

Informativo

Reflexión DEMOCRÁTICA



Núm. 149

1 de octubre de 2010
Año 7

Contenido

Editorial

- Impulso para un mejor Congreso y más

Informes y artículos

- La agenda del Congreso de la República
Crece, crece y crece; abultada y amorfa...
- Proponen derogar el Decreto de Urgencia
061-2010 que "determinó" alcances del
Código del Consumidor
- Algunas lecciones que aprender
A propósito del Decreto Legislativo 1097

Director:

José Elice Navarro

Jefe de unidad de análisis:

Carlos Vega Miranda

Unidad de análisis

Freddy Sequeiros Hilares

César Mimbela Valencia

Leslie Quintanilla Arroyo

Impulso para un mejor Congreso y más

Reflexión Democrática acaba de iniciar el programa «Impulso para un mejor Congreso 2011-2016», a través del cual promoveremos la candidatura al Congreso de la República de ciudadanas y ciudadanos con talento y condiciones para desarrollar una gestión parlamentaria responsable, transparente y eficiente al servicio del país.

En 2006 desarrollamos un programa similar. Estamos satisfechos con los resultados, pero esperamos que esta edición supere a la anterior que nos aportó una rica experiencia para hacerlo cada vez mejor.

Siempre nos preocupa el Congreso de la República, y nos preocupa porque es una de las principales instituciones del sistema democrático, encarna la representación nacional y en su seno se toman decisiones que afectan la vida de todos.

En cada número de nuestro informativo procuramos tratar temas actuales de la vida parlamentaria peruana. A veces somos críticos de lo que se hace en el Congreso, pero nuestro ánimo siempre ha sido y será el de contribuir a mejorar la institución.

En esta oportunidad tratamos tres temas relacionados con la agenda del Congreso, el régimen de los decretos de urgencia y los efectos de las leyes. Hemos tomado como material de análisis la agenda semanal del Pleno, la derogatoria del Decreto Legislativo 1097, y la modificación del Código de Protección y Defensa del Consumidor por el Decreto de Urgencia 061-2010.

Aprovechamos la ocasión para informarles, también, que muy pronto iniciaremos la campaña «Legislar sólo lo necesario y hacerlo bien», que tiene por finalidad crear conciencia sobre la necesidad de reducir el número de iniciativas legislativas y de leyes y, además, que las nuevas leyes que se estime conveniente promover y aprobar se ajusten a los principios de técnica legislativa que aseguren su calidad normativa.

José Elice Navarro

Director Ejecutivo

[Reflexión Democrática](#)

La agenda del Congreso de la República

Crece, crece y crece; abultada y amorfa...

Por: *José Elice Navarro*

Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra «agenda» significa: 1. Libro o cuaderno en que se apunta, para no olvidarlo, aquello que se ha de hacer; y 2. relación de los temas que han de tratarse en una junta o de las actividades sucesivas que han de ejecutarse. Así, por agenda parlamentaria podemos entender el documento que contiene la lista de asuntos de los que el Congreso o sus órganos se han de ocupar, como el conjunto mismo de los temas que aparecen en esa lista.

Hay agendas de las Comisiones, de los órganos directivos y de coordinación política y del Pleno del Parlamento. Esta última, claro está, es la más importante, porque contiene la lista de asuntos sobre los que debe debatir y votar el órgano principal del Parlamento, su Pleno o plenario integrado por todos los parlamentarios.

Puede haber una agenda legislativa o parlamentaria que contenga un listado de asuntos que deben tratarse durante un período anual u ordinario de sesiones, y una agenda semanal donde, específicamente, encontramos los temas que serán debatidos y votados durante la sesión semanal que desarrolla el Pleno del Congreso.

La primera –la agenda del período anual u ordinario de sesiones– marca la pauta de prioridades no sólo del Pleno, sino también de las Comisiones y de los órganos directivos y de coordinación política; mientras la agenda semanal es, por lo general, la que se refiere sólo a los asuntos propios del Pleno, aquellos que serán materia de debate y decisión en la sesión que debe realizarse durante la semana, por lo general en un solo día, a veces en dos o, excepcionalmente, en más de dos días.

