



Universidad
Inca Garcilaso de la Vega

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS

AGENDA LEGISLATIVA: ANÁLISIS Y PROPUESTAS

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR:

Bachiller VILLACORTA CRUZ LUIS ENRIQUE

<https://orcid.org/0009-0004-4647-0507>

ASESOR:

DRA. ARENAS ACOSTA JUANA FLOR

(ORCID 0009-0002 – 0216 – 5575X)

Lima, 25 de agosto de 2023

TRABAJO FINAL - LUIS ENRIQUE VILLACORTA CRUZ

INFORME DE ORIGINALIDAD

16%

INDICE DE SIMILITUD

15%

FUENTES DE INTERNET

6%

PUBLICACIONES

7%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	Submitted to Pontificia Universidad Catolica del Peru Trabajo del estudiante	2%
2	docplayer.es Fuente de Internet	1%
3	www.scribd.com Fuente de Internet	1%
4	hdl.handle.net Fuente de Internet	1%
5	www2.congreso.gob.pe Fuente de Internet	1%
6	www.slideshare.net Fuente de Internet	1%
7	documentop.com Fuente de Internet	<1%
8	blog.pucp.edu.pe Fuente de Internet	<1%
9	leyes.senado.gov.co Fuente de Internet	

DEDICATORIA

A mi madre Angélica y a mi esposa Marisol, pilares fundamentales en mi vida.

Luis Enrique Villacorta Cruz.



Al Dr. César Delgado Gúembes fuente de consulta parlamentaria desde hace muchos años y a Carmen Aliaga Aranda del Dpto. Comisiones del Congreso por su colaboración en la implementación de la agenda legislativa 2021 - 2022 durante mi paso por la presidencia del Congreso.

RESUMEN

El trabajo tiene como principal objetivo estudiar y analizar la agenda legislativa utilizando un método analítico y descriptivo insertándonos en la mecánica del procedimiento legislativo para que a partir de su problemática y falencias puedan surgir aportes y propuestas para mejorar la calidad de las leyes y el enfoque del Parlamento hacia los más importantes problemas sociales y económicos, con una respuesta jurídica adecuada y coherente con las políticas de Estado que el país necesita.

PALABRAS CLAVES

Función legislativa. Agenda Legislativa. Leyes declarativas. Calidad legislativa. Control ex post de las leyes.

ABSTRACT

The main objective of the work is to study and analyze the legislative agenda using an analytical and descriptive method, inserting ourselves into the mechanics of the legislative procedure so that, based on its problems and shortcomings, contributions and proposals can arise to improve the quality of the laws and the approach of the law. Parliament towards the most important social and economic problems with an adequate legal response and coherent with the State policies that the country needs.

KEYWORDS

Legislative function. Legislative agenda. Declarative laws. Legislative quality. Ex post control of laws.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES.....	6
1.1. DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA O INSTITUCIÓN.....	7
1.2. DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO.....	7
1.3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO.....	8
1.4. ACTIVIDAD GENERAL O ÁREA DE DESEMPEÑO.....	8
1.5 MISIÓN Y VISIÓN.....	9
CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EXPERIENCIA.....	10
2.1 ACTIVIDAD PROFESIONAL DESARROLLADA.....	10
2.2. PROPÓSITO DEL PUESTO Y FUNCIONES ASIGNADAS.....	10
2.3. APLICACIÓN DE LA TEORÍA EN LA PRÁCTICA DEL DESEMPEÑO PROFESIONAL.....	11
CAPÍTULO III: FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO.....	15
3.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.....	15
3.2. TEORÍA SOBRE LA PROBLEMÁTICA.....	18
3.3. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA.....	22
CAPÍTULO IV: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES.....	31
4.1. DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	31

4.2 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN.....	33
4.3. IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVA SELECCIONADA. ACTIVIDAD Y PROCEDIMIENTOS.....	34
4.4. COSTO DE IMPLEMENTACIÓN.....	36
4.5 EVALUACIÓN DE FACTIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN.....	36
CONCLUSIONES.....	37
RECOMENDACIONES.....	38
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	38



INTRODUCCIÓN

El trabajo de suficiencia profesional denominado Agenda Legislativa: Análisis y Propuestas intenta internarse en el proceso legislativo desde su elaboración, formulación, aprobación y ejecución. En el Capítulo I abordamos una descripción muy sucinta del Poder Legislativo de los servicios que brinda al país, como es la de dar leyes, ejercer la fiscalización a todo nivel y labores de representación de cada uno de los parlamentarios, siendo lo más relevante su misión de brindar estabilidad democrática y tratar de alcanzar el bienestar general de los peruanos.

El Capítulo II está circunscrito a mi experiencia y las labores que realicé como servidor parlamentario, dentro de ellas, tareas de apoyo al jefe del departamento de investigación parlamentaria en ejes temáticos como el seguimiento a la agenda legislativa y a los objetivos de desarrollo sostenible.

En el Capítulo III se aborda lo que vendría ser el marco teórico y práctico. Se describe todas las aristas por las que atraviesa el proceso legislativo desde su convocatoria formulación, debate y aprobación, precisando las falencias y omisiones que impactan en el desarrollo de la agenda legislativa, en la productividad y en el objetivo de mejorar la calidad de las leyes.

El último Capítulo IV tomando en consideración el análisis de la problemática se plantean propuestas de solución, que pasan por aspectos de reformas constitucionales, modificaciones al reglamento del congreso y medidas de carácter administrativo, pensando en el objetivo mayor de que el Congreso atienda los problemas principales del país contenidos en los ejes temáticos de su agenda legislativa.

CAPÍTULO I: ASPECTOS GENERALES

1.1. DESCRIPCIÓN DE LA EMPRESA O INSTITUCIÓN

Congreso de la República del Perú

Compuesto por una sola cámara e integrado por 130 congresistas, elegidos a través de un sistema de elección por circunscripciones electorales por 25 regiones, incluido 2 escaños para los peruanos que se encuentran en el exterior. Su duración o mandato es por el período de cinco años (Const, 1993, art. 90).

1.2. DESCRIPCIÓN DEL PRODUCTO O SERVICIO

Los productos o servicios que brinda el Poder Legislativo en esencia son tres:

Dar, modificar o derogar leyes, resoluciones legislativas, leyes de reforma constitucional, otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, de forma delegada (Reglamento del Congreso, 2022).

Realizar una labor de fiscalización y de control político fundamentalmente al Poder Ejecutivo y a todo ente administrativo independientemente de su alcance nacional, regional y local.

Los 130 parlamentarios representan a la Nación y, por lo tanto, tienen la función de representación ante la ciudadanía en general.

Otro de los servicios o funciones especiales que brinda al país, es el de elegir al Defensor del Pueblo. a los siete integrantes del Tribunal Constitucional. a elegir y designar a tres integrantes del directorio del Banco Central de Reserva y a ratificar al presidente del directorio del BCR. A designar al Contralor General de la República y al titular de la SBS (Reglamento del Congreso,

2022).

1.3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y CONTEXTO SOCIO ECONÓMICO

El Congreso de la República se ubica en la ciudad de Lima Metropolitana en el distrito de Lima, Cercado. Palacio Legislativo s/n frente a la Plaza Bolívar.

El contexto social y económico es estable en todo el país, luego de las turbulencias políticas del 07 de diciembre del 2022, por un intento de golpe de Estado por parte del presidente Pedro Castillo Terrones y su posterior vacancia y sucesión presidencial de la primera vicepresidenta Dina Boluarte Zegarra. Luego de meses de convulsión social y de pedidos de los colectivos sociales para un adelanto de elecciones la situación social y política se ha estabilizado temporalmente.

En el ámbito económico se espera un crecimiento de 2,6 a 2,2% y se ha tenido una inflación anual de 7,89% debido a los efectos de las lluvias por el cambio climático y a los conflictos políticos del segundo semestre del año 2022. (Banco Central de Reserva, 2023).

