



CRV-VIII-30-15



**SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

**DIRECCIÓN**

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Marzo-agosto 2015*

Ponencia presentada por  
**Fernando Bravo Alarcón**

**“LA EVALUACIÓN DE LA LEY EN EL PERÚ: ¿PUEDEN  
LAS LEYES DEJADAS A SU SUERTE CONTRIBUIR A UNA  
CULTURA DE LA LEGALIDAD?”**

**Marzo 2015**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034

e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## LA EVALUACIÓN DE LA LEY EN EL PERÚ: ¿PUEDEN LAS LEYES DEJADAS A SU SUERTE CONTRIBUIR A UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD?

Fernando Bravo Alarcón<sup>1</sup>

### RESUMEN

Esta ponencia se enfoca en uno de los puntos débiles del proceso legislativo peruano, cual es, la evaluación postlegislativa de las leyes, etapa ausente tanto en el Parlamento peruano como en otros de la región latinoamericana que, en contraste, sí se desarrolla en democracias más consolidadas. Para ello, se parte de la pregunta que interroga por qué habría que evaluar las leyes. En respuesta, se argumenta que las asambleas legislativas necesitan conocer si su producción normativa está logrando los efectos esperados, así como si determinada norma o un grupo de ellas se ha convertido en obstáculo para el crecimiento económico, para las políticas de Estado o para la aplicación de otras leyes. Se estima, también, que desconocer el destino de las leyes contribuye a la inflación legislativa, así como a una débil cultura de la legalidad, haciendo más ineficaz al Derecho.

Seguidamente, se identifican algunos de los factores que obstaculizan a la evaluación postlegislativa: la práctica parlamentaria por la cual se asume que, con la aprobación de una norma, ya se cumplió con la función legislativa, lo que resta incentivos para ensayar algún tipo de seguimiento a las leyes; relacionado con lo anterior, el escaso conocimiento y compromiso de los legisladores en torno a la necesidad de evaluar los impactos de la ley, a lo que se suma la insuficiente convicción del funcionariado del servicio parlamentario a ese respecto. También juega la ausencia de un aparato técnico dentro del Congreso con la especialización y la experticia para diseñar esquemas y procedimientos para aplicar la referida evaluación.

Finalmente, se propone la pregunta si todas las leyes han de ser evaluadas, ante lo que se responde que no es posible ni necesario hacerlo con todas. Sólo habría que examinar aquellas normas en virtud a su relevancia política, vinculación con las políticas públicas, su grado de generalidad y la viabilidad metodológica y técnica para su análisis.

---

<sup>1</sup> Sociólogo peruano, magíster en Desarrollo Ambiental y candidato a doctor en Antropología. Especialista parlamentario del Departamento de Comisiones del Congreso de la República del Perú. Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: [fbravo@congreso.gob.pe](mailto:fbravo@congreso.gob.pe)

## INTRODUCCIÓN

Como ocurre con muchos parlamentos latinoamericanos, el Poder Legislativo peruano sufre el asedio de actores y tendencias que cuestionan su desempeño institucional, desaprueban la conducta de sus miembros e, incluso, denuncian la supuesta obsolescencia de sus instrumentos y procedimientos. Esto no impide que desde la propia institución parlamentaria emerjan esfuerzos y propuestas encaminadas a recuperar la iniciativa, refrescar las funciones parlamentarias y repensar muchas de sus atribuciones. Un asunto que está generando interés entre un grupo aún muy circunscrito de expertos en temas parlamentarios peruanos es la necesidad de mirar más allá de la aprobación y publicación de la norma, en el sentido de compenetrarse activamente con lo que le acontece a una ley luego de abandonar los predios del poder Legislativo. ¿Por qué evaluar la ley? ¿Qué mecanismos se pueden adoptar para ello? Dado que es material y técnicamente imposible evaluar todas leyes, ¿a cuáles será necesario hacerles seguimiento?

### I. ¿POR QUÉ EVALUAR LA LEY?

En sentido amplio, la producción legislativa en el Perú sí es objeto de un tipo de seguimiento y evaluación. Según Falconi y otros (2014), ya existe un conjunto de procedimientos y exigencias formales orientados a evaluar la ley que va desde el momento en que se la concibe como idea hasta cuando termina de atravesar el procedimiento parlamentario. Se trata de las etapas denominadas *prelegislativa* y *simultánea*. La primera acontece cuando se elabora el proyecto de ley, se le aplica un análisis costo-beneficio y un listado de comprobación. Si lo amerita, se le incorpora un comentario sobre su posible incidencia ambiental. La segunda fase corresponde al sometimiento de la propuesta a un estudio exhaustivo (admisibilidad, opiniones de entidades especializadas, análisis, elaboración de texto normativo, emisión del dictamen), tras lo cual pasa a debate y votación en las comisiones.

