



CONSEJO EJECUTIVO

**CENTRO DE INVESTIGACIONES
JUDICIALES**

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN
DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS**

2007

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	4
2.	OBJETIVO	5
3.	ALCANCE	5
4.	BASE LEGAL	5
5.	PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA	6
5.1.	Identificación e investigación de la temática	6
5.2.	Redacción de la iniciativa legislativa.....	6
6.	PARTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA	6
6.1.	Título.....	6
6.1.1.	Tipo	6
6.1.2.	Modalidades del título	7
6.1.2.1	Modificación.....	7
6.1.2.2	Interpretación.....	7
6.1.2.3	Derogación y abrogación	7
6.2.	Parte Introdutiva.....	7
6.2.1.	Antecedentes	8
6.3.	Parte Sustentatoria	8
6.3.1.	Exposición de Motivos.....	8
6.3.2.	Análisis Costo-Beneficio.....	8
6.3.3.	Efecto de la vigencia de la norma en nuestra legislación nacional.....	9
6.4.	Parte Resolutiva.....	9
7.	PAUTAS GRAMATICALES	9
7.1.	Tiempo gramatical	9
7.2.	Género gramatical	10
7.3.	Número gramatical.....	10
7.4.	Sentido de redacción	10
8.	PAUTAS DE ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y NUMERACIÓN	11
8.1.	De Organización	11
8.1.1.	Disposiciones Permanentes.....	11
8.1.2.	Disposiciones Complementarias Finales.....	11
8.1.3.	Disposiciones Complementarias Transitorias	11
8.1.4.	Disposiciones Complementarias Modificadoras.....	11
8.1.5.	Disposiciones Complementarias Derogatorias y/o Abrogatorias.....	11
8.2.	De Estructura	11

8.3. De Numeración.....	12
9. PAUTAS PARA LA MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y REMISIÓN DE ARTICULOS	12
9.1. Modificación.....	12
9.2. Adición.....	13
9.3. Remisión.....	13
9.3.1. Interna.....	13
9.3.2. Externa.....	13
9.3.3. Serie de artículos	13
10. ANEXO: ESQUEMA DE UN PROYECTO DE LEY.	14
11. BIBLIOGRAFÍA.....	15

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos planteados por el Señor Presidente del Poder Judicial, Dr. Francisco A. Távara Córdova en su discurso de apertura del año judicial 2007, es la participación activa de la Corte Suprema de Justicia y de los Magistrados en el proceso legislativo de gestación de leyes, dentro de las medidas relacionadas con el “Rol de la Corte Suprema de Justicia y reestructuración del Poder Judicial” (Discurso del Señor Presidente del Poder Judicial en la Ceremonia de apertura del año judicial 2007. Suplemento Especial. Diario Oficial El Peruano. Lima. Enero, 2007, pág. 2).

El sustento fáctico reside en que los Magistrados son quienes se interrelacionan de modo permanente y actual con su entorno social, concededores de las falencias e inoperancias de las leyes bajo ciertas circunstancias, en un determinado proceso judicial o en determinadas áreas sociales. Siendo su participación no solamente de dar cuenta al Congreso de los vacíos o defectos de la legislación; sino también de participar en la presentación y debate de propuestas de iniciativas legislativas tendientes a la optimización del servicio de justicia.

Con el objeto de coadyuvar a la reforma y mejora del sistema judicial resulta necesaria la puesta en marcha de la presente GUIA METODOLOGICA PARA ELABORACIÓN DE INICIATIVAS LEGISLATIVAS, elaborado sobre la base de los documentos que aparecen en el parte bibliográfica de la presente guía.

El propósito de esta guía metodológica, es que sirva de referencia y se constituya en una herramienta de ayuda para los Magistrados en la elaboración de proyectos de Ley, no pretendiendo imponer reglas de técnica legislativa de carácter obligatorio, sino por el contrario sirva de instrumento ilustrativo y orientador para jueces de los diferentes niveles existentes en el país.

En algunos países como Estados Unidos de Norteamérica, Alemania e Italia existen reglas o pautas para redacción de normas, pero no tienen carácter obligatorio. En América Latina, son muy escasas las normas que contienen disposiciones o reglas sobre redacción y estructura en la formulación de propuestas de ley o si las hay son muy sucintas; por citar un ejemplo tenemos la Constitución de Argentina, que en su Artículo 84° señala: *“En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso... decretan o sancionan con fuerza de ley”*. En otros casos, se encuentran en reglamentos en forma muy general y dispersa.