1.4. ACTIVIDAD GENERAL O ÁREA DE DESEMPEÑO

El Congreso de la República se divide administrativa y funcionalmente en dos áreas: La organización parlamentaria y el servicio parlamentario.

La organización parlamentaria está conformada por el Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, la Mesa Directiva, la Presidencia del Congreso, las Comisiones Ordinarias, la Comisión Permanente, los Grupos Parlamentarios, los Congresistas distribuidos por distritos electorales y las ligas parlamentarias, las que están vinculadas a las estructuras en la que se desenvuelven los 130 parlamentarios (Reglamento del Congreso de la República, 2022).

En cambio, el Servicio Parlamentario es la estructura orgánica y funcional cuya labor sirve de soporte de asesoría y apoyo para que los parlamentarios y los órganos que conforman puedan cumplir con sus funciones legislativas, de fiscalización y de representación a sus electores.

El servicio parlamentario debe ser imparcial y apolítico en sus acciones y tareas que realiza que son esencialmente técnicas, tiene autonomía funcional y en la gestión dentro de la que regula su estatuto. (Reglamento del Congreso, 2022, art. 38)”.

El Departamento de Investigación Parlamentaria depende de la Oficialía Mayor y de la Dirección General Parlamentaria, y en él trabajo y colaboro en el análisis de la agenda legislativa y tareas vinculadas a la labor legislativa.

El Departamento de Investigación Parlamentaria tiene entre sus finalidades brindar soporte en la elaboración de documentos de trabajo, informes de investigación especializada sobre múltiples puntos y aspectos temáticas que necesiten las comisiones u otras comisiones de investigación y especiales, y obviamente a los 130 parlamentarios. (Resolución No. 045 – 2019 – 2020, OM – CR 2019).

1.5 MISIÓN Y VISIÓN

La Visión del Congreso consiste en afirmar la estabilidad y la institucionalidad democrática para alcanzar el bienestar general consiente de ser uno de los órganos más representativos del país.

Según el Portal del Congreso su Misión consiste en tratar de alcanzar el bienestar general de todos los peruanos y consolidar el sistema democrático, con transparencia y eficacia, en el marco de las atribuciones que le confiere la Constitución Política del Perú y su Reglamento del Congreso (Congreso de la República, 2023, párr. 2).

CAPÍTULO II: DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA EXPERIENCIA

2.1 ACTIVIDAD PROFESIONAL DESARROLLADA

En el cargo de técnico parlamentario de la Jefatura del Departamento de Investigación Parlamentaria (DIP) desarrollo diversas labores y tareas. Elaborar informes técnico – legales sobre temas específicos de coyuntura legal. Revisar, observar y proponer mejoras a determinados informes y cuadros sobre la temática parlamentaria que dispone el jefe del DIP.

Observar, analizar y procesar los proyectos de leyes (presentados, en Comisiones, dictaminados y aprobados en las Comisiones Ordinarias y en el Pleno del Congreso; hasta su publicación. Estos proyectos de leyes tienen que tener relación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la Agenda Legislativa aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres. Hacer seguimiento a estos ejes temáticos durante el procedimiento legislativo.

Efectuar alertas coyunturales sobre determinados temas parlamentarios vinculados con los temas legislativos y constitucionales.

2.2. PROPÓSITO DEL PUESTO Y FUNCIONES ASIGNADAS

El propósito del puesto es apoyar, colaborar y asistir al jefe del Departamento de Investigación Parlamentaria en todas las funciones asignadas al Departamento. Elaborar, analizar, redactar documentos, informes y cuadros para desarrollar las funciones del DIP, previstos en el Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario), las cuales están referidas a no solo dar apoyo en el asesoramiento y brindar información sistematizada al jefe del departamento de investigación parlamentaria, para poder cumplir con las tareas de la función legislativa y de control político, a través de informes técnicos y carpetas temáticas, legislación comparada,

antecedentes parlamentarias y sugiriendo bibliografía relacionada con cada tema en estudio. (Resolución No. 045 – 2019 – 2020-OM-CR-2019, arts. 48 y 49).

2.3. APLICACIÓN DE LA TEORÍA EN LA PRÁCTICA DEL DESEMPEÑO

PROFESIONAL

Los pilares en los que se sustenta mi labor en el Congreso son sobre la Agenda Legislativa y complementariamente sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los cuales tienen que guardar observancia con el marco constitucional.

La Agenda Legislativa fue incorporada al Reglamento del Congreso, al artículo 29, a fines del año 2001, mediante Resolución Legislativa del Congreso 011 – 2001 – CR:

La Agenda Legislativa fue incorporada al Reglamento del Congreso a fines del año 2001, a fin que cuando inicie cada año legislativo todos los grupos parlamentarios y el gobierno planteen sus proposiciones legales señalando los temas o leyes que quieren se apruebe en cada año legislativo. (Reglamento del Congreso, 2022, art. 29).

Antes de ingresar al ámbito de la Agenda Legislativa es preciso señalar que el Acuerdo Nacional, si bien surge unos meses después que ésta, constituye su plataforma de políticas públicas, puesto que la Agenda Legislativa se sustenta en las 35 políticas de Estado que tiene el Acuerdo Nacional.

Según el portal del Acuerdo Nacional es un foro o mesa de coordinación que busca obtener consensos en los diversos niveles de gobierno y conjuntamente con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento y la sociedad civil representada a través de diversas instituciones de envergadura nacional, consensuando las políticas de Estado en cuatro ejes: 1) fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, 2) desarrollo con equidad y justicia social, 3) promover

la competitividad del país y 4) afirmar un Estado eficiente, transparente y descentralizado, que constituyen sus 4 objetivos fundamentales (Acuerdo Nacional, 2023, párr. 1).

El Acuerdo Nacional fue suscrito y creado el 22 de julio del 2002, bajo la Presidencia de Alejandro Toledo Manrique. Participaron de su fundación 07 agrupaciones políticas con representación en el Congreso: Acción Popular, Frente Independiente Moralizador, Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Somos Perú, Unidad Nacional, Unión por el Perú, y también 07 organizaciones de la sociedad civil, de las Iglesias evangélicas y católica, representantes de los trabajadores, empresarios y de los gobiernos regionales, tales como: Concilio Nacional Evangélico del Perú, Confederación General de Trabajadores del Perú, CONFIEP, Conferencia Episcopal Peruana, Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y la Sociedad Nacional de Industrias. (Acta de Suscripción del Acuerdo Nacional, 2002)

Por otro lado, para la presentación de toda iniciativa legislativa o proyectos de ley se debe consignar en el texto si tienen relación con la agenda legislativa y las políticas de Estado contenidas en el Acuerdo Nacional. (Reglamento del Congreso, 2022, art. 76 numeral 2.3 inciso 3).

La Agenda Legislativa es el derrotero que debe observar, seguir y aprobar el Congreso en materia legislativa en el lapso de un año legislativo. Aún cuando éste instrumento de gestión parlamentaria es obligatorio en el Reglamento del Congreso, desde el año 2001 hasta el 2023, solo se aprobaron 09 Agendas Legislativas. Cabe señalar que cada agenda dura un año legislativo. En el período 2001 al 2006 se aprobaron 5 Agendas Legislativas, en el tramo 2006 al 2011 solo se aprobó una (1) , una (1) en el Congreso 2016 al 2021, y en este actual Congreso se han aprobado dos Agendas Legislativas, bajo la presidencia de María del Carmen Alva Prieto y José Williams Zapata.

La Agenda Legislativa esta vinculada a la función legislativa, que es la función principal del Congreso como lo prescribe el numeral 2) del artículo 102 de la Constitución Política. El Parlamento se renueva cada 5 años, y dentro de ese período, le corresponde elegir y decidir la política legislativa a aplicar en el país, para los diversos beneficiarios sobre los que impactarán las normas aprobadas. En cierta medida el Poder Legislativo tiene que evaluar, planificar y dar sus productos legislativos conforme a la Agenda Legislativa.