Si bien estas dos etapas son funcionales a la idea de evaluación de la norma, no logran culminar en lo que se puede llamar el ciclo integral de la ley porque, tras su aprobación, promulgación y publicación, no se hace seguimiento alguno acerca de sus efectos en la realidad, con lo que el poder Legislativo peruano no dispondría de elementos objetivos para conocer si su producción legislativa está logrando la finalidad que se propuso. Esto plantea no pocas interrogantes: ¿Es razonable aprobar y promulgar normas

de las que no se conoce su destino posterior? ¿No tendría el Congreso de la República algún tipo de responsabilidad funcional —y hasta política— respecto de los dispositivos que de él emanan? ¿No sería positivo para la actividad legislativa conocer el grado de éxito de sus productos?

Lo más responsable para una institución de carácter representativo como el Congreso de la República peruano es procurar conocer si uno de sus productos más reconocidos (la ley) cumple o no los objetivos que sus diseñadores esperaban lograr cuando la confeccionaron<sup>2</sup>. Esto incluye, también, sondear si determinada norma o un grupo de ellas se ha convertido en obstáculo para el crecimiento económico, para las políticas de Estado consensuadas o para la aplicación de otras leyes. Conocer el destino de la normatividad evitará seguir contribuyendo a uno de los males congénitos del universo normativo nacional, cual es la inflación legislativa, aquella tendencia que resulta de la proliferación descontrolada de disposiciones legales y que genera contradicciones, desorden, superposiciones, redundancias, antinomias y fragmentación. Estas distorsiones afectan la unidad, coherencia y seguridad del orden jurídico, haciendo cada vez más difícil instaurar una cultura de la legalidad, lo que resta eficacia al Derecho en el país.

Por tanto, resulta procedente adoptar e introducir los ajustes y modificaciones necesarios en los procesos e instrumentos parlamentarios y extenderlos hasta el momento en que la norma comienza a operar e incidir en la realidad para la cual se diseñó. Esto significa que, en el plano político, el parlamento peruano tendrá que lograr el consenso suficiente entre las bancadas para modificar su reglamento e incorporar cláusulas específicas que obliguen a las evaluaciones y seguimientos correspondientes; mientras que, en el plano instrumental, tendrá que diseñar una propuesta técnica que defina criterios, mecanismos y metodologías para evaluar la producción legislativa, en la perspectiva de identificar sus efectos, ponderar sus resultados y determinar sus impactos, propios y colaterales.

---

<sup>2</sup> El ex oficial mayor del Congreso de la República, César Delgado Guembes, asevera: “Luego de la evaluación según la metodología de análisis ex ante, los agentes de los voceros quedan a cargo de la evaluación ex post porque el valor del parlamento se mide, no con la sola aprobación de la ley, sino con la eficacia de los resultados efectivamente alcanzados con una ley o con los fondos que las leyes asignan para cambiar o mejorar la situación existente” (Congreso de la República, 2012, 483).

Dicho de otro modo, se necesita que el parlamento peruano se ponga a tono con las innovaciones procesales e institucionales aplicadas en los congresos de las principales democracias del mundo, donde ya se manejan diversas formas de evaluación de la ley.

De hecho, parlamentos de países como Estados Unidos, Reino Unido, España, Francia, Alemania, Suecia, Suiza, Nueva Zelanda, Italia y Chile, vienen implementando ajustes institucionales, instrumentales y procesales conducentes a ejercer la evaluación de su producción normativa, casos que expresan, también, la diversidad de esquemas adoptados. En Estados Unidos, por ejemplo, se advierte que la evaluación se aplica antes, durante y después de la aprobación de la ley. En otros, como Chile, aquella se hace cuando la norma ya se encuentra aprobada y publicada (Falconí et. al. 2014, 36-55). Esta misma fuente indica que puede haber tres tipos posibles de evaluación de la ley: a las ya referidas evaluaciones prelegislativa y simultánea se añade la postlegislativa, que remite al propósito de evaluar los efectos producidos por la norma luego de comenzar a operar en la realidad<sup>3</sup>. En el caso peruano, si bien no existen aún los mecanismos técnicos, políticamente instituidos, que se encarguen de esta última fase, se han tomado algunas acciones destinadas a conocer los efectos de las leyes, tal como lo demuestra Robinson (2014, 74-75): más de una treintena de normas encargan al propio Congreso el seguimiento y evaluación de la legislación mediante el recurso de exigir a las instituciones involucradas con el objeto de la ley a informarle sobre los avances conseguidos por esta. “No obstante, incluso cuando se cumpla con brindarle dicha información al Congreso, no existen datos oficiales disponibles sobre el procesamiento seguido por parte del parlamento peruano” (Robinson, 2014, 75).