La agenda semanal para la sesión del jueves 16 de septiembre del año en curso ya tenía más de 20 dictámenes sobre proyectos de ley, dos insistencias, un allanamiento, dos mociones de conformación de comisiones especiales, una moción sobre asuntos de interés nacional, un informe preliminar y otro final de comisiones investigadoras, dos reconsideraciones y una propuesta de miembros de una comisión especial; es decir, casi 30 temas para ser tratados desde las 9 a.m. hasta, más o menos, las 10 p.m. Era de esperarse la agenda de la semana siguiente, para ser vista durante la sesión convocada para el 23 de septiembre, creciera. Y creció.

¿Cuánto creció? Mucho: 35 dictámenes sobre proyectos de ley, tres insistencias, un allanamiento, dos mociones de conformación de comisiones especiales, una moción sobre asuntos de interés nacional, un informe preliminar y otro final de comisiones investigadoras, dos informes de la Comisión de Fiscalización y Cuenta General de la República, cinco reconsideraciones y una propuesta de miembros de una comisión especial. Más de 50 temas. Y promete seguir creciendo. De este modo, la agenda se convierte en un documento abultado y sustancialmente amorfo, como lo demostraré más adelante al analizar su contenido.

Más aún, el miércoles 22 de septiembre –un día antes de la sesión del Pleno– ha sido convocada la Comisión Permanente, con la finalidad de instalarla, esto es, de marcar el inicio formal de sus sesiones, que ordinariamente –cuando el Pleno está en actividad– se ocupa de las acusaciones constitucionales, lo que sumará más temas para debatir y decidir.

Sólo por curiosidad veamos algunos ejemplos de otros países:

En España, para la sesión del 23 de septiembre de 2010 —el mismo día que terminé de escribir este artículo—, el Congreso de los Diputados, cuya sesión se inició a las 9 a.m., había previsto tratar dos proyectos de ley, además de los más de veintitantos temas casi formales (conocimiento de proyectos, admisión de preguntas al gobierno, etc.) vistos durante la sesión del 21 de septiembre, que se inició a las 4 p.m. Muy cerca —territorialmente— la Cámara de Diputados de Italia convocó a sesión del Pleno para el 22 de septiembre de 2010, durante la cual trató tres asuntos. Ninguno de ellos fue un proyecto de ley.

La Cámara de Diputados de Colombia citó a sesión del Pleno para el 21 y 22 de septiembre, incluyendo en su agenda diez proyectos de ley el primer día y dos asuntos de control político el segundo, mientras la Cámara de Diputados de Chile citó a sesión del Pleno para mismo día con la finalidad de debatir un proyecto de ley. Es verdad, por otra parte, que durante las sesiones se da cuenta de otros asuntos, pero casi como una formalidad.

La Cámara de los Comunes de Inglaterra se encuentra en receso y reanudará sus sesiones el 12 de octubre. En su página web ya aparece el contenido de los temas de agenda entre el 12 y el 22 de octubre, y en promedio tratará cinco temas por sesión. No más.

Es verdad que los ejemplos citados no marcan una tendencia mayoritaria, pues también hay muchos de los otros, es decir, de aquellos que muestran Parlamentos con una agenda semanal abultada, excesiva y amorfa, como casi siempre termina siendo la nuestra a mediados o al final de cada período anual de sesiones.

Pero ¿cómo se prepara la agenda semanal del Pleno del Congreso en el Perú? O, mejor todavía, ¿cómo debería prepararse?, según el reglamento del Congreso. Veamos:

1. Los congresistas y otras autoridades e instituciones con derecho de iniciativa legislativa presentan proyectos de ley, a los que se suman las mociones de orden del día y las reconsideraciones que sólo pueden presentar los parlamentarios.
2. Cada uno de esos temas sigue su curso según las reglas procesales contenidas en el reglamento del Congreso, y cuando ya están listos para ser vistos por el Pleno, pasan al Consejo Directivo, que es el órgano que determina el contenido de la agenda semanal —y aquí obvio los pasos registrados en las Comisiones y las oficinas del servicio parlamentario, que no son pocos.
3. En el curso del trámite de las iniciativas —cualquiera de ellas— puede intervenir la Junta de Portavoces, donde los portavoces de los grupos parlamentarios y otros actores habilitados (como los proponentes de las iniciativas), pueden solicitar dispensas de pasos procesales (dictamen, pre publicación, doble votación, etc.) y «priorización de temas»; esto es, la Junta interviene en el curso de los procedimientos, lo que si bien está permitido reglamentariamente debería ser una excepción y no casi una regla, como parece que ya ocurre.
4. Finalmente, tomadas las decisiones en ambas instancias, cada semana se define la agenda, que si bien tiene vocación de semanal, muy pronto se convierte en mensual y anual. En suma: crece y crece hasta la anualidad, sumando y sumando hasta rozar, si no llegar y pasar, los 100 temas.