Como bien señala (DELGADO GUEMBES, 2016) ¿Cuáles son los instrumentos de programación? En terminos generales, y según el desenvolvimiento de la política nacional reciente, el principal instrumento es la Agenda Legislativa Priorizada, también conocida como Agenda Legislativa Anual, que es el instrumento que fija políticas priorizadas con criterio de mediano y largo plazo, así como la Agenda de Sesiones, que es el instrumento en que se consigna la relación de iniciativa sobre los debe debatir el Pleno en cada día de sesión (p. 5).

Por tanto, la Agenda Legislativa es un instrumento de planificación estratégica de carácter legislativo. Allí se propone, elige y decide cuales deben ser las leyes para el país, para darle contenido legal a las políticas públicas.

¿Como surge la Agenda Legislativa? Como bien señala el artículo 29° del Reglamento del Congreso, al inicio de un nuevo Congreso o de un nuevo año legislativo hay un procedimiento, que el Reglamento del Congreso y la práctica parlamentaria, en los últimos dos años, 2021 - 2022 y 2022 – 2023 ha seguido el siguiente procedimiento:

1. El Presidente del Congreso da inicio al procedimiento, cursando un Oficio a los grupos parlamentarios y al Poder Ejecutivo, para que remitan sus proyectos de leyes (en un

plazo que puede ser 15 días o 30 días calendarios) que consideren necesario debatir y aprobar para cada año legislativo.

2. Los grupos parlamentarios y el consejo de ministros remiten sus propuestas por escrito a la Presidencia del Congreso o a la Oficialía Mayor.
3. La Oficialía Mayor con la Dirección General Parlamentaria consolida toda la información, la selecciona y clasifica en base a determinados ejes temáticos vinculados a las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, y posteriormente, una vez procesados presenta una propuesta de Agenda Legislativa.
4. Esta propuesta es presentada a consideración del Consejo Directivo del Congreso, que es el órgano donde se evalúa y se debate la pertinencia o no de cada una de las propuestas. Finalizado el debate, se vota y aprueba y se incluye en la agenda del Pleno, con carácter prioritario.
5. En el Pleno se somete a consideración de los 130 parlamentarios, la propuesta del Consejo Directivo. En esa sesión, se vuelve a debatir, cual propuesta debe ser excluida o incluida. Al final, se aprueba por mayoría simple, la propuesta final, sea en bloque o por eje temático.
6. Aprobada la Agenda Legislativa se expide la Resolución Legislativa respectiva y se publica en el diario oficial el Peruano, para su implementación; lo que permitira su cumplimiento y evaluación en el tiempo de un año.

El ex Oficial Mayor del Congreso y constitucionalista (DELGADO GUEMBES C. , 2016) ha caracterizado la importancia de una Agenda Legislativa en el Poder Legislativo. Como una acción legislativa que da transparencia a la gestión; es inclusiva en el desarrollo legislativo; se trata de políticas basadas en consenso entre las bancadas parlamentarias; posibilita hacer un

seguimiento de las metas propuestas; posibilita racionalizar los recursos en base a objetivos; se puede realizar una evaluación de gestión por resultados; y permite tener una visión con proyección del país, entre otras. (p. 9).

La Agenda Legislativa debería de ser la hoja de ruta normativa del Congreso de la República, por encima de los temas y problemas coyunturales, que siempre se presentan en el país, debido a su fragilidad institucional.

CAPÍTULO III: FUNDAMENTACIÓN DEL TEMA ELEGIDO

3.1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

Hemos señalado que la Agenda Legislativa es en términos de gestión pública un instrumento de gestión estratégica del Poder Legislativo.

Ésta permite evaluar y medir la productividad y calidad de las leyes que emanan del Congreso.

La primera agenda legislativa para el período 2001 – 2002 se basó en 09 problemas nacionales. No se aprobó mediante Resolución Legislativa del Congreso. Incluyó 53 temas o número de proyectos. Para el año legislativo 2002 – 2003 se contemplaron 101 temas o proyectos de leyes, basados en los ejes y políticas del Acuerdo Nacional – que ya existía como foro para lograr consensos- En el año 2003 – 2004 hubieron 48 temas o proyectos de leyes.

El año legislativo 2004 – 2005 hubieron 34 temas o proyectos de leyes, sustentado en los ejes y políticas del Acuerdo Nacional. Para el año 2005 – 2006 se vieron 24 temas o proyectos de leyes, todos basados en los ejes y políticas del Acuerdo Nacional. El período anual 2012 – 2013 se abordaron 41 temas o proyectos de leyes, fundamentados en los ejes y políticas del Acuerdo Nacional. En el año 2017 – 2018 se vieron 28 temas o proyectos de leyes, basados en el Acuerdo

Nacional. Posteriormente, en el año legislativo 2021 – 2022 se vieron 71 temas o proyectos de leyes, fundamentados en el Acuerdo Nacional. Finalmente, en el año 2022 – 2023 se aprobaron 109 temas o proyectos de leyes, teniendo en consideración los ejes y políticas del Acuerdo Nacional.

Como se ha podido advertir, desde la incorporación de la Agenda Legislativa en el Reglamento del Congreso en el año 2001 hasta el 2023 han habido 09 Agendas Legislativas.

Teniendo el carácter obligatorio y vinculante, ésta no se cumplió en 13 años legislativos. Ese es un primer problema que se advierte, su no cumplimiento a cabalidad con la obligatoriedad de la Agenda Legislativa vinculante.

En la gestión 2021 – 2022 se aprobaron 60 leyes declarativas. En la gestión del Presidente del Congreso, José Williams Zapata se aprobó 78 leyes declarativas, 30 % más que en la gestión de María del Carmen Alva Prieto. Esta data nos lleva al problema de la proliferación de las leyes declarativas. La Agenda Legislativa 2021 – 2022 alcanzó un nivel de cumplimiento de 82%, incluyéndose a leyes declarativas en el cómputo. Una cifra similar se ha dado en el período 2022 – 2023, aunque ha habido mayor incidencia normas declarativas.

En los dos primeros años legislativos se han presentado en total 5622 proyectos de leyes (hasta el 25. 07. 2023) 239 son del Poder Ejecutivo y de éstos, 132 fueron publicadas. Son en global 234 iniciativas legales por mes, más de 7 proyectos por día. Es una gran cantidad de propuestas legislativas. Cuando las iniciativas legales se presentaban en forma individual se alcanzaban esas cifras altas. Para corregir y ordenar el proceso legislativo se modificó el Reglamento del Congreso para que la presentación de proposiciones legales sea a través de las

grupos parlamentarios. Sin embargo, cuantitativamente el número de proyectos es altamente elevado, muy similar al que era cuando se presentaban individualmente.

Al inicio del período legislativo 2021 – 2026 hubieron 09 grupos parlamentarios. Dos años después, se han constituido 03 grupos parlamentarios más, lo que da un total de 12 bancadas, producto de disidentes o renunciantes a los grupos parlamentarios por el cual fueron elegidos. Tal cantidad de bancadas atomiza al Congreso y dificulta la obtención de consensos o lograr votaciones calificadas para reformas constitucionales por ejemplo. Hay también un problema de transfuguismo por interés políticos o particulares.

Por ejemplo, la bancada mayoritaria originalmente era Perú Libre con 37 escaños, al cabo de 2 años ha tenido 25 renunciaciones y disidencias, creándose o fusionándose 04 nuevas bancadas alrededor de ésta.