Pese a lo anterior, ya se han hecho algunas propuestas que, se espera, logren generar identificaciones y apoyos tanto dentro de los predios políticos como técnicos del Congreso nacional. Es el caso de Falconi y colaboradores (2014), quienes han planteado la necesidad de crear un circuito integral de la evaluación legislativa, consistente en un sistema institucionalizado de evaluación legislativa que cubra la predictibilidad, la verificación simultánea y la constatación posterior de la ley, bajo una perspectiva

---

<sup>3</sup> Aunque la separación de estas etapas no es algo tan categórico, pues “No es adecuado ver las etapas prelegislativa, legislativa y postlegislativa como una división tajante del proceso de producción de textos normativos sino que algunas actividades de una etapa se llevan a cabo en otra, es decir, se sobreponen,” (Gutiérrez, 2014, 4)

retroalimentadora, de modo que estos tres momentos se refuercen mutuamente, con vistas a racionalizar la creación de la ley. Esta propuesta asume que tomar partido por un solo tipo de evaluación constituiría una opción limitante, poco productiva.

Se trata, pues, de dotar a la práctica parlamentaria de una mirada integral que extienda el proceso legislativo a espacios poco transitados pero necesarios: “es importante superar la visión de corto plazo y tratar de incorporar un análisis más amplio y profundo, en torno a la construcción y a la definición de un concepto teórico-metodológico sobre la evaluación del impacto normativo” (Vásquez, 2012, 4).

## **II. OBSTÁCULOS A LA EVALUACIÓN POSTLEGISLATIVA**

Si se toma como referente las tres últimas administraciones de gobierno y sus respectivas asambleas, a grandes rasgos es posible sostener que en las esferas políticas del parlamento peruano no se han generado ni los conocimientos ni los consensos suficientes como para impulsar las necesarias reformas que contemplan la evaluación postlegislativa. Acaso vista como una exquisitez legalista o como un asunto que no genera réditos políticos, solo una minoría de parlamentarios ha manifestado cierta sensibilidad e interés en la adopción de modificaciones al Reglamento del Congreso a efectos de viabilizar el seguimiento de la ley.

Situación similar se percibe en el ámbito técnico-profesional, aunque ciertos funcionarios han desarrollado interesantes esfuerzos encaminados a generar propuestas técnicas y metodológicas que respalden la evaluación postlegislativa de las leyes.

¿Cuáles serían los obstáculos que cualquier intento para instituir un procedimiento de evaluación de la ley ha de enfrentar? Existe un contexto de fondo que, a manera de un status quo, ha invisibilizado y pospuesto cualquier iniciativa innovadora que rompa dicho estado de cosas. Nos referimos a la tradición muy asentada en la práctica parlamentaria de dar por finalizado el proceso legislativo en la aprobación y promulgación de la iniciativa legislativa, dejando prácticamente a su suerte a la norma saliente. Esta práctica, arraigada en la costumbre de creer que con la dación de una norma el parlamento ya cumplió con su función legislativa, ha restado incentivos a la necesidad de ensayar algún tipo de seguimiento a la producción normativa.

Otro factor a considerar es el escaso conocimiento y compromiso de los legisladores en torno a la necesidad de evaluar la ley. Interesados en los vaivenes de los temas coyunturales, en el día a día, pocos parlamentarios han mostrado un compromiso que vaya más allá de cumplir con sus tareas cotidianas. No se suele pensar en el legado de sus gestiones políticas al universo legislativo y a la institucionalidad del parlamento, lo que incluye el perfeccionamiento y modernización de los procedimientos e instrumentos legislativos.