En nuestra legislación, la Constitución Política del Perú dedica tres artículos a la formación y promulgación de las leyes (Capítulo III, Título IV), siendo el Artículo 107° el concerniente a la iniciativa legislativa, indicándose quienes tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes.

De acuerdo a lo señalado en el Artículo citado, se otorga dicho derecho, en primer lugar, a quienes resultan elegidos por voluntad popular, es decir al Presidente de la República y a los Congresistas; entendiéndose que dicha iniciativa es un derecho individual, es decir el Presidente de la República es el titular de la propuesta, desde luego con el refrendo ministerial. A su turno, cada uno de los Congresistas puede presentar la iniciativa que estime conveniente.

En segundo lugar, también tienen el mismo derecho, en materias que le son propias los otros Poderes del Estado. En este sentido y para efectos de esta guía nos centraremos en lo concerniente a la iniciativa legislativa del Poder Judicial.

De conformidad con el Artículo 21° de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia tiene iniciativa legislativa en los asuntos que le son propios. El referido artículo prescribe: *“La Corte Suprema tiene iniciativa legislativa, en los asuntos que le son propios. Los Magistrados por intermedio del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, dan cuenta al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia, de los vacíos y deficiencias legislativas que encuentren en el ejercicio de sus funciones, así como de las contradicciones e incompatibilidades constitucionales, sin perjuicio de la iniciativa que sobre este propósito pueda asumir directamente el propio Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, o la Sala Plena de la Corte Suprema. En el primer caso, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial da trámite al pedido del Magistrado sin calificar su contenido, a menos que dicho Consejo o la Sala Plena de la Corte Suprema lo haga suyo con expresa mención del autor de la iniciativa”.*

Es necesario precisar que el Poder Judicial para ejercer el derecho a la iniciativa legislativa, requiere el acuerdo de su órgano de más alto nivel, por cuanto el Texto Constitucional consagra el derecho a iniciativa para los órganos y no para los titulares de los mismos.

2. OBJETIVO

El objetivo es proporcionar herramientas técnicas de ayuda para la elaboración de iniciativas legislativas.

3. ALCANCE

La presente guía metodológica esta dirigida a los Magistrados, funcionarios y personal del Poder Judicial.

4. BASE LEGAL

- Artículo 107° de la Constitución Política del Perú.

- Artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

5. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

5.1. Identificación e investigación de la temática

En esta etapa el proponente o autor de la iniciativa identifica la existencia de una situación o problema que requiere de investigación y regulación en nuestro ordenamiento jurídico, con la finalidad de proponer una solución.

El proponente o autor debe exponer los hechos que impulsan su investigación, los cuales pueden ser de carácter económico, histórico, social, cultural y/o jurídico.

Recopilada la información, la cual no solamente puede basarse en cuestiones de hecho, sino en datos estadísticos, material doctrinario y/o jurisprudencia, encuestas, debe ser ordenada con un criterio coherente, para que al redactar la iniciativa sea claramente identificado el problema, su sustento y la solución jurídica.

5.2. Redacción de la iniciativa legislativa

Para proceder a la redacción propiamente dicha de la iniciativa el autor debe seguir una secuencia lógica, con la finalidad de plasmar la problemática y la solución propuesta en el cuerpo normativo del proyecto.

6. PARTES DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

6.1. Título

Este debe reflejar la materia sobre la que versa la propuesta legislativa de manera clara, breve y sencilla.

6.1.1. Tipo

El tipo de iniciativa, se señala en el título de la misma, en la fórmula: “*Ley de (...)*” adicionando, según corresponda, el adjetivo “*orgánica*” u otra locución, conforme lo señale la Constitución o la Ley.

6.1.2. Modalidades del título

6.1.2.1 Modificación

La modificación, se expresa en el título con la siguiente fórmula: *“Ley que modifica (...)”*.

La modificación, implica también el adicionar, suprimir y sustituir articulados.

6.1.2.2 Interpretación

En el caso de la interpretación la fórmula es: *“Ley Interpretativa (...)”*.

Se señalará claramente el número del dispositivo y la materia, por ejemplo: *“Ley de Interpretación del Artículo 364° por la que se establece el plazo para interponer acción contestatoria”*.

6.1.2.3 Derogación y abrogación

El término derogación significa deja sin efecto en forma parcial un dispositivo legal, mientras que cuando hablamos de la abrogación nos referimos al dejar sin efecto en forma total una norma, siendo la fórmula en uno u otro caso:

“Ley que deroga (abroga) (...)”