El investigador y cronista parlamentario (HIDALGO M. 2023, señala en una investigación del diario el Comercio que en la gestión 2022 – 2023, que acaba de culminar, se dieron 347 fórmulas legislativas aprobadas, de las cuales 207 llegaron a publicarse oficialmente. Fundamenta que de 347 carpetas legislativas el 46 % tenía observaciones técnicas u opiniones que observaban las propuestas. El 29 % no tenía observaciones técnicas, un 23 % no tenía opiniones técnicas o no se mencionaron su contenido. Y un 2% de las leyes aprobadas fueron exoneradas del debate y aprobación por las Comisiones especializadas. 113 autógrafas fueron observadas por el Poder Ejecutivo, y el Parlamento insistió en su aprobación en un 56 %, haciendo valer su prerrogativa de aprobación por insistencia. Estos datos nos llevan a observar como un tema importante de la problemática legislativa, el de la calidad legislativa y estudio y la técnica legislativa.

Otro aspecto, a tomar en cuenta, es el conocer cuáles ejes temáticos o tipo de leyes predominan o tienen mayor demanda y aprobación por el Poder Legislativo. El 22% fueron leyes declarativas, ocupando el primer lugar de interés y aprobación por el Pleno del Congreso; un segundo lugar, lo ocupan los temas económicos con un 10%, un 8% las propuestas en materia presupuestal, un 7% temas de Justicia, 5 % temáticas de Seguridad Ciudadana y Defensa, Descentralización y Salud 5 % respectivamente, y Educación y Defensa del Consumidor 4 % respectivamente. Lo que nos lleva a la pregunta si el Congreso se encuentra articulado y fidelizado con su Agenda Legislativa.

Según la encuesta de opinión de Ipsos del mes de julio nos señala que el Parlamento tiene 9% de aprobación y 85 % de desaprobación. Alcanza un dígito de aprobación ante la ciudadanía, lo cual es una cifra alarmante y preocupante, más allá que casi todos los Parlamentos en el mundo no gozan de mucha aprobación. Los principales problemas que aquejan al país y a los peruanos según la gran mayoría de los estudios de opinión son: 1) La delincuencia, 2) La corrupción, 3) El desempleo, 4) La crisis política, 5) La salud pública y 6) El incremento del costo de vida y la inflación.

Mientras que para el Congreso la mayor cantidad de sus leyes se configuran en leyes declarativas, para el ciudadano de a pie, los grandes problemas que tienen que afrontar son los de la inseguridad ciudadana, desempleo y corrupción.

Estos datos nos llevan a colegir que hay un divorcio entre el Congreso y la clase política con la población en general. Y esto viéndolo desde el punto de vista de su producción legislativa.

3.2. TEORÍA SOBRE LA PROBLEMÁTICA

El Reglamento del Congreso es una ley, en la que se puntualizan las funciones del Congreso y toda su estructura de funcionamiento, pero también el estatuto de los parlamentarios y todos los procedimientos parlamentarios. Tiene naturaleza de ley orgánica, lo que implica que para su modificación o derogación requiere de la mitad más uno del número legal de congresistas, es decir, 66 votos. (Reglamento del Congreso de la República, 2022, art. 1).

Esta vinculada a la problemática en cuestión, la función legislativa la cual comprende según el artículo 4° del Reglamento del Congreso el debatir y aprobar reformas constitucionales, leyes que pueden ser leyes ordinarias y orgánicas y también las resoluciones legislativas. Modificarlas o derogarlas.

Resoluciones Legislativas. Son las normas que aprueba el Congreso sea para sancionar a los altos funcionarios públicos que cometen infracción a la Constitución o son pasibles de denuncias constitucionales ante la Fiscalía de la Nación, o para aprobar Tratados y/o Convenios Internacionales, reformas constitucionales, o para modificar su propio Reglamento del Congreso, el Código de Ética de la Función Pública y la Agenda Legislativa.

Leyes declarativas. Revisando la Constitución, el Reglamento del Congreso, las leyes orgánicas del Ejecutivo, de Gobiernos Locales y de Gobiernos Regionales, advertimos que no existe una delimitación o prescripción sobre éstas leyes. Y cuando se menciona este tipo de leyes se asocia a los conceptos necesidad pública e interés nacional. La gama de leyes denominadas declarativas es muy amplia, van desde una ley de expropiación, para incentivar la inversión pública o privada y también para impulsar obras públicas, fechas o hechos conmemorativos, e incluso para otorgar la calidad de héroes a determinados personajes del país.

El procedimiento legislativo. Existen 3 clases de procedimientos parlamentarios:

1. El procedimiento legislativo.
2. El procedimiento de control político, a través del cual se sustancian la investidura del Consejo de Ministros, interpelación, invitación a los ministros, la censura a los ministros, la confianza a los miembros del gabinete y las investigaciones sobre temas de interés público.
3. Los procedimientos especiales para nombrar al Defensor del Pueblo, los magistrados del Tribunal Constitucional, el Contralor General de la República, tres miembros del directorio del Banco Central de Reserva (se ratifica al Pdte. BCR) y la designación del titular de la SBS (Reglamento del Congreso, 2022, págs. 86 y 87).

Lo que compete a este capítulo es precisar en que consiste el procedimiento legislativo.

En el Capítulo VI del Reglamento del Congreso, sobre procedimientos parlamentarios sección primera se precisa que la finalidad del procedimiento legislativo es aprobar normas de rango de ley y resoluciones legislativas con alcance general.

Toda proposición legislativa o de resolución legislativa cuenta con requisitos de admisibilidad tales como: una exposición de motivos en el que se detalle la problemática y la propuesta a resolver; un análisis costo beneficio en el que se precise cual es el costo económico para el Estado y sobre quienes impactará beneficiosamente si se aprueba la norma; los efectos de la norma sobre la legislación que se pretende cambiar, derogar o modificar; la vinculación o conexión de la norma con la agenda legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, así como, debe precisar si hay algún tipo de impacto presupuestal o ambiental.

Conforme lo señala el Reglamento del Congreso, el procedimiento legislativo pasa por 6 etapas:

1. La presentación de la iniciativa legislativa.
2. El pase a estudio en las Comisiones Ordinarias.
3. La difusión de los dictámenes aprobados en Comisiones a través del portal del Parlamento.
4. El debate en el Pleno, para lo cual el dictamen debe pasar a la agenda del Pleno.
5. La aprobación en el Pleno, mediante doble votación.
6. La suscripción de la autógrafa y promulgación y remisión al Poder Ejecutivo (Reglamento del Congreso, 2022, art. 73).

Sin embargo, el Reglamento del Congreso, permite saltarse la aprobación de dictámenes y publicación de éstos, a través de la Junta de Portavoces mediante sus voceros que representen las tres quintas partes de los parlamentarios, es decir, 78 votos. No se permite esta excepción o exoneración cuando se trata de reformas constitucionales, leyes orgánicas o que tienen contenido presupuestal.

Asimismo, se puede exonerar de la doble votación cuando el Presidente de la Comisión Ordinaria que sustenta el dictamen en el Pleno lo solicita expresamente y siempre que tenga una votación no menos de 78 votos, tres quintos del número total de parlamentarios.

Una de las partes más importantes es el estudio de las iniciativas legislativas en las Comisiones Ordinarias. Todo proyecto de ley es enviado máximo a dos Comisiones teniendo en consideración la especialización, siendo una de ellas, la Comisión principal. Toda Comisión tiene un margen o plazo de sesenta días para que evacúe su dictamen. El secretario técnico y/o el especialista parlamentario realiza un estudio inicial si la iniciativa legislativa cumple con los requisitos para su admisión y si es compatible con la Constitución Política; ese viene a ser un primer filtro, en esta etapa. Luego, se da cuenta de la proposición legal a todos los miembros de la Comisión.