Una agenda parlamentaria semanal con más de 20 temas diversos ya es difícil de manejar y cumplir. Una con 50 o más temas es casi imposible de gestionar con un mínimo de eficiencia. Aparece como una jungla de variedades botánicas tan grande que se requiere de una exhaustiva y larga exploración para entender su sentido; salvo que se piense que ello no importa, y que lo importante es avanzar como sea, debatiendo a veces sin buen entendimiento y votando, no pocas veces, sin un profundo conocimiento de lo que se vota, sin mencionar la previsión de las consecuencias de las decisiones que se adoptan a la carrera, con somnolencia y rindiendo culto a la estadística.

Ahora permítanme imaginar un escenario ideal y arriesgarme, por cierto, a la crítica de no ser realista en el intento, de ser demasiado idealista, quién sabe ingenuo. Así:

1. Los grupos parlamentarios, actuando en forma coherente y muy cohesionados, debaten sobre qué temas se deben priorizar en el Congreso y deciden, entre un mar de propuestas, que tales temas son, digamos, no más de cinco, que además corresponden a la oferta electoral partidaria, en términos de programa parlamentario, por la que recibieron el apoyo popular que llevó a sus miembros al Congreso.
2. La Junta de Portavoces —integrada por la Mesa Directiva y los portavoces o líderes de los grupos— debate las propuestas y fija, digamos, no más de 20 temas prioritarios —entre proyectos de ley y mociones— sobre los que más o menos hay consenso, dejando abierta la posibilidad, muy razonable por cierto, de que, según la circunstancias o la coyuntura política, se introduzcan nuevos temas, siempre previo debate y acuerdo.
3. Se fija la agenda legislativa de no más de 20 temas —publicados y ordenados por temas— y se comunica a las Comisiones que debe priorizarlos y profundizarlos, así como, de ser el caso, convocar audiencias públicas especializadas y abiertas para obtener más información, con la finalidad de que todos los congresistas se encuentren bien informados en el momento que, previo dictamen, ocurra el debate en el Pleno y se vote por los proyectos.
4. Mientras los temas de la agenda legislativa son estudiados exhaustivamente por la Comisiones, el Pleno puede ir tratando otros temas «políticos», es decir, se abre un espacio para el debate de asuntos coyunturales sobre los que, por lo general, se espera un pronunciamiento del Congreso, lo que podría incluir escuchar a los miembros del Consejo de Ministros.
5. Conforme van llegando los dictámenes, el Consejo Directivo establece las prioridades —de preferencia según el orden de llegada— e introduce los proyectos en las agendas semanales, acordando los tiempos de debate —como se hacía antes en nuestro Congreso y se hace en varios Parlamentos.
6. Durante los debates tienen una actuación protagónica los presidentes de las Comisiones informantes, los autores de los dictámenes de minoría, los autores de los proyectos —o un parlamentario que los represente, si son varios— y, esto es muy importante, los expertos de cada grupo parlamentario. Finalmente, el portavoz o un representante autorizado de cada grupo parlamentario expresaría el parecer final del grupo respectivo y se procedería a votar en un ambiente del mayor consenso posible o, cuando menos, de claridad en cuanto a las distintas posiciones con relación a cada tema, de modo tal que los ciudadanos puedan evaluar mejor el

nivel de consecuencia y seriedad con el que actúan los parlamentarios.

Pienso que un tratamiento así de los temas contenidos en la gran variedad de proposiciones — no sólo de ley— que a diario se presentan en el Congreso de la República, daría más claridad y riqueza a los debates, y sumaría puntos a favor de la recuperación de la imagen de la institución, considerando que, además, reduciría el individualismo parlamentario, afinando el método de nuestro Parlamento en beneficio de una mejor comprensión ciudadana sobre su actividad y sus decisiones.

¿Ingenuidad? Puede ser. Lo cierto es que la tan ansiada mejora de la imagen del Congreso peruano pasa, según creo, por tomar decisiones radicales de cambio. Se trata de una verdadera transformación cultural en la forma de hacer política y Parlamento que, en esto de seguro todos coincidimos, exige seriedad, responsabilidad, transparencia y eficiencia.