Sin embargo, cabe señalar que por costumbre se ha venido utilizando equivocadamente el término derogación, para todos los casos en que se deja sin efecto un dispositivo legal ya sea en forma parcial o total.

6.2. Parte Introductiva

Identifica al proponente o autor de la iniciativa legislativa. En el caso del Poder Judicial las iniciativas propuestas por los Magistrados, se encuentran reguladas en lo dispuesto por el Artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ejemplo:

“El Presidente del Poder Judicial que suscribe, Francisco Artemio Távara Córdova, con el Acuerdo aprobatorio de la Sala Plena de fecha (...), en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Estado y el inciso 7) del Artículo 80° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, propone el siguiente Proyecto de Ley: “

6.2.1. Antecedentes

En los antecedentes se debe expresar las razones que llevan al proponente o autor a plantear la sanción de una iniciativa legislativa.

6.3. Parte Sustentatoria

Constituye el fundamento de la iniciativa legislativa, y debe contener:

6.3.1. Exposición de Motivos

En esta parte se describe la problemática de la situación actual y se esboza la alternativa propuesta para su solución a través de un criterio lógico jurídico. Igualmente se argumenta de manera detallada el texto normativo de la iniciativa legislativa.

La exposición de motivos tiene como objetivo la justificación de la propuesta planteada, ya sea corregir, llenar un vacío o incorporar una solución a la problemática identificada.

6.3.2. Análisis Costo-Beneficio

Toda iniciativa legislativa debe tener un enfoque socio-económico, es decir la búsqueda del máximo beneficio en menor costo, así como establecer la viabilidad y efectividad de los beneficios de la iniciativa legislativa en corto, mediano o largo plazo y sus efectos multiplicadores.

Un primer aspecto que se debe tener en cuenta es si el impacto de la norma es cuantificable económicamente o no, y en segundo lugar, si este impacto afecta de manera positiva o negativa a entidades, grupos o sujetos.

Se recomienda la elaboración de un balance que deberá contener los resultados positivos o negativos del impacto de la norma en los campos señalados en el párrafo precedente.

Teniendo en consideración que, en términos generales, una ley es de aplicación nacional, consecuentemente debe beneficiar a toda la sociedad; entonces la iniciativa legislativa debe responder a la siguiente pregunta: ¿Mejora la sociedad con esta iniciativa legislativa?.

Con el propósito de justificar la necesidad de la norma y determinar si esta es costosa o no para la sociedad y el Estado, se recomienda identificar de manera clara y sencilla lo siguiente:

- a. Los beneficiarios y perjudicados de la norma en corto, mediano y largo plazo.
- b. Cuantificar los beneficios y los costos.
- c. Identificar cuánto cuesta la norma para el Estado.
- d. Evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la norma y la manera cómo las pérdidas son trasladadas a la población.
- e. Calcular la contribución de la propuesta a los objetivos generales desde la perspectiva del bien común.

6.3.3. Efecto de la vigencia de la norma en nuestra legislación nacional

Esta parte importa directamente al ámbito de la vigencia normativa en nuestra legislación nacional, es decir, identifica los cambios que se producirán en el ordenamiento legal a consecuencia de la aprobación de la iniciativa legislativa, como puede ser el caso de la derogación y/o modificación de disposiciones legales que hayan resultado obsoletas, sustituyéndolas por otras más ágiles y modernas, o en el caso de disposiciones que van a suplir vacíos normativos, lo cual debe señalarse expresamente.

En tal sentido, deberá analizarse el texto normativo de la iniciativa legislativa, absolviendo la siguiente pregunta: ¿En qué aspecto concreto se producirá un cambio en el ordenamiento legal, si se aprobara esta disposición?.

6.4. Parte Resolutiva

Esta constituida por uno o más artículos y de acuerdo a la amplitud de la iniciativa legislativa el articulado podrá agruparse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos y Subcapítulos (Disposiciones Permanentes).

En la parte resolutiva se materializa la solución jurídica a la problemática planteada, conocido como el cuerpo normativo o formula legal de la iniciativa legislativa.

La redacción del cuerpo normativo se realiza siguiendo ciertas pautas metodológicas de sentido gramatical, organizacional, entre otras.

7. PAUTAS GRAMATICALES

7.1. Tiempo gramatical

Toda iniciativa legislativa debe ser redactada en tiempo presente y modo indicativo. Se debe tener en cuenta, al realizar la redacción, el momento en que surtirá vigencia la norma, es decir el ahora del acto regulado debe concordar con el ahora de la vigencia de la norma.