Posteriormente, lo usual y la regla general es remitir a las entidades públicas e instituciones privadas o de la sociedad civil, para recibir las opiniones ú observaciones a que hubiere lugar. Recibidas éstas o no, deben consignar en el pre dictamen, y presentarse al pleno de la Comisión para su aprobación o archivamiento. La aprobación puede ser con modificaciones o no, y debe incluir necesariamente, el texto legal y el sustento fáctico y económico, precisando los beneficiarios de la norma en caso sea aprobada.

Aprobado el dictamen por unanimidad o mayoría se publica en el portal del Congreso para que pueda verse en el Pleno del Congreso que es la máxima instancia deliberativa y legislativa.

Sobre estos aspectos procedimientos, se ha podido advertir, que casi todos los proyectos de leyes son exonerados de la segunda votación, o en algunos casos, por la urgencia o coyuntura política, se exoneran también de dictamen y/o publicación; lo cual no contribuye a expedir una ley o resolución legislativa de calidad y por ende repercute en la Agenda Legislativa.

3.3. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA

Teniendo en consideración lo desarrollado en los puntos 3.1 y 3.2 podemos afirmar que la problemática de la agenda legislativa y su entorno normativo tienen varios puntos de análisis a desarrollar. Antes de ello, es necesario puntualizar que todos hemos sido testigos en los últimos 07 años de una confrontación política inusual entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Mucho de ello se debe a los resultados ajustados en el ámbito electoral, dónde las cifras han sido ajustadas entre ganadores y perdedores en las elecciones generales del 2016 y del 2021.

Existe una fragilidad institucional que se ha plasmado en varias mociones de vacancia a lo largo de estos años, inicialmente contra el presidente Pedro Pablo Kuczynski, que luego motivó su renuncia al cargo; la posterior disolución del Congreso, usando la figura de la negación fáctica de

la confianza, realizada por el sucesor presidencial Martín Vizcarra Cornejo. Ello originó un nuevo Congreso complementario elegido en plena pandemia Covid, siendo éste nuevo Congreso quien vacó al presidente Vizcarra y asumió el poder, el presidente del Congreso Manuel Merino de Lama, quien duró en el poder 5 días. Fue reemplazado por el presidente Francisco Sagasti que completó el mandato hasta julio del 2021. Posteriormente, fue electo el presidente Pedro Castillo Terrones para el período 2021 – 2026, quien luego de una dura confrontación entre el Parlamento y el Ejecutivo el 07 de diciembre del 2022, encontrándose con varias carpetas fiscales abiertas, decidió dar un golpe de Estado fallido que desembocó en su vacancia presidencial; asumió el poder la segunda vicepresidenta Dina Boluarte Zegarra, en medio de protestas populares de gran envergadura para que renuncie y se convoque a elecciones generales y a un referéndum que convoque a una Asamblea Constituyente. En suma, en esos últimos 07 años hemos tenido 06 presidentes de la República y 03 Congresos. Un record de inestabilidad política y constitucional que ha copado el trabajo en ambos poderes del Estado, y por ende impacta negativamente en el trabajo legislativo del Congreso.

1. La agenda legislativa no ha tenido la fuerza vinculante que señala el Reglamento del Congreso. Hemos podido advertir que en 22 años, solo se han aprobado 09 agendas legislativas. No ha tenido la fuerza obligatoria y vinculante por parte del Parlamento. Además, existe un tema de plazo. Cada Agenda Legislativa es para un año legislativo, que inicia el 27 de julio de cada año y culmina el 15 de junio, casi siempre hay ampliación de legislatura hasta la última semana de junio o 15 de julio. Además, existe un tema operativo muy importante. Ésta se aprueba por lo general, en el mes de octubre, en la primera o segunda quincena; lo que implica que operativamente, se cuenta con 09 meses de legislatura efectivos para cumplir con implementarla. Si a ello, agregamos que existe

receso parlamentario en los meses de enero y febrero de cada año, porque el 01 de marzo de cada año, inicia la segunda legislatura del año legislativo el plazo se reduce.

Efectivamente, sí hubiera receso parlamentario, se tendría solo 07 meses netos para que las Comisiones Ordinarias y el Pleno puedan aprobar los proyectos de leyes que tienen relación con los ejes temáticos de la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

Pero, si a ello agregamos que una semana al mes hay semana de representación, por lo que se cuenta de un mes solo de 03 semanas por mes legislativo. Si se resta la semana de representación a los 07 meses, se contaría con solo 5 meses de un año legislativo para poder cumplir e implementar la agenda legislativa en un año legislativo.

2. El problema de las leyes declarativas. Cómo se ha podido advertir en el punto 3.1 del presente trabajo, la mayor cantidad y porcentaje de leyes que ha dado el Parlamento son leyes declarativas en los últimos dos periodos legislativos 2021 – 2022 y 2022 - 2023. En el Reglamento del Congreso no hay algún dispositivo que delimite o prescriba qué son las leyes declarativas. Más bien, en un Informe Legal elaborado por el Dpto. de Investigación Parlamentaria se menciona que los vocablos necesidad pública o interés nacional están incorporadas en la Constitución Política, para el caso de expropiaciones, para la inversión privada nacional y extranjera y para el caso de expedir decretos de urgencia como atribución del presidente de la República (PEREA, 2021, pág.3).

Aparte de estas leyes declarativas previstas en la Constitución, como es el caso de las leyes de expropiación, para promover la inversión privada y en los casos de decretos de urgencia – que no es el caso de este trabajo- hay otras leyes declarativas como las que declaran días

feriados no laborables, días cívicos, hechos conmemorativos, o declaran de interés nacional la construcción de obras, como puentes, carreteras, u otras edificaciones públicas. Es este último caso, cuya presentación de iniciativas legislativas han proliferado en el trabajo legislativo y en los debates en el pleno del Congreso. Estas leyes declarativas engrosan la productividad legislativa y muchas son incluidas en la agenda legislativa. Muchas no surten efectos jurídicos inmediatos, requieren de asignación de presupuesto público, y por tanto, de un andamiaje legal y normativo, para ser priorizadas e implementadas.

A mayor abundamiento el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el proyecto de ley 486 /2021-CR se ha señalado que hay leyes declarativas de carácter exhortativo y que deben regir desde que entran en vigor, no obstante, cómo su implementación requiere que la entidad pública vinculada a ese dispositivo le dé eficacia, por lo que no tiene efectos jurídicos inmediatos y su inobservancia no genera responsabilidad jurídica (Dictamen de Comisión de Constitución, 2021, pág. 21).

En el año 2021 se presentó un proyecto de ley que planteaba modificar el Reglamento del Congreso, a efectos que este tipo de proyectos de leyes sean tramitados como mociones de orden del día cuando se trate de creación de distritos, provincias, regiones, delimitación territorial o para creación de universidades, institutos o de otra naturaleza que es parte de la competencia del Poder Ejecutivo. En dicha iniciativa legislativa precisa que entre los años 2016 al 2021 se dieron 939 leyes, de las cuales 242 fueron leyes declarativas, es decir, el 26% del total; y que ocupábamos el primer lugar en la región en producción de leyes declarativas, por encima, de Paraguay (96), Argentina (59), Chile (20), entre otros (Proyecto de Ley 486, 2021, pág. 10).

En general, las leyes declarativas ocupan el primer lugar en producción legislativa en el Parlamento, por lo que se necesitan realizar ajustes en su normatividad, en el capítulo IV de este trabajo proponemos alternativas para corregir este problema que incide sobre la Agenda Legislativa.

3. El transfuguismo es una figura que trastoca y genera alteraciones en el mandato parlamentario. Es otro aspecto que también impacta en la función de legislar y en la agenda legislativa como se ha expresado en el capítulo 3.1.

El Tribunal Constitucional cuando aborda el transfuguismo señala que obedece a múltiples factores, como la organización de los partidos políticos, la carencia de liderazgo, la fragilidad de las instituciones y estructura de las agrupaciones políticas, la falta de lealtad al partido que lo llevó al escaño al parlamentario, la brecha entre la ética y los intereses personales y económicos, entre otros (Tribunal Constitucional, 2017, págs 18 - 19).