Pero la responsabilidad no solo recae en la esfera política del congreso peruano. En los predios del funcionariado del servicio parlamentario tampoco se ha desarrollado la suficiente convicción e interés para ir más allá de la aprobación y dación de las normas. En términos generales se ha seguido con la inercia de la práctica parlamentaria tradicional de continuar acompañando al proceso legislativo hasta el momento en que la norma es aprobada y promulgada. Esta actitud probablemente se refuerza con la inexperiencia de los cuadros profesionales y cierto desconocimiento respecto de la evaluación postlegislativa, lo que se engarza con la ausencia de un aparato técnico con las capacidades y la experticia suficientes para emprender dicha evaluación, pues para conocer si una ley está cumpliendo o no sus propósitos se demandan ciertas habilidades y especializaciones. De hecho, se necesitaría un área especializada que tenga la tarea de legitimar criterios técnicos, validar metodologías, desarrollar protocolos e identificar las normas que es necesario seguir<sup>4</sup>.

Ahora bien, pese a lo anterior, existen algunas iniciativas y decisiones interesantes que harían posible superar los obstáculos señalados. Por ejemplo, el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del parlamento peruano ha entendido la necesidad de introducirse en el tema a partir de eventos de capacitación que buscan colocarlo en la agenda de discusión académica; así, en agosto de 2013 y en mayo de 2015 esta oficina congresal organizó dos eventos sobre la evaluación de la ley y la técnica legislativa, donde se sustentó la necesidad de discutir la adopción de dichos procedimientos y de la responsabilidad que le corresponde al Congreso frente a cómo

---

<sup>4</sup> El especialista Jesús María Corona Ferrero afirma: “Y quiero partir de la base de que la evaluación legislativa tiene una conciliación instrumental y es una concepción multidisciplinar. No solamente es el derecho en sentido estricto, sino aquí tiene mucho que ver la sociología y tiene que ver mucho la economía” (Congreso de la República, 2012, 221).

opera una ley vigente. De otro lado, con el Acuerdo de Mesa N° 290-2012-2013/MESA-CR, de julio de 2013, se creó el Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, encargado de diseñar y proponer la política institucional de evaluación de los efectos de la ley, así como gestionar su financiamiento, grupo que tiene tres años como plazo para terminar su labor. Estas sugerentes novedades son indicativas de que la idea de conocer el destino de las leyes ha logrado la receptividad en algunas áreas del Congreso peruano, paso auspicioso para su institucionalización.

### III. ¿QUÉ LEYES EVALUAR?

Aceptando la necesidad de que una ley no puede dejarse a su suerte tras su aprobación y dación, así como el reconocimiento de la imposibilidad práctica y material de hacer un seguimiento total de la producción legislativa, surge la pregunta sobre hasta qué punto será necesario, práctico y posible emprender esta tarea. Cuáles leyes revisar y cuáles no.

Y es que no toda ley es medible en sus efectos, ni se necesita evaluarlas todas. Desde hace varios años, expertos en Derecho Parlamentario, consideraban:

“Así, pues, estamos hablando de una actividad multidisciplinar, la evaluación. Estamos hablando de una actividad en la que se plantea: si es un fenómeno universal o si es un fenómeno puntual, si debemos analizar, si debemos evaluar todas las leyes o solamente algunas leyes; y algo que es del mayor interés, si cuando nos planteamos la evaluación debe hacerse una evaluación por parte de un órgano especializado o por parte de órganos puntuales.

Hay muchas interrogantes, sobre todo yo creo es importante llegar a una institucionalización de la evaluación por personas competentes haciendo uso de servicios externos” (Congreso de la República, 2012, 220) (Resaltado nuestro).

El trabajo ya citado de Falconi et.al. (2014, 112) descarta, por ejemplo, las llamadas leyes declarativas, también llamadas leyes simbólicas o emblemáticas, las que por su propia naturaleza serían difíciles de medir. Se trata de dispositivos que buscan declarar que la realización de determinada obra, proyecto o medida ha de considerarse necesaria de emprenderse por cuanto, se asume, generará resultados positivos en el rubro, jurisdicción o aspecto donde dichas iniciativas buscan incidir. Así, existe la Ley



29817, que declara de necesidad pública e interés nacional la construcción y operación del Sistema de Transporte de Hidrocarburos; así como la Ley 30085, que declara de necesidad pública la expropiación de inmuebles necesarios para la ejecución del Proyecto "Mejoramiento de la Avenida Néstor Gambetta-Callao"; o la Ley 30118, que declara de necesidad pública e interés nacional la restitución del nombre original de la provincia de Nasca, contenido en el decreto del 25 de junio de 1855. Los especialistas afirman que son normas ordinarias, cuya aprobación no demanda ninguna exigencia especial y no tienen carácter vinculante (Jiménez, 2013, 4).