En nuestra legislación nacional, se encuentra muchas deficiencias en

cuanto al tiempo gramatical, por citar un ejemplo tenemos:

Código Civil, Artículo 298°.-*“Al terminar la vigencia de un régimen patrimonial se procederá necesariamente a su liquidación”.*

Tomando en consideración lo señalado en el párrafo precedente, debiera ser: *“Al terminar la vigencia de un régimen patrimonial se procede necesariamente a su liquidación”.*

7.2. Género gramatical

El género gramatical de la norma es el masculino. No es exclusiva la redacción para el caso del varón y la mujer. Así tenemos:

Código Civil, Artículo 1518°.- *“El transferente queda libre de responsabilidad si el bien que adolece de vicio se pierde por caso fortuito o fuerza mayor”.*

En este caso se entiende que el agente de la transferencia puede ser varón o mujer, igual criterio cabe aplicarse a casos como *“el cónyuge”*, *“el arrendatario”*, *“el acreedor”* y análogos.

7.3. Número gramatical

El número gramatical de la norma es el singular.

Sin embargo, es interesante, en este aspecto, observar la redacción del Artículo 386° del Código Civil que prescribe: *“Son hijos extramatrimoniales los concebidos y nacidos fuera del matrimonio.”*

Debiendo ser lo correcto: *“Es hijo extramatrimonial el concebido y nacido fuera del matrimonio”.*

7.4. Sentido de redacción

El lenguaje de la norma no debe ser redundante, sino claro, sucinto y coherente. Por lo que se recomienda la utilización de párrafos cortos, oraciones breves y uso frecuente del punto seguido.

Por señalar un ejemplo: Ley de Proceso Contencioso Administrativo. *“Artículo 30°.- Salvo disposición legal diferente, la carga de la prueba corresponde a quien afirma los hechos que sustenta su pretensión. Sin perjuicio de lo anterior, si la actuación administrativa impugnada establece una sanción, la carga de probar los hechos que configuran la infracción corresponde a la entidad administrativa”.*

8. PAUTAS DE ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA Y NUMERACIÓN

8.1. De Organización

Las disposiciones que forman la parte resolutive de las iniciativas legislativas, tienen el siguiente orden:

8.1.1. Disposiciones Permanentes

Son aquellas perdurables en el tiempo y conforman el cuerpo sustantivo de la norma (Libros, Secciones, Títulos, Capítulos y Subcapítulos).

8.1.2. Disposiciones Complementarias Finales

Versan sobre mandatos para la producción y no producción de normas jurídicas, sobre la entrada y finalización de vigencia de la norma, excepciones de aplicación de la norma o de alguno de sus artículos y aspectos residuales que no puedan ubicarse en el texto de la norma.

8.1.3. Disposiciones Complementarias Transitorias

Son aquellas que facilitan el tránsito de modo provisional y autónomo de la aplicación definitiva e inmediata de la nueva regulación. Una vez cumplida su fuerza vinculante deja de surtir efecto.

8.1.4. Disposiciones Complementarias Modificadorias.

Son aquellas que transforman la norma vigente. La modificación normativa parcial debe ser de carácter excepcional.

8.1.5. Disposiciones Complementarias Derogatorias y/o Abrogatorias.

Contienen los artículos y/o dispositivos legales que derogan la norma vigente. Si se mantiene la vigencia de algunos artículos de la norma derogada, estos deberán incorporarse en las disposiciones complementarias finales o transitorias según sea el caso.

8.2. De Estructura

El artículo es la unidad básica de todo cuerpo normativo, y puede agruparse en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos y Subcapítulos.

8.3. De Numeración

El articulado del cuerpo normativo de las iniciativas legislativas debe ser consecutivo, y se divide en: incisos, literales o numerales y párrafos

Ejemplo: Constitución Política del Perú de 1993.

Artículo 2°.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

inciso 24) A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

literal f. Nadie puede ser detenido sino por mandamiento escrito y motivado del Juez o por las autoridades policiales en caso de flagrante delito.

párrafo El detenido debe ser puesto a disposición del juzgado correspondiente, dentro de las veinticuatro horas o en el término de la distancia.

Estos plazos no se aplican a los casos de terrorismo, espionaje y tráfico ilícito de drogas. En tales casos, las autoridades policiales pueden efectuar la detención preventiva de los presuntos implicados por un término no mayor de quince días naturales. Deben dar cuenta al Ministerio Público y al Juez, quien puede asumir jurisdicción antes de vencido dicho término.