Recientemente con motivo de la elección de la nueva Mesa Directiva para el período 2023 – 2024, tres integrantes de la agrupación política Perú Libre renunciaron por estar en desacuerdo con la postulación de uno de sus miembros. Días después, el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido, no aceptó las renunciaciones, y procedió a la expulsión de sus miembros apelando a la deslealtad partidaria. Y como ese caso patente, hay muchos casos. Casi no existe grupo parlamentario que no haya sufrido alteraciones en el número original de sus integrantes. Unos se han reducido como es el caso de Perú Libre, Fuerza Popular, Acción Popular, Renovación y otros se han fusionado con disidentes y renunciaciones como es el caso de Podemos Perú y Juntos por el Perú que ahora se denomina Cambio Democrático – JPP.

Esta modalidad afecta la proporcionalidad original que tuvieron los partidos al momento de recibir el voto electoral, atomiza las agrupaciones políticas, origina nuevas bancadas o grupos de disidentes, impacta al momento de las votaciones calificadas para aprobar leyes importantes como leyes orgánicas y reformas constitucionales.

El tratamiento que le ha dado la legislación ordinaria, no es el más adecuado, pues no ha corregido el problema; lo ha ahondado, puesto que los parlamentarios se amparan en que como no están sujetos a mandato imperativo de ninguna entidad o persona, conforme lo señala el artículo 93° de la Constitución Política, no pueden ser compelidos a respetar el escano en el cual fueron electos.

Por lo que consideramos, que este fraccionamiento parlamentario es uno de los grandes problemas de los Congresos desde el año 2000 a la actualidad. La solución legal para que sea integral debe darse vía reforma constitucional, como lo desarrollaremos en el capítulo IV de este trabajo.

4. La calidad regulatoria de las leyes. Este aspecto es uno de los más importante en el quehacer legislativo. Hemos podido ver en el capítulo 3.1. que según el cronista mencionado Martin Hidalgo, casi la tercera parte de leyes aprobadas por el Congreso (113) fueron observadas por el Poder Ejecutivo y que casi la cuarta parte (23%) no contaba con opiniones técnicas especializadas, así como un 2% no pasó por el estudio y análisis de las comisiones ordinarias.

La parte neurálgica del trabajo legislativo se da y debe dar en el seno de las Comisiones ordinarias. Es como el corazón del Parlamento, que bombea dictámenes para el debate en el Pleno.

Existe un estudio sobre la calidad de las leyes de la letrada de las Cortes Generales y profesora en la Universidad Complutense de España GARCIA ESCUDERO (2011, págs. 61 - 105) que sugiere cinco propuestas para mejorar la calidad regulatoria de las normas:

- 1) Un principio de legislación mínima, no sobrelegislar y sobre regular. Las normas deben guardar homogeneidad, no son compartimentos estancos o islas, forman parte de un cuerpo llamado ordenamiento jurídico. A más producción legal, más inestabilidad jurídica.
- 2) A cada ley su materia, a cada materia su ley, es decir, la técnica legislativa exige leyes integrales, antes que parches o modificaciones parciales, que hacen complicada la legislación. La especialidad o la materia específica se debe de imponer.
- 3) Lenguaje legal claro y comprensible de la ley, clara quiere significar de fácil entendimiento; que la redacción debe ser sencilla, sin mucha sofisticación en el lenguaje, que debe ser concreta idónea para el ciudadano y para los operadores de la ley.
- 4) Publicación consolidada de las leyes, la difusión de la norma mediante canales adecuados se logra la inclusión de la ley en el sistema jurídico y lo más importante se acerca al ciudadano común y corriente la legislación, como bien se señala en este estudio, si el beneficiario de la norma no la conoce, menos podrá cumplirla. Además, es bueno cuando una ley ha sufrido múltiples modificaciones que se publique la consolidación de la ley integral.
- 5) La transparencia en la evaluación legislativa, nos lleva a que los Parlamentos deben preocuparse por la eficacia y cumplimiento de las leyes que produce. Los Congresos, por lo general no hacen un examen o evaluación post de las leyes que surgen cada año para el ordenamiento jurídico, por lo que para saber si una ley cumple con su objetivo debe saberse su impacto cerrando el ciclo normativo con la eficacia y efectividad de la disposición legal.

Toda iniciativa legal pasa por lo general, por tres filtros: 1) Por el autor de la iniciativa cuya elaboración se da en los despachos congresales por los asesores. 2) Por el grupo parlamentario – por los asesores de las bancadas - qué es dónde se aprueba, se modifica o deniega la propuesta y se procede a su presentación. 3) En las Comisiones ordinarias, qué es la instancia en la cual se hace un estudio riguroso y un análisis exhaustivo de la propuesta, de su impacto, y de los efectos costo – beneficio que puede ocasionar la futura ley.

Un criterio importante sobre esta temática lo constituye el hecho que para la conformación de las diversas Comisiones ordinarias se exige procurar cumplir con la pluralidad de sus integrantes, la proporcionalidad de los cupos parlamentarios y la especialidad que atañe a cada Comisión (Reglamento del Congreso, 2022, art. 34).

La especialidad en la materia es muy importante para poder encarar con éxito los ejes temáticos que les compete a cada Comisión; así como también es fundamental contar con personal especializado en cada una de las 24 Comisiones, tanto del servicio parlamentario como de la cuota de personal de confianza que le corresponde a cada presidente de Comisión.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el Reglamento del Congreso en el artículo 34 permite a los parlamentarios pertenecer hasta en 5 Comisiones, entre las Comisiones Ordinarias, las de Investigación y las Especiales, lo cual torna en inmanejable e inadecuado para el trabajo y estudio de los temas a los Congresistas. Los parlamentarios que asumen esa obligación de pertenecer a varias comisiones, muchas veces no pueden cumplir a cabalidad con las obligaciones que fluyen de pertenecer a una Comisión ordinaria, de investigación y/o especial. Al final esto afecta en la calidad legislativa porque la ley debe ser fruto de un

proceso de debate y análisis riguroso. Si hay cruce de horario entre las sesiones de las Comisiones solo debería pertenecer a una, como ocurre en los estudios que no se puede matricular en un curso, cuando hay cruce de horarios, porque lleva al incumplimiento.

Por otro lado, el congresista ANDERSON (2022), independiente, presentó en agosto del año pasado una iniciativa legal que tiene como finalidad mejorar la calidad legislativa planteando crear la Oficina de Calidad Legislativa y cuyos integrantes deben ingresar por concurso público y que profesionales con la preparación académica y experiencia idónea para que puedan absolver consultas, emitir opinión, evaluar los costos y beneficios de las normas así como su eficacia para resolver los problemas (pág 2 y 3). Esta iniciativa legislativa fue derivada a la Comisión de Constitución y Reglamento para estudio. Sería muy importante que esta Oficina sea creada por rango de ley y que esté integrada por profesionales especializados en el ámbito legislativo.

Recientemente la Mesa Directiva del Congreso ha aprobado un acuerdo para el No. 163 – 2022 – 2023 / MESA/CR que crea el Área de Calidad Legislativa dentro del Departamento de Comisiones que pertenece a la Dirección General Parlamentaria, que son las unidades orgánicas que tienen que ver con la labor legislativa que hace el Congreso. Esta nueva área coadyuvará a analizar y mejorar la calidad de las leyes del Poder Legislativo. Sin perjuicio de ello, en el capítulo IV hacemos algunas propuestas sobre este punto materia de análisis.

