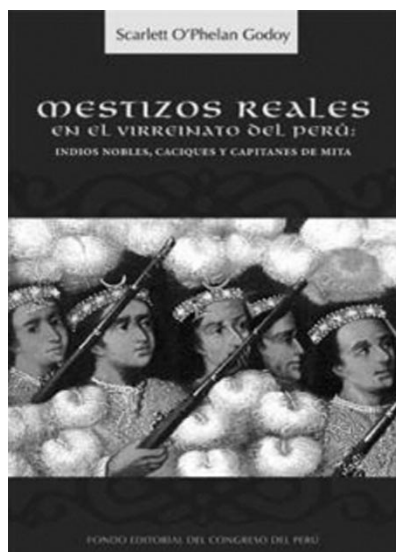
El libro esboza un relato en el que, aclarando puntos controversiales acerca de esa otra *leyenda negra* que fue el proceso de evangelización, asume culpas, pero, sobre todo, pone en el centro del conflicto la esencia ética de la religión católica.

Se podrá estar de acuerdo o no con lo planteado por Espinosa Laña, pero lo que debemos admitir es que, como afirma el autor, el catolicismo está unido a la historia de la nación peruana, a tal punto que esta religión es una forma de identidad en el Perú.

Semilla de valores que se siembra y de la cual ha nacido una gran parte de lo que es el rostro del Perú actual. Esa es la tesis central del autor, quien a su comprobada fe cristiana une su filiación comprometida con el socialcristianismo y la democracia, con un apasionamiento propio de los que han entregado su vida al quehacer político.

4. MESTIZOS REALES EN EL VIRREINATO DEL PERÚ: INDIOS NOBLES, CACIQUES Y CAPITANES DE MITA

Autor: Scarlett O'Phelan Godoy



Mestizos reales en el Virreinato del Perú: indios nobles, caciques y capitanes de mita es un libro en el que no solo se hace referencia a los indios nobles descendientes de los principales linajes incaicos del Cuzco, sino también a la elite indígena conformada por los caciques regionales que, a mediados del siglo XVIII, sumaban más de dos mil.

Adicionalmente, también se analiza la presencia de los indios capitanes de mita del sur andino, quienes en un principio eran escogidos entre las segundas personas de la dirigencia cacical. Es decir, se toca un amplio espectro de la actuación de este sector social privilegiado que, para el siglo XVIII, ya estaba conformado en

gran medida por «mestizos reales», quienes terminarían perdiendo sus atributos y credenciales con la entrada de la República, al pasar a convertirse de caciques en ciudadanos.

La investigación de Scarlett O'Phelan Godoy aborda otros aspectos de interés, como la vigencia de lo que se ha denominado el «Movimiento Nacional Inca» del siglo XVIII, la interacción entre indios nobles e indios del común en el Perú borbónico, el ingreso de indios nobles al clero secular durante mediados del siglo XVIII, la religiosidad de la elite indígena y las advocaciones de las cuales eran devotos, y la actuación política en España de los indios nobles Manuel y Dionisio Uchu Inca Yupanqui.

El Fondo Editorial del Congreso de la República, tomando en consideración el aporte de estos trabajos, los ha reunido en este volumen y espera, con esta publicación, unirse y participar en la difusión del conocimiento de la nobleza indígena durante la Colonia que hace la profesora O'Phelan.

SECCIÓN IV

LEYES Y
RESOLUCIONES
LEGISLATIVAS
PUBLICADAS

(Desde el 1 de julio al 30 de setiembre de 2013)

LEYES Y RESOLUCIONES LEGISLATIVAS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2013-2014

NÚMERO	TÍTULO	FECHA DE PUBLICACIÓN
30056	Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial	02/07/2013
30057	Ley del Servicio Civil	04/07/2013
30058	Ley de delimitación territorial noroeste del distrito de San Juan de Miraflores, colindancia con el distrito de Santiago de Surco, en la provincia y departamento de Lima	05/07/2013
30059	Ley de fortalecimiento de la Gestión Municipal a través del sinceramiento de la Deuda Municipal	05/07/2013
30060	Ley que proroga el beneficio de devolución del Impuesto Selectivo al Consumo regulado por la Ley 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del Transporte Público Interprovincial de Pasajeros de Carga	05/07/2013
30061	Ley que declara de prioritario interés nacional la atención integral de la salud de los estudiantes de educación básica regular y especial de las instituciones educativas públicas del ámbito del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y los incorpora como asegurados del Seguro Integral de Salud (SIS)	06/07/2013
30062	Ley que uniformiza el canon y sobrecanon por la explotación de petróleo y gas para los departamentos de Piura, Tumbes, Loreto y Ucayali y la provincia de Puerto Inca en el departamento de Huánuco	06/07/2013
30063	Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES)	10/07/2013
30064	Ley Complementaria para la Reestructuración Económica de la Actividad Deportiva Futbolística	10/07/2013
30065	Ley de Fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos	13/07/2013
30066	Ley para el financiamiento de programas sociales y acciones prioritizadas en materia de desarrollo e inclusión social y transportes y comunicaciones	13/07/2013
30067	Resolución Legislativa que aprueba el Protocolo que modifica el Convenio para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional firmado en Varsovia el 12 de octubre de 1929, modificado por el Protocolo hecho en La Haya el 28 de septiembre de 1955	13/07/2013