Entonces, en razón que no todas las leyes y sus efectos serán material y técnicamente susceptibles de medir, la pregunta es qué leyes sí es necesario evaluar. En Falconi et.al. (2014) se propone un conjunto de criterios básicos que ayudan a seleccionar las normas cuyos efectos se precisan revisar: i) aplicación temporal, en el sentido de que ha de transcurrir un tiempo razonable desde que la ley se insertó en el ordenamiento jurídico; ii) vinculación con políticas del Acuerdo Nacional, por cuanto se asume que las leyes han de reforzar objetivos socialmente deseables; iii) generalidad de la ley, en razón de que sería más conveniente seleccionar una norma que aspire a impactar en un mayor número de ciudadanos, y iv) viabilidad metodológica y técnica, en tanto los efectos sean susceptibles de medición. Aunque estos criterios propuestos no se acompañan de un mayor respaldo argumentativo y empírico, suenan razonables pues no sería práctico seguir normas de forma arbitraria o aleatoria. Otras propuestas consideran hasta siete criterios para la decisión de qué normas evaluar, como lo estima la OECD (2012) para el caso de la Cámara de Diputados de Chile.

Restan otros aspectos técnicos o políticos a considerar, tales como si la evaluación debería hacerse desde un área especializada dentro del Congreso de la República (que a la fecha no existe) o es que se necesitará del concurso profesional de entidades externas (universidades, *think tanks*, colegios profesionales, etc.). Esto lleva a preguntarse, también, por la posibilidad de coordinar con el poder Ejecutivo para hacer estudios *ex post* sobre alguna ley de interés. Asimismo, ha de definirse cómo neutralizar y manejar las presiones políticas que seguramente aparecerán en cuánto a qué evaluar o qué no.

#### **IV. ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES**

Aunque la necesidad de evaluar las normas no es un asunto prioritario entre los actores vinculados con el fenómeno legislativo, han aparecido sectores que, desde las esferas políticas y técnico-profesionales del parlamento peruano, promueven la necesidad de abordarla e incorporarla en el ciclo legislativo. De otro lado, diversas experiencias de parlamentos así como la agenda académica de los círculos especializados en el Derecho parlamentario indican que el seguimiento de las leyes constituye tanto una necesidad práctica cuanto un tópico que es preciso asumir.

De igual modo, no dejar las normas a su propia suerte, buscando conocer su destino e impacto, constituye una responsabilidad funcional y política que el poder Legislativo peruano no debería posponer. Dejarlas tal cual sería permitir la reproducción de la inflación legislativa, restando coherencia y seguridad al orden jurídico, con lo que se continuaría debilitando la cultura de la legalidad y, por consiguiente, la eficacia del Derecho en el país.

Finalmente, se hace necesario perfeccionar los aspectos técnicos de la evaluación legislativa, en lo que la experiencia internacional es una excelente fuente de instrumentos y criterios a considerar. No está de más reiterar sobre la insistencia de los apoyos políticos necesarios tanto para instituir y fortalecer un espacio especializado en el seguimiento de los efectos de las leyes, como para hacer que dicho ejercicio se desarrolle sin las presiones y direccionamientos ideológicos a los que seguramente se hallará expuesto.

## BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República. *Primer y segundo Congresos de Derecho Parlamentario*. Lima, Congreso de la República, 2012.

Falconi, M., Rivas, M., Lay, H., Kobashigawa, R., Zeballos, V. y Pérez, Y. *La evaluación institucional de la ley en el Perú*. Lima: 2014, Congreso de la República, Grupo de Apoyo a la Mesa Directiva sobre la Evaluación de los Efectos de la Ley, 204 pp.

Gutiérrez, Oscar. *¿Qué es la política legislativa?*, ponencia presentada al VII Congreso REDIPAL, marzo, 2014, México.

Jiménez, Oscar. *Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias*. Informe Temático N° 10/2012-2013. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria. Congreso de la República. Lima, 2013.

OECD. *La evaluación de las leyes en Chile*. Resumen Ejecutivo 2012

Robinson, Patricia. “La evaluación de la legislación en el Perú. Una etapa del proceso legislativo aún por ejecutarse”, en: *Cuadernos Parlamentarios*, N° 7, 2013. p. 73-99, Lima, Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Vásquez Salguero, David. *Importancia de la evaluación de impacto normativo desde el Poder Legislativo*, ponencia presentada al V Congreso REDIPAL, enero-agosto, 2012, México.