- 6) Reconectar el Congreso con los principales problemas que aquejan al país. Como hemos mencionado en el punto 3.1. el Parlamento tiene una alta desaprobación y baja aprobación. Los factores son múltiples. Uno de ellos, es la crisis de representación con la población. En un estudio sobre la evaluación ex post de las normas, DE MONTALVO (2003) menciona dos frases, que en esencia, son dos males que ocurren en los Parlamentos, la

hiperinflación normativa, y la carencia de eficacia de las leyes que desembocan el déficit democráticos para las autoridades (pág.86).

Los ciudadanos no se sienten identificados con el Congreso, porque en la casa de las leyes, no se abordan los problemas que los aquejan, tales como la inseguridad ciudadana, el desempleo, la informalidad, la educación, la salud y la corrupción. Un dato que nos puede ayudar a comprender esto es, la alta aprobación de leyes declarativas y que se avanza muy poco en dar leyes trascendentales. La Agenda Legislativa que debería ser el centro del debate legislativo no lo es. La coyuntura política absorbe las metas legislativas de corto, mediano y largo plazo; y el planeamiento legislativo se trunca o no se implementa como debería ser. Las cosas urgentes de la política del día a día han desplazado a la hoja de ruta del Congreso. Las fricciones entre los poderes del Estado han terminado mermando la imagen de la representación nacional y contribuyendo a una débil institucionalidad política. Sí entre otras cosas, el Congreso centrara su labor en las leyes principales de su propia agenda legislativa que aprueba; y existieran filtros como la oficina de la calidad de las leyes, y otra que haga la evaluación de las leyes ex post, pero de aquellas vinculadas a la agenda legislativa, con estas y otras medidas paralelas se podría retomar la conexión con la población.

CAPÍTULO IV: PRINCIPALES CONTRIBUCIONES

4.1. DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Es importante señalar que para afrontar la problemática integral de la agenda legislativa se necesitan dos tipos de medidas de solución: 1) De tipo legislativo y 2) De tipo administrativo.

En el caso del ámbito legislativo se requiere modificar el Reglamento del Congreso a efectos de fortalecer y darle la importancia adecuada a todo el proceso que implica el hacer una agenda legislativa.

- a. Es imprescindible que normativamente se señale en la Ley que los temas y ejes que componen la agenda legislativa deben tener el carácter prioritario y preferencial, tanto en las comisiones ordinarias como en el Pleno del Congreso. Esto hará que el foco de atención de la labor legislativa se centralice en lo que constituye el plan legislativo del Parlamento. Asimismo, el titular del Congreso debe impulsar cada año la agenda legislativa, para que tenga continuidad en cada período legislativo, publicándose al fin de cada legislatura el avance del cumplimiento de la respectiva agenda.

También debe precisarse en el Reglamento CR que los parlamentarios sólo debe pertenecer a tres comisiones ordinarias como máximo; y no hasta 5 como es en la actualidad.

- b. Otra medida de carácter legislativo debe ser la de no considerar dentro del cómputo del contenido de la agenda legislativa a las leyes declarativas, salvo el caso de aquellas que se amparan en la Constitución como son las leyes de expropiación y las leyes de promoción de la inversión privada.
- c. Se debe resolver el problema del transfuguismo por la vía de la reforma constitucional precisando que el escaño parlamentario le corresponde al partido político o a la alianza política que obtuvo los escaños en el Parlamento.
- d. Recientemente se ha creado un Área de Calidad Legislativa, pero no se ha implementado aún en el Congreso. Forma parte del Departamento de Comisiones, debería contar con un equipo adecuado de personal profesional y técnico especializado. Asimismo, se debería

crear un Área de Evaluación ex post de las Leyes, que esté supervisada por dos parlamentarios y conformada por un equipo de profesionales y técnicos especialistas en la materia.

- e. En el último punto del capítulo III de este trabajo hemos señalado que el Parlamento necesita reconectarse con la población, sobre todo con los temas y materias que son la real y verdadera preocupación de los peruanos. En ese sentido, sugerimos que cada dos meses se agenden en las sesiones del Pleno, sesiones temáticas dónde puedan participar los ministros y los miembros de las comisiones, en temas como: desnutrición crónica, anemia infantil, inseguridad ciudadana, trata de personas, desempleo, la informalidad, la inclusión social, el problema del agua, el friaje y las heladas, la gestión de riesgos de desastres, la agricultura, entre otros aspectos.

4.2 EVALUACIÓN DE ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

Las propuestas de solución son viables. Implican lo siguiente:

- a. La elaboración y presentación de un proyecto de ley de reforma constitucional del artículo 93 de la Constitución política, para el caso del transfuguismo y la pertenencia de los escaños parlamentarios.
- b. La elaboración de proyectos de leyes – aunque las modificaciones pueden consolidarse en una iniciativa legal – para modificar el Reglamento del Congreso, en los artículos 29 y 34
- c. La creación de un Área de Evaluación ex post de las Leyes puede hacer mediante un Acuerdo de Mesa Directiva, Consejo Directivo y de modificación del Reglamento de Organización y Funciones.

4.3. IMPLEMENTACIÓN DE ALTERNATIVA SELECCIONADA. ACTIVIDAD Y PROCEDIMIENTOS.

- a. Se necesita un proyecto de ley de reforma constitucional del artículo 93 (Constitución, 1993, Título IV De la Estructura del Estado), cuyo texto legal propuesto sería.

<p>Dice:</p> <p>Artículo. 93: Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo ni a interpelación</p> <p>....</p>	<p>Debe decir:</p> <p>Artículo 93.- Adicionar al primer párrafo.</p> <p>....</p> <p>El escaño parlamentario corresponde al grupo parlamentario en caso de renuncia, suspensión, inhabilitación, sentencia definitiva, incapacidad temporal o definitiva y muerte.</p>
---	---

- b. Se requiere un proyecto de ley de resolución legislativa a efectos de modificar el segundo párrafo del artículo 29 (Reglamento del Congreso, 2022), cuyo texto legal sería:

<p>Dice:</p> <p>Artículo 29: Al inicio del periodo anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas o proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho período.</p>	<p>Debe decir:</p> <p>Artículo 29: Al inicio del periodo anual de sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas.....</p> <p>Los ejes y proyectos de leyes vinculados con la agenda legislativa tienen preferencia</p>
--	--

<p>.....</p>	<p>y prioridad en las Comisiones Ordinarias y en la agenda del Pleno. El titular del Congreso debe de impulsar cada año la agenda legislativa y publicar sus avances en cada legislatura ordinaria. Las leyes declarativas no entran en el cómputo de la misma, salvo el caso de leyes de expropiación y/o de promoción de la inversión privada según el marco constitucional.</p>
--------------	---

- c. Se necesita modificar el cuarto párrafo del artículo 34 del (Reglamento del Congreso, 2022) cuyo texto legal sería el siguiente:

<p>Dice: Cuarto párrafo artículo 34 RCR</p> <p>En la conformación de las Comisiones se procura aplicar los principios de pluralidad, proporcionalidad y especialidad en la materia....La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de cinco Comisiones ni menos de una, entre Ordinarias, de Investigación y especiales...</p>	<p>Debe decir: Cuarto párrafo artículo 34 RC</p> <p>.....</p> <p>La distribución de los Congresistas en las mismas se racionaliza de modo que ningún Congresista pertenezca a más de dos ni menos de una Comisión Ordinaria, como titular, y hasta una de Investigación y una especial....</p>
---	--

- d. Para la creación de un Área de evaluación ex post de la leyes lo usual es que se haga por acuerdo de la Mesa Directiva del Congreso, cuyo texto propuesto podría ser el siguiente:

Acuerdo de Mesa Directiva No. XYZ – 2023 – 2024 – MESA- CR

Se acordó: Aprobar en el Organigrama del Servicio Parlamentario, la creación del Área de Evaluación ex post de las leyes dependiente del Departamento de Investigación Parlamentaria.