Ahora pasemos a revisar lo que suele suceder con la agenda del Congreso de la República, tomando como ejemplo la agenda de la sesión convocada para el 23 de septiembre pasado, que tuvo 48 temas:

Tipología de temas en la agenda	Número de temas en la agenda	Número de temas tratados	Número de temas aprobados
Dictámenes sobre proyectos de ley	35	9	7
Insistencias	3	3	3
Allanamientos	1	0	0
Mociones de orden del día	3	0	0
Informes de comisiones ordinarias	1	0	0
Informes de comisiones de investigación	2	0	0
Reconsideraciones	5	1	1
Propuestas de nombramientos	1	1	1
Total	48	14	12
Temas restantes a los que sumarán otros la siguiente semana			36

Quedaron por verse 36 temas. De este modo, si la siguiente semana ocurriese lo mismo que sucedió entre la semana segunda y tercera semana se septiembre, la próxima agenda semanal podría superar fácilmente los 50 temas, con lo que el

número de temas «pendientes» crecería de manera exponencial, anunciando una agenda para el fin de la legislatura que bien podría rozar los 100 temas, considerando que este proceso podría aminorar con el tiempo que deberá destinarse al debate presupuestal.

Y este es otro tema; pues el primer período ordinario de sesiones de cada período anual se caracteriza por contener el debate del presupuesto público, que debería concentrar el mayor esfuerzo de estudio y trabajo de todas las instancias del Parlamento, por tratarse de un instrumento financiero y de política de primera importancia, que en otros países marca la magnitud del poder que realmente ejerce el ese órgano en el escenario gubernamental.

Creo que, como en otros asuntos, nuestros parlamentarios deberían meditar profundamente sobre el modo como «se hace Parlamento», que no es otra cosa que discutir y tomar decisiones sobre el método del trabajo parlamentario.

La ciudadanía reclama claridad en la orientación de las acciones de sus autoridades, la posibilidad de poder prever qué va a pasar, el derecho de tener oportunamente la información para evaluar la conducta y el trabajo de quienes actúan en su representación.

Los buenos parlamentarios, aquellos que llegaron al Congreso con la intención de hacer las cosas bien, y aún conservan esa intención, con seguridad desearían actuar en un ambiente más propicio para el diálogo constructivo, el debate democrático y bien informado y la toma de decisiones en sintonía con las expectativas de la gente. Un Congreso que descuida el método, que deja crecer su agenda sin límites y que no expresa claridad de objetivos, no contribuye a mejorar su imagen; por el contrario, aparece como un órgano complejo y perdido en su propio laberinto.

Proponen derogar el Decreto de Urgencia 061-2010 que “determinó” alcances del Código del Consumidor

Por: Freddy Sequeiros Hilares

Código del Consumidor (Ley 29571)	Decreto de Urgencia 061-2010
Artículo 54, numeral 54.1: En el caso de los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos, sujetos o no a regulación económica, la aprobación de las cláusulas generales de contratación está a cargo del organismo regulador competente, de acuerdo a la ley de la materia y a las disposiciones que emita para dicho efecto.	Artículo 1: El numeral 54.1 del artículo 54 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, está referido únicamente a los contratos de consumo celebrados por las empresas prestadoras de servicios públicos sujetos a regulación económica.
Artículo 66, numeral 66.7: Los consumidores de servicio de transporte nacional en cualquier modalidad pueden endosar o transferir la titularidad del servicio adquirido a favor de otro consumidor plenamente identificado o postergar la realización del servicio en las mismas condiciones pactadas, pudiendo ser considerado como parte de pago según lo pactado, debiendo comunicar ello de manera previa y fehaciente al proveedor del servicio con una anticipación no menor a veinticuatro (24) horas de la fecha y hora prevista para la prestación del servicio, asumiendo los gastos únicamente relacionados con la emisión del boleto, los cuales no deben ser superiores al costo efectivo de dicha emisión.	Artículo 2, inciso 2.1: Los derechos de endoso, transferencia y postergación contemplados en el numeral 66.7 del artículo 66, de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, se ejercen siempre que sean parte de las condiciones pactadas con los consumidores.