30068	Ley que incorpora el artículo 108-A al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio	18/07/2013
30069	Resolución Legislativa que elige a tres miembros del Directorio del Banco Central de Reserva del Perú	18/07/2013
30070	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de unidades navales y personal militar extranjeros al territorio de la República, de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras correspondiente a julio de 2013	19/07/2013
30071	Resolución Legislativa que deja sin efecto la Resolución Legislativa 30069	25/07/2013
30072	Resolución Legislativa que autoriza el ingreso de personal militar extranjero al territorio de la República, de acuerdo con el Programa de Actividades Operacionales de las Fuerzas Armadas del Perú con Fuerzas Armadas Extranjeras, correspondiente a agosto de 2013	02/08/2013
30073	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud	09/08/2013
30074	Resolución Legislativa que autoriza al Señor Presidente de la República a salir del territorio nacional los días 15 y 16 de agosto de 2013, con el objeto de asistir a la ceremonia de transmisión del mando presidencial al Presidente Electo de la República del Paraguay, señor Horacio Manuel Cartes Jara, que se realizará en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el 15 de agosto de 2013.	10/08/2013
30075	Ley de fortalecimiento de la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo PROMPERÚ	18/08/2013
30076	Ley que modifica el Código Penal, Código Procesal Penal, Código de Ejecución Penal y el Código de los Niños y Adolescentes y crea Registros y Protocolos con la finalidad de combatir la inseguridad ciudadana	19/08/2013
30077	Ley Contra el Crimen Organizado	20/08/2013
30078	Ley que Promueve el Desarrollo de Parques Industriales Tecnológico-Ecológicos	21/08/2013
30079	Resolución Legislativa que autoriza al Señor Presidente de la República a salir del territorio nacional del 30 al 31 de agosto de 2013, con el objeto de asistir a la VII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), que se realizará en la ciudad de Paramaribo, República de Surinam, el 30 de agosto de 2013.	29/08/2013
30080	Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República a salir del territorio nacional del 22 al 27 de setiembre de 2013, con el objeto de asistir al Debate General del 68° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que se realizará en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, del 23 al 27 de setiembre de 2013.	20/09/2013

30081	Ley que establece la ubicación geográfica y la sede de la capital del distrito de Morococha en la provincia de Yauli, departamento de Junín	20/09/2013
30082	Ley que modifica la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones	22/09/2013
30083	Ley que establece medidas para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles	22/09/2013
30084	Ley que modifica el artículo 22 del Código Civil para precisar el nombre en el caso de que un cónyuge o concubino adopte al hijo del otro	22/09/2013
30085	Ley que declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución del Proyecto “Mejoramiento de la Avenida Néstor Gambetta - Callao”, en la Provincia Constitucional del Callao	22/09/2013
30086	Ley de creación del distrito de Anchiuay en la provincia de La Mar, departamento de Ayacucho	29/09/2013
30087	Ley de creación del distrito de Canayre en la provincia de Huanta, departamento de Ayacucho	29/09/2013

RESOLUCIONES LEGISLATIVAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

NÚMERO	TÍTULO	FECHA DE PUBLICACIÓN
004-2012-2013-CR	Resolución Legislativa que elige a los señores Cayo César Galindo Sandoval, Francisco José Eguiguren Praeli, Víctor Mayorga Miranda, Víctor Rolando Sousa Huanambal, José Luis Sardón de Taboada y Ernesto Jorge Blume Fortini como miembros del Tribunal Constitucional	18/07/2013
005-2012-2013-CR	Resolución Legislativa que elige a la Defensora del Pueblo	18/07/2013
006-2012-2013-CR	Resolución Legislativa que deja sin efecto la Resolución Legislativa del Congreso 004-2012-2013-CR	25/07/2013
007-2012-2013-CR	Resolución Legislativa que deja sin efecto la Resolución Legislativa del Congreso 005-2012-2013-CR	25/07/2013

Impreso en la Imprenta del Congreso de la República

Octubre de 2013