4.4. COSTO DE IMPLEMENTACIÓN

No existe un estudio pormenorizado y serio sobre cuál es el costo real de dar una ley de reforma constitucional o una ley ordinaria. Podría dividirse el total del presupuesto del Congreso entre la cantidad de leyes aprobadas; pero no sería un dato exacto y certero. Sí se aprobarán estas propuesta se lograría fortalecer a las bancadas, y por ende a los partidos políticos, así como, impulsar una mejor agenda legislativa y calidad de las leyes para beneficio del país.

El área de evaluación ex post de las leyes debería contar con un personal mínimo de un jefe, dos especialistas parlamentarios, dos técnicos parlamentarios y un auxiliar, algo muy parecido al equipo que conforma una Comisión Ordinaria. Un aproximado de 800 mil soles a un millón de soles solo en la parte remunerativa; aunque hay que considerar que existe personal de planta en el servicio parlamentario ya presupuestado.

4.5 EVALUACIÓN DE FACTIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN

Se trata de 3 medidas o propuestas. Una reforma constitucional para ponerle candado al transfuguismo y a la atomización de las bancadas en el Congreso. Su factibilidad depende de dos aspectos fundamentales: voluntad política y obtener los 87 o más votos en dos legislaturas, o más

de 65 votos y la vía del referéndum, que el Parlamento no es muy propicio a apostar por ello. En todo caso, sí se concreta debería regir para el próximo período 2026 – 2031.

Las modificaciones al Reglamento del Congreso para mejorar la calidad y producción legislativa referida a la agenda legislativa son más factibles. Puesto que requiere de la presentación de uno o dos proyectos de resolución legislativa y para su aprobación necesita de 66 votos o más, por tener la calidad de una ley orgánica.

La inclusión o desdoblamiento de un área para la calidad legislativa y otra para la evaluación ex post de las leyes es perfectamente viable. Como se ha puntualizado en el punto 4.4 se trata de una medida de reordenamiento administrativo y los costos de personal pueden ser asumidos por el propio personal de planta del servicio parlamentario.

En suma, todos los planteamientos son viables, solo dependen de la voluntad de los legisladores.

CONCLUSIONES

1. El Poder Legislativo y el Gobierno no le han dado la importancia debida y la prioridad en obtener metas legislativas.
2. La agenda legislativa es una herramienta que coadyuva al planeamiento estratégico del Parlamento.
3. Se debe establecer medidas de carácter legislativo y administrativo para evitar la sobre legislación en materia de leyes declarativas, salvo contadas excepciones.
4. Para tener mejor calidad de leyes es necesario puntualizar en la especialidad en las materias, en el nivel de parlamentarios y las comisiones que integran y presiden, así como en el personal especializado incorporado a cada una de las 24 comisiones ordinarias.

5. Es muy importante la implementación del área de calidad legislativa para mejorar la técnica legislativa y el costo beneficio de las leyes que se van a aprobar. Así como, la creación de un área de evaluación ex post de las leyes a efectos de estudiar y analizar el impacto de las leyes, su nivel de cumplimiento e implementación.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a los grupos parlamentarios, a la Mesa Directiva y a la PCM se enfoquen más en los ejes temáticos que se aprueben en cada año legislativo.
2. Es muy importante que los principales problemas que aquejan a la población (desnutrición crónica infantil, anemia, inseguridad ciudadana, los recursos hídricos, desempleo, las políticas anticorrupción y la agricultura) sean abordados en Plenos temáticos, una vez al mes, o cada dos meses. La transparencia y el debate público en estos temas álgidos serán beneficiosos para el país, pues aparte de ser una rendición de cuentas pública de la gestión gubernamental, también servirá para que los parlamentarios pongan sobre la mesa los problemas de sus regiones.
3. Se recomienda que los planteamientos legislativos producto de este trabajo puedan canalizarse vía iniciativas legislativas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 'Constitución Política del Perú (Const.). (1993). Art. 90 (Título IV). Edición Oficial COngreso de la República.
- Acuerdo Nacional. (julio de 2023). *acuerdonacional.pe*. Obtenido de <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/acta-de-suscripcion-del-an-22-de-julio-del-2002/>

- Acuerdo Nacional. (julio de 2023). *acuerdonacional.pe*. Obtenido de <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>
- Banco Central de Reserva. (junio de 2023). *www.bcrp.gob.pe*. Obtenido de <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2023/junio/reporte-de-inflacion-junio-2023.pdf>
- Anderson Ramírez Carlos. (2022). Proyecto de Ley 2917 /2022 - CR Resolución Legislativa que modifica el artículo 25 del RCR y crea la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República . El mismo autor.
- Congreso de la República . (2022, junio,). Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1993). *Constitución Política del Perú*. Lima, Perú: Edición del Congreso de la República, año 2023.
- Congreso de la República. (1995). *Reglamento del Congreso de la República*. Lima, Perú: Edición Oficial Congreso de la República, noviembre 2022.
- Congreso de la República. (19 de noviembre de 2021). *www.congreso.gob.pe*. Obtenido de Informe Temático No. 52 /2021 - 2022: <http://www.congreso.gob.pe/Didp/index.html>
- Congreso de la República. (30 de noviembre de 2021). *www.congreso.gob.pe*. Obtenido de Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el proyecto de ley No. 486/2021- CR: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjQ2NDE=/pdf/MAYOR%C3%8DA%20PL%20164%20Y%20486>

- Congreso de la República. (19 de octubre de 2021). *www.congreso.gob.pe*. Obtenido de <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/486>
- Congreso de la República. (noviembre de 2022). Reglamento del Congreso. Lima: Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso. Lima: Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso. Edición oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022). Reglamento del Congreso. Edición oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (julio de 2022). *www.congreso.gob.pe*. Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe/VisionMision>
- Congreso de la República. (2022, noviembre). Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (2022, noviembre). Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial del Congreso de la República.



- Congreso de la República. (2022, noviembre). Reglamento del Congreso de la República. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Congreso de la República. (junio de 2023). *Datos Generales*. Obtenido de www.congreso.gob.pe: <https://www.congreso.gob.pe/VisionMision/>
- Congreso de la República. (2023). *Reglamento del Congreso de la República*. Edición Oficial.
- Congreso de la República. (11 de julio de 2023). www.congreso.gob.pe. Obtenido de <https://www.congreso.gob.pe/DIDP/didp/funciones/>
- Constitución. (29 de diciembre de 1993). *SPIJ MINJUS*. Obtenido de www.spijweb.minjus.gob.pe: https://spijweb.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/11/DS_Ed_Of_Const_Pol_Perubolsillo.pdf
- Cortes Generales de España. (2003). *Revista de las Cortes Generales de España*. Obtenido de Potestad Legislativa y Evaluación Ex Post de las normas. Hacia un mejor Parlamento a través de la regulación inteligente: <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/download/18/52/>
- DELGADO GUEMBES, C. (2016). La Agenda Legislativa como herramienta de planeamiento, dirección y gestión estratégica del proceso legislativo.
- DELGADO GUEMBES, C (2016). La Agenda Legislativa como herramienta de planeamiento, dirección y gestión estratégica del proceso legislativo.

- HIDALGO BUSTAMANTE, Martín (2023) Diario El Comercio, 03 - 07 - 2023 Leyes sin filtros: así se aprueban las normas en el Congreso sin tomar en cuenta las observaciones técnicas.
- Reglamento del Congreso de la República. (2019). *Reglamento de Organización y Funciones del Servicio Parlamentario*. Edición Oficial del Congreso de la República.
- Reglamento del Congreso de la República (2022) Edición Oficial del Congreso de la República, art. 29.
- Reglamento del Congreso de la República (2022) Edición Oficial del Congreso de la República, art. 34)
- Tribunal Constitucional. (noviembre de 2017). *www.tc.gob.pe*. Obtenido de file:///C:/Users/lvillacorta/Downloads/00006-2017-AI%20(1).pdf