Fuente: SPIJ

1. Los proyectos de ley

El 6 y 7 de septiembre de 2010 se presentaron los proyectos de ley 4283 y 4288¹, respectivamente. Ambos tienen como única finalidad lograr la derogatoria del Decreto de Urgencia 061-2010², norma que determinó los alcances de algunas disposiciones del Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado mediante Ley 29571 (en adelante, Código del Consumidor)³.

2. El Código del Consumidor y los pasajes aéreos

La aplicación del inciso 66.7 del artículo 66 del Código del Consumidor (antes de la “determinación” de alcances del Decreto de Urgencia 061-2010) iba a generar el incremento de las tarifas de transporte aéreo. Dicho efecto se produciría

porque la mencionada disposición permite que la prestación del servicio de transporte aéreo contratado para una fecha pueda realizarse en una distinta sin pago de penalidad alguna. Es decir, le permite al pasajero cambiar el día de su vuelo sin ningún costo adicional.

Así, un consumidor podría comprar un pasaje aéreo a tarifa promocional (las más baratas) que, por lo general, son para viajar en temporadas de escasa demanda de pasajes, y terminar utilizándolo para viajar en una época del año en la que la demanda sea alta y los pasajes más caros (precisamente porque la demanda es mayor).

Con ello, las empresas de transporte, especialmente las de aviación comercial, dejarían de ofrecer pasajes a tarifa promocional, vendiéndolos al precio más alto (tarifa de temporada alta) porque no se sabrá cuándo los consumidores terminarán usando sus pasajes. Así, quienes antes viajaban en los períodos de temporada baja aprovechando las tarifas promocionales, pagarían más por los pasajes o dejarían de viajar por no poder costear las tarifas más altas.

¿A cuántos se perjudicaría?

¹ Los dos proyectos de ley tienen carácter multipartidario y ya han recibido dictamen positivo de la Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso, estando pendiente aún el de la Comisión de Constitución y Reglamento. Ver dictamen:

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/asearchdocweb/9713A3689952B80B052577A800043F07>

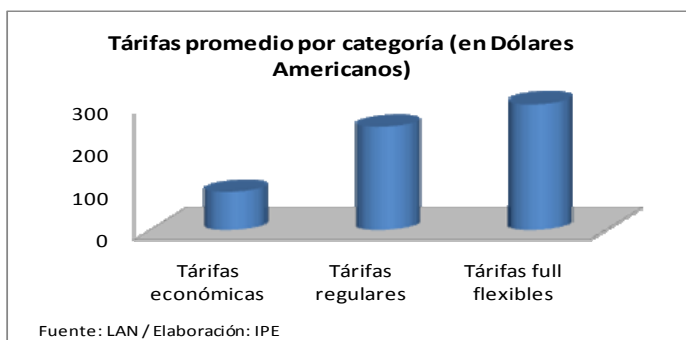
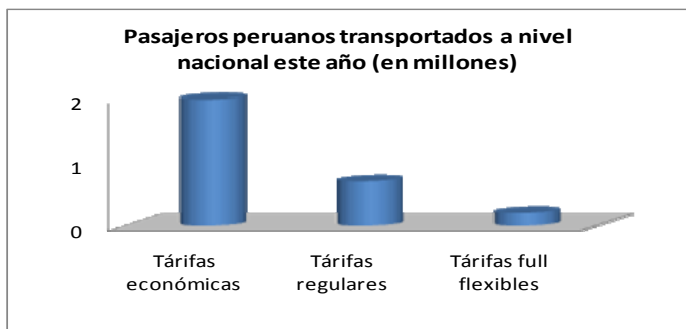
² Ver en:

http://www.mef.gob.pe/NORLEGAL/decretos_urgencia/2010/DU061_20_10.pdf

³ Ver en:

<http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29571.pdf>

En los siguientes cuadros se muestran la cantidad de pasajeros transportados en el 2010 (enero-julio real; agosto-diciembre proyectado) por la empresa aérea con mayor participación en el mercado, según el tipo de tarifa pagado y el promedio de importe por tipo de tarifa.



Se observa que el 72% de pasajeros (más de 2 millones) contrataron el servicio a tarifas promocionales (US \$ 88 en promedio), mientras que alrededor de 700 mil pasajeros viajaron pagando las tarifas más altas (US \$ 244 en promedio). Estas cifras revelan cuántos consumidores hubieran resultado perjudicados con esta disposición contenida en el Código del Consumidor (más de dos millones de personas), quienes habrían tenido que pagar aproximadamente US \$ 156 más para realizar su viaje⁴.