9. PAUTAS PARA LA MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y REMISIÓN DE ARTICULOS

9.1. Modificación

Las modificaciones se presentan entre comillas. Por ejemplo:

Artículo 3°.- Modifícase el Artículo 21° de la Ley N° (...), el cual queda redactado según el siguiente texto:

“.....”

9.2. Adición

La adición de artículo(s) a una norma se subrayan colocando el número del artículo precedente y adicionando a éste caracteres alfabéticos que sean necesarios.

Quedando de la siguiente manera: *Artículo 221A, Artículo 221B, Artículo 221C, Artículo 222.*

9.3. Remisión

9.3.1. Interna

Se da cuando la norma nos remite a un artículo de la misma y se hace citando solo el número. Por ejemplo: *“Artículo 24°.- Se encuentran afectos al impuesto (...), las entidades públicas señaladas en el Artículo 10°”.*

Es recomendable para efectos de realizar una adecuada remisión omitir términos como *“precedente”* y *“artículo (...) de la presente ley”*.

9.3.2. Externa

La remisión externa a artículos de norma distinta, se efectúa citando el número del artículo y el número de la norma a la que esta pertenece.

La remisión externa siempre se dirige a disposición distinta a la contenida en el cuerpo de la ley en tratamiento. Debiendo utilizarse la siguiente formula: *“... en el Artículo 13° de la Ley N° 25478....”*.

9.3.3. Serie de artículos

La remisión a una serie de artículos comprende el primero y el último.

Para evitar confusiones respecto a una serie determinada de artículos, se prefiere utilizar fórmulas como *“del Artículo... al Artículo... ”*. Si la serie es pequeña, es recomendable citar todos los artículos de la serie.

Por ejemplo: *“Derogase las disposiciones contenidas del Artículo 20° al 27° del Código de Procedimientos Penales”,* o *“Derogase las disposiciones contenidas en el Artículo 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 25°, 26° y 27° del Código de Procedimientos Penales”.*

10. ANEXO: ESQUEMA DE UN PROYECTO DE LEY.

TITULO	DENOMINACION DE LA PROPOSICIÓN
PARTE INTRODUCTIVA	<p>El Presidente del Poder Judicial que suscribe, Francisco Artemio Távara Córdova, con el Acuerdo aprobatorio de la Sala Plena de fecha, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Estado y el inciso 7) del Artículo 80° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, propone el siguiente Proyecto de Ley:</p> <p>CONSIDERANDO:</p> <p>Que, (...) Que, (...) Que, (...)</p>
PARTE SUSTENTATORIA	<p>EXPOSICION DE MOTIVOS (...)</p> <p>ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO (...)</p> <p>EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN NUESTRA LEGISLACION NACIONAL (...)</p>
PARTE RESOLUTIVA	<p>Propone a consideración del Congreso de la República el siguiente Proyecto de Ley;</p> <p>El Congreso;</p> <p>Ha dado la ley siguiente;</p> <p>“Ley”</p> <p>Artículo 1°.- (...) Artículo 2°.- (...) Artículo 3°.- (...)</p>

11. BIBLIOGRAFIA

1. Comisión Andina de Juristas. Manual Parlamentario. Democracia 5. Lima: CAJ; 2002.
2. Congreso de la República. Segunda Vice Presidencia. Manual de Redacción de Iniciativa Parlamentarias. Lima: Congreso de la República; 2000.
3. Ministerio de Justicia. Compendio de Legislación Constitucional. 2da. ed. of. Lima: Editora Perú; 2001.
4. Gaceta Jurídica. Código Civil. 13ra. ed. Lima: Gaceta Jurídica; 2005.
5. Congreso de la República. Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República. Lima: Congreso de la República; 2006.
6. Congreso de la República, Comisión Técnica. Taller de Asesoría Parlamentaria y Elaboración de Proyectos de Ley. Lima: Congreso de la República; 2003.
7. Pérez Héctor, Grosso Beatriz, Svetaz Maria Alejandra, Urbertone Fermín. Reglas Prácticas de Iniciativa Legislativa. Buenos Aires: De Belgrano; 2000.
8. Congreso de la República. Servicio Parlamentario. Guía de Orientación N° 06-2005-DCD-DGP/CR. Guía de Orientación del Análisis Costo-Beneficio Legislativo - ACBL. Lima: Congreso de la República; 2005.
9. Ley N° Ley N° 26889 “Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa”. Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Ministerio de Justicia. 2007.
10. Decreto Supremo 008-2006-JUS Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Ministerio de Justicia. 2007.