



BUENAS LEYES Y DEBIDO PROCESO

MARTES 06 DE OCTUBRE

CADEX: BUENAS LEYES Y DEBIDO PROCESO CONCLUSIONES

La elaboración de normas en el Perú es poco eficaz: se aprueban en gran cantidad y no se aplican plenamente, pues no se evalúa y reflexiona suficientemente respecto de su pertinencia.

Debido proceso antes que más normas

En el Perú existe el paradigma de que una mayor producción normativa es indicador de un mejor trabajo parlamentario; pero, por el contrario, deteriora la calidad de las leyes y hace poco eficiente la labor del Congreso. Esa práctica se ha desarrollado desde hace muchos años, pero se ha incrementado en el actual período, pues en promedio se presentan más del doble de proyectos de ley por día (1.1 en períodos anteriores, 2.5 proyectos ahora). En esta proliferación de iniciativas normativas, confluyen el interés de ganar respaldo en sectores específicos de electores, de cumplir promesas de campaña y de tener exposición mediática. Según se resaltó, solo se debe legislar en la medida que haya un problema cuya solución deba ser normativa.

Además del poco cuidado en aplicar y sustentar criterios técnicos, se ha incrementado el incumplimiento de reglas del proceso parlamentario; por ejemplo, según un estudio del periodista Miguel Hidalgo, el 76% de proyectos discutidos en el pleno del actual Congreso careció de estudio técnico previo en comisiones. La gran mayoría de proyectos de ley no cumplen con las evaluaciones de impacto ni de costo beneficio¹, también muchas veces en el proceso se omite el pre dictamen para su revisión en comisiones y a veces también el dictamen de la(s) comisión(es) correspondiente(s). No se trabaja en base a una agenda parlamentaria pre establecida (como pide el reglamento), y se está volviendo usual que se exonere de la segunda votación que debe darse en oportunidad posterior.

El uso del tiempo en el Congreso es ineficiente, también porque gran parte de la agenda real se dedica a mociones declarativas como “exhórtese al Poder Ejecutivo para que mejore...”, o saludos por aniversario de provincias o distritos, etc. Todo ello, a pesar de que existe una Comisión Especial Multipartidaria de Ordenamiento Legislativo, que se propone suplir vacíos

¹ Se ha sustituido por la afirmación de que la ley presentada no irroga gastos adicionales al Estado, cuando en la mayoría de casos es evidente que si los generará.

o deficiencias en el Reglamento del Congreso, implementar mejoras para tecnificar la labor parlamentaria, que se haga un uso eficiente del tiempo, entre otros.

Las deficiencias en la calidad de la labor normativa se extienden también a los Gobiernos Regionales y a los Municipios, que tienen la potestad de dar normas con rango de ley. Muchas veces, esas normas se sobreponen o contradicen normas nacionales, debido a que muchas competencias no tienen límites claros y de acuerdo a los artículos 191 y 194 de la Constitución, tanto Gobiernos Regionales como municipios “tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.

Rescatar buenas prácticas y reforzar control constitucional

Se han aplicado ya en nuestro país buenas prácticas que ayudarían a una producción legislativa de mayor calidad. En cuanto a transparencia, hay condiciones y buenos ejemplos que no siempre se observan:

- Pre publicar los proyectos de ley con la anticipación suficiente².
- Hacer públicos los pre dictámenes que se revisarán en comisiones. No es obligatorio porque son documentos de trabajo, pero su publicación ayudaría a recoger más y mejores opiniones³.
- La votación de los congresistas sea personal, no pueda votarse por portavoces o representantes de bancadas.
- Los textos sustitutorios sean leídos en su integridad en el pleno y no someterlos a votación en el mismo día (sobre todo si son extensos).
- La aprobación de las leyes se haga en horarios que faciliten que medios de comunicación y ciudadanos puedan seguirla en vivo.
- El acceso de la ciudadanía a las reuniones de comisiones.

El control Constitucional ayuda también a mejorar la práctica parlamentaria. El Código Procesal Constitucional ha establecido que las normas pueden ser inconstitucionales por vicios de fondo o de forma, parciales o totales, directa o indirectamente. Por ejemplo, en la sentencia que declaró inconstitucional la ley que suspendía el cobro de peajes en carreteras, el Tribunal Constitucional estableció además como interpretación constitucional de obligatoria aplicación, que en las sesiones virtuales del Congreso de la República se debe garantizar el voto personal, directo y público de cada congresista (y no por portavoces como se hizo).

En el Perú, el Congreso puede aprobar por insistencia leyes observadas por el Poder Ejecutivo, con el voto de la mitad más uno del total de congresistas, la exigencia más baja de Sudamérica⁴.

La posibilidad de un Senado con competencias privativas permitiría mayor reflexión y un mejor cumplimiento del proceso parlamentario. No solucionaría todos los problemas, sobre todo el de la calidad de las propuestas, pero ya no sería posible la exoneración del segundo debate

² En el Parlamento Europeo, cuyo funcionamiento es más complejo, se exige que los proyectos sean pre publicados con 12 semanas de anticipación.

³ En períodos anteriores hubo congresistas que los hacían públicos en internet.

⁴ En Colombia, cuando el Poder Ejecutivo observa una ley como inconstitucional, no retorna al Congreso, sino que la discrepancia debe ser resuelta por el Tribunal Constitucional.

y votación -que es vital-, y podría ayudar a un mejor control del debido proceso y cumplimiento de requisitos.

La restitución de la posibilidad de reelección inmediata de congresistas, así como de gobernadores y alcaldes, permitiría rescatar también el talento y experiencia en la labor normativa. Pueden establecerse límites, pero prohibirla es contraproducente.

Sustento técnico y control ciudadano

Es necesario legislar con evidencia, en base a conocimiento de los hechos, del impacto que tendría la norma, de una real evaluación de costo-beneficio. Se requiere una Oficina de Estudios Económicos en el Congreso, así como fortalecer el apoyo técnico de asesores por Comisiones y no por cada congresista. Asimismo, se requiere un efectivo servicio de análisis de información, que pueda alertar cuando las leyes colisionan con la Constitución, con tratados internacionales, tienen implicancia con otras normas no consideradas, la experiencia de otros países, etc.

La implementación de las mejores prácticas de transparencia en la labor legislativa mencionadas en la sección anterior (▪ Pre publicar los proyectos de ley con la anticipación..., etc.), tendrían un impacto efectivo si se aplican como conjunto. Además, es especialmente importante contar con una agenda legislativa pública, que priorice los temas a legislar; así como revisar el Reglamento del Congreso, aclarando los aspectos confusos y vacíos.

Que el Congreso sirva a la gente y haga más fácil su vida y no la complique innecesariamente, requiere de voluntad política, que puede ser reforzada o hasta generada por la vigilancia y participación ciudadana. Tenemos muchos ejemplos de corrientes de opinión de la sociedad civil y medios de comunicación que pudieron modificar propuestas de ley del Congreso o del Poder Ejecutivo. La vigilancia ciudadana y de los medios de comunicación es fundamental para un sistema político más transparente y representativo

**¡Corresponde a los ciudadanos exigir buenas leyes
y el cabal funcionamiento de la institucionalidad!**