Conocidos estos efectos, la inconveniencia y los perjuicios de las disposiciones del Código del Consumidor resultan más que evidentes; en consecuencia, mantener su vigencia sería un despropósito. Sin embargo, la utilización de un decreto de urgencia para contrarrestar los referidos

efectos resulta, también, más que cuestionable, como se verá a continuación.

3. Análisis constitucional del Decreto Urgencia 061-2010

De la lectura de las disposiciones del Código del Consumidor y las del Decreto de Urgencia 061-2010 se desprende de manera clara que este ha modificado el contenido de aquel, o sea, no es una mera precisión o determinación de alcances.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 118, inciso 19, de nuestra Constitución, los decretos de urgencia son normas con fuerza de ley que el Presidente de la República (el Ejecutivo) puede dar en materia económica y financiera por razón del interés nacional. En vista de que dichas normas tienen la misma fuerza que las leyes aprobadas por el Congreso, pueden ser utilizadas para modificar a estas últimas.

Sin embargo, los decretos de urgencia no pueden emplearse de manera generalizada y arbitraria. En efecto, la Constitución impone condiciones para poder emitirlos, condiciones de las que se colige que su uso es excepcional. Así, el propio Tribunal Constitucional, máximo intérprete de la Constitución, señala, en su Sentencia del Expediente 008-2003-AI/TC⁵, como requisitos que deben concurrir para que se emita un decreto de urgencia a los siguientes:

Características	Definición
Excepcionalidad	Debe revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto.
Necesidad	El tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), podría impedir la prevención de daños o que los mismos devengan en irreparables.
Transitoriedad	Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
Generalidad	La aplicación de la medida no puede circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.
Conexidad	Vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Fuente: Tribunal Constitucional / Elaboración: Reflexión Democrática

⁴ La información que el Código de Consumo no incorpora. IPE. Ver en: <http://ipe.org.pe/?p=14875>

⁵ Ver en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

¿El Decreto de Urgencia 061-2010 cumple estas condiciones?

Somos de la opinión que el decreto de urgencia no cumple claramente con tres de las referidas condiciones: excepcionalidad, necesidad y transitoriedad.

Para cumplir con la primera se debería tratar de una norma que haga frente a una situación extraordinaria e imprevisible; sin embargo, dichas características difícilmente se pueden encontrar en las disposiciones del Código del Consumidor modificadas por el decreto, ya que las mismas han sido debatidas durante meses en el Congreso y en el propio Poder Ejecutivo, el que además pudo evitar su aprobación y con ello sus efectos (al menos por un tiempo, mientras el tema se debatía con más profundidad) observando la autógrafa de la ley que sancionó el referido código.

El decreto, además, no cumple con el requisito de necesidad porque se trata de disposiciones cuya vigencia se iba a producir recién un mes después, es decir, el Ejecutivo tenía todo ese tiempo para conseguir la modificación de las referidas disposiciones en el Congreso presentando un proyecto de ley con ese fin, entonces, era innecesario recurrir a un decreto de urgencia. Esta falta de necesidad también se revela en la posibilidad de observar la autógrafa que tuvo el Ejecutivo.

La transitoriedad es el requisito cuyo incumplimiento es más evidente ya que en ninguna de las disposiciones del cuestionado decreto de urgencia indica que se trata de una norma temporal ni se señala algún plazo de vigencia. En consecuencia, se trata de una modificación con vocación de permanencia.

De acuerdo con lo anterior, el Decreto de Urgencia 061-2010 sería inconstitucional ya que, por más buenas intenciones que se haya tenido, no ha cumplido con los parámetros constitucionales para su emisión. Con esto se ha repetido una práctica común de los diferentes gobiernos: usar los decretos de urgencia de manera indebida⁶.

4. Conclusión

El Decreto de Urgencia 061-2010 debería ser derogado por inconstitucional. Sin embargo, esta derogación no debe venir sola, sino acompañada de una ley que modifique el Código del Consumidor en el mismo sentido que lo hizo dicho decreto. Ello, por los innegables efectos negativos de las disposiciones modificadas por el referido decreto que terminan afectando a los consumidores (la población) con un incremento de tarifas, lo cual no es deseable en forma alguna. Lamentablemente, las propuestas presentadas al Congreso solo contemplan la derogación del referido decreto.

⁶ Ver Informativo Reflexión Democrática Núm. 101:

<http://www.reflexiondemocratica.org.pe/documentos/informativo101.pdf>

Algunas lecciones que aprender

A propósito del Decreto Legislativo 1097

Por: Leslie Quintanilla Arroyo

Luego de la derogación del polémico Decreto Legislativo 1097, y sin ánimo de pretender entrar en el tema de fondo de la controversia, creemos que es importante reflexionar sobre algunos temas relacionados con el decreto y la polémica que desató.

Rodearon a la controversia varias figuras jurídicas que trataremos de revisar en el presente artículo. La primera es la relativa a la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo (las características de esta figura y cómo debe ejercerse); también tocaremos el tema de la derogación de las leyes y los órganos facultados para ello, y, por último, revisaremos las legitimidades para emitir fe de erratas de las normas, en especial la utilidad y los límites de esas correcciones.

Entendemos que por la fuerza y la importancia del tema central del decreto (una amnistía encubierta o una norma que buscaba el respeto del debido proceso), los asuntos aquí mencionados no fueron prioritarios en el debate inicial, sin embargo, consideramos importante su discusión pues estamos seguros que habrán muchas más delegaciones de facultades legislativas y discusiones sobre si se excedieron o no dichas facultades; creemos que no será la última vez que alguna norma emitida por el Ejecutivo cause polémica, y tampoco será la última vez que el Ejecutivo quiera corregir alguno de sus errores legislativos mediante fe de erratas o derogaciones. Es importante, sin embargo, reflexionar sobre estos temas para buscar claridad en las figuras y contribuir a evitar problemas posteriores.

1. Delegación de facultades legislativas

Legislar es una función básica del Congreso de la República, y éste la puede delegar, de manera excepcional, al Poder Ejecutivo en ciertas situaciones

en las que se requiera actuar con rapidez, o se exija una alta especialidad sobre las materias a regular.

La delegación de las facultades legislativas se encuentra regulada en el artículo 104 de la Constitución Política y señala que el Congreso puede delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, por un plazo determinado y siempre que se indique la materia específica.

Se ha establecido, además, que el Congreso no puede delegar al Ejecutivo materias que son indelegables a la Comisión Permanente, tales como las reformas constitucionales, la aprobación de tratados, la ley de presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, entre otros. El Presidente de la República tiene que dar cuenta al Congreso de cada decreto legislativo que emite.

La delegación de facultades legislativas se da a través de una ley autoritativa en la que se debe indicar claramente las materias delegadas y el plazo para legislar. Esta delegación debe ser específica o taxativa, por lo que no caben delegaciones genéricas o indeterminadas. Por su parte, el Ejecutivo no puede realizar una interpretación extensiva o abierta de la ley autoritativa.

Una vez que el Poder Ejecutivo haya legislado sobre la materia específica o se haya cumplido el plazo, las facultades legislativas autorizadas quedan agotadas.

Respecto al Decreto Legislativo 1097, no existe mayor discusión, pues la ley autoritativa le permitía al Ejecutivo emitir normas procesales y penitenciarias para el personal militar y policial procesado por delitos de violación a derechos humanos.

2. La derogación de leyes y los órganos facultados para la derogación

Otro de los temas que estuvo alrededor de la polémica originada por el al Decreto Legislativo 1097, fue su derogación, ocurrida debido a la gran cantidad de críticas en su contra.

No obstante, es importante aclarar que, a pesar que fue el Poder Ejecutivo el órgano que emitió el decreto legislativo, este no se encontraba facultado para derogarlo. Como explicamos en las líneas anteriores el Ejecutivo legisla a través de una delegación de facultades excepcional dada por el Congreso, solo para legislar sobre una materia específica y durante un plazo determinado. Esta delegación no faculta al Ejecutivo a ejercer control legislativo sobre las normas que ha emitido, este control se encuentra a cargo del Congreso. Así, la delegación de facultades se agota con la publicación del decreto legislativo.

La Constitución Política es muy clara cuando en su artículo 103 establece que una ley sólo se deroga por otra ley. Siendo el Congreso el órgano legislativo facultado para efectuar la derogación de leyes u otras normas con fuerza de ley a través de la emisión de nuevas leyes.

Es por ello que para que finalmente se logre la derogación del Decreto Legislativo 1097, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley planteando la derogación.

3. Utilidad y límites en la emisión de fe de erratas

El diccionario de la Real Academia Española define a la errata como la equivocación material cometida en lo impreso o manuscrito. Así, podemos entender que la fe de erratas en el caso de las normas, sirve para corregir errores que se hubieran cometido en la publicación del texto de las leyes.

Para explicarlo mejor, se utilizará una fe de erratas cuando el texto publicado sea diferente al texto de la ley aprobada, o cuando se haya tomado una decisión legislativa en un sentido, pero por algún error en el texto de la norma, no se recoge correctamente la decisión legislativa adoptada. De darse alguna de esas circunstancias, el error se advertirá inmediatamente, y se corregirá, vía fe de erratas, también de inmediato.

La fe de erratas no sirve para cambiar una decisión legislativa previamente tomada, por ello, no se puede usar para cambiar una ley que contiene una regulación determinada, para introducir otra regulación.

Tomemos el ejemplo específico del Decreto Legislativo 1097. En función a las facultades legislativas delegadas por el Congreso, el Presidente, junto con sus ministros, tomaron una decisión legislativa y expidieron un decreto que recoge lo decidido. El Poder Ejecutivo podría haber emitido una fe de erratas si la publicación del texto de la norma no hubiera expresado lo decidido, o si se hubiera publicado un texto diferente al previamente aprobado.

Sin embargo, en la emisión de la fe de erratas del Decreto Legislativo 1097 se presentó una situación diferente. En un primer momento los voceros del Ejecutivo defendieron el contenido del decreto (evidenciando con ello que no se había presentado un error en el texto de la norma ni un texto diferente a la decisión legislativa tomada) y solo después de la polémica y las reacciones desatadas, el Ejecutivo pretendió legislar nuevamente, utilizando una fe de erratas, buscando apaciguar, vía “aclaraciones”, las críticas que recibió.

Como mencionamos en líneas anteriores, de haber existido un error en el texto de la norma, este debió advertirse inmediatamente y ser corregido a la brevedad y dentro del plazo permitido; sin embargo,

la fe de erratas del Decreto Legislativo 1097 fue publicada trece días después de su publicación.

Peor aún, vía fe de erratas se pretendió dar una nueva regulación, totalmente diferente a la original, pues en principio se estableció el adelanto de la vigencia de algunos artículos del nuevo Código Procesal Penal en aquellos distritos judiciales donde aún no se encontraba vigente (es decir, vigencia a nivel nacional), y luego se reguló que los distritos judiciales aplicables serían indicados mediante decreto supremo (con lo que al no existir tal decreto supremo, esa norma no se podría aplicar). Inclusive el Ministro de Justicia de entonces declaró que de esa manera se establecía un candado temporal mientras se derogaba la norma. Las correcciones vía fe de erratas no pueden utilizarse para establecer candados a las normas, mientras se corrigen los errores, no se puede violar la Constitución con un argumento de formalidad, mucho menos si tal argumento proviene del Ministerio encargado de dar asesoría jurídica al Ejecutivo.

Otro punto importante que es preciso mencionar, aparte de que no se puede utilizar para volver a legislar, es que tampoco se puede usar la fe de erratas para ampliar el plazo de las facultades legislativas concedidas por el Congreso. Pasamos a explicar, la Ley 29548, que es la ley autoritativa, entró en vigencia el 4 de julio y otorgó un plazo para legislar de 60 días, es decir, el Ejecutivo podía

legislar hasta el 1 de setiembre. Fue precisamente en este día en el que se publicó el Decreto Legislativo 1097, con lo que, publicada la norma y vencido el plazo, sea agotó la delegación de facultades.

Era claro que el Poder Ejecutivo no podía utilizar las facultades legislativas ni mucho menos el recurso a la fe de erratas para enmendar el decreto publicado después del 1 de setiembre, sin embargo, hizo lo último el 14 de setiembre, intentando volver a legislar sobre un asunto para el que ya no tenía facultades, configurándose así una indirecta e inconstitucional ampliación del plazo vencido.

Con las reflexiones anteriores hemos querido alertar sobre la necesidad de evitar que se actúe y legisle violando flagrantemente la Constitución y sin seguir los más elementales principios de técnica legislativa.