

# La Ley Con Nombre Propio

Por

Emilio Tafur Charun

“It was. It will never be again.  
Remember”.  
Paul Auster

Se ha hablado mucho durante los últimos meses acerca de las denominadas leyes con nombre propio. Así, Roger Vilca (2021) refiere que “(...) ya son pocas las leyes que cumplen con requisitos tradicionales, como la generalidad y la abstracción, y cada vez son más las leyes destinadas a beneficiar a sectores definidos de la sociedad civil en desmedro de aplastantes mayorías («ley *ad hoc*», «ley Wolfenson», «ley con nombre propio», «ley para la foto», etc.). Ahora las leyes, si bien lo son formalmente porque emanan de la asamblea parlamentaria (rango y origen), materialmente no lo son porque no respetan estándares democráticos”.

En tal sentido, repasaremos y reseñaremos algunos casos sonados y suscitados en nuestro medio jurídico por la discusión o dación de las Leyes con nombre propio para luego elaborar unas ideas sobre este tipo de leyes que nos permitan tener una idea más clara sobre sus alcances y naturaleza jurídica.

- Refiere Enrique Bernal Ballesteros (s/f: 55) que, “La sentencia que declaraba inaplicable al Presidente Fujimori la Ley 26657, fue firmada por los tres magistrados luego destituidos. Se aplicó el control difuso de la constitucionalidad de las leyes. *Según la sentencia, el artículo 103 de la Constitución establece que deben expedirse leyes por la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las personas. La Ley 26657 «era aplicable a las elecciones del año 2000 y, exclusivamente, para permitir la candidatura de una persona, que al postular a la Presidencia en las elecciones políticas generales de 1995, desempeñaba ya el cargo de Presidente Constitucional de la República...».* La interpretación sistemática de la Constitución y fundamentada en la idea del Derecho justo prevaleció a los intereses circundantes de poder”. (Las cursivas son nuestras)
- En el asunto Telefónica del Perú el Tribunal Constitucional resolvió lo siguiente: Cuando se

efectúa una individualización de esas prácticas monopólicas, y se dictan disposiciones legislativas orientadas a cumplir el mandato constitucional de la desmonopolización progresiva, no se infringe el primer párrafo del artículo 103° de la Constitución. Se trata, por el contrario, de un tratamiento legislativo que se encuentra plenamente justificado, pues sucede que tal regulación obedece y se legitima en razón de la naturaleza de las cosas, o, en otras palabras, porque así lo demanda la complejidad y los rasgos técnicos que posee dicha actividad monopólica.”. EXP. N.º 005-2003-AI/TC (FJ 45).

- El IDL ha sostenido que congresista Patricia Chirinos ha presentado el [Proyecto de ley No 715-2021/CR](#) que propone la modificación de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Ley No 26300). Sin embargo, las leyes deben ser generales, impersonales y abstractas. No se puede legislar para situaciones concretas, por expresa prohibición del artículo 103 de la Constitución. En este caso, estamos ante un proyecto de ley con nombre propio, para impedir la asamblea constituyente que Perú Libre pretende impulsar.

- Martín Mejorada se pregunta si es constitucional el recorte de los plazos del mandato presidencial y congresal. Al respecto sostiene que, “es evidente que la disposición que se viene no es una norma “general” que modifica otra, sino un mandato con absoluto nombre propio. Esto no es para aplicarse al Congreso y Presidencia en general, sino contra los concretos funcionarios que motivan la revuelta de estos tiempos, con DNI y ADN. Si se quiere una norma que corte plazos ante las crisis, tendría que existir así, pero con aplicación general y con vigencia para los parlamentarios y presidentes del futuro.”
- Los legisladores integrantes de la Bancada Nacionalista, a los que se adhirieron representantes de Unión por el Perú, Alianza Parlamentaria y Bloque Democrático, presentaron ante el Tribunal Constitucional una demanda de ‘Inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 1079’, que según manifestaron, permitiría dejar en libertad a procesados por violaciones de derechos humanos. El legislador Daniel Abugattás Majluf (GPN), sostuvo que en un Estado de derecho no se puede permitir leyes que lleven nombre propio y pidió al presidente del Tribunal Constitucional, que juzguen y se pronuncien de acuerdo a ley. El documento

interpuesto que lleva la firma de 37 legisladores, sostiene que el cuestionado decreto es inconstitucional en seis extremos. El presidente del Tribunal Constitucional, Carlos Mesía Ramírez, reconoció la iniciativa de la Bancada Nacionalista porque confirma la independencia de poderes y demuestra la confianza en la del Tribunal Constitucional, toda vez que los legisladores consideran que el debate político está agotado. Mesía Ramírez consideró que este es un proceso natural donde existe división de poderes y explicó que en casos de terminado el control político y subsisten los conflictos, el TC tiene gravitación y vigencia de acuerdo a la doctrina constitucional. Explicó que la demanda será trasladada a un órgano de control constitucional donde la solución se dará en base a la argumentación jurídica con neutralidad e independencia, donde simplemente se verá si la ley es compatible con la Constitución y con los tratados internacionales de protección de los derechos constitucionales. Para el TC es de gran importancia porque permite terminar con un debate político cargado de extremada ideología. El TC le dará al país una respuesta jurídica que será una respuesta con total autonomía, independencia frente al Gobierno, frente al Congreso, independencia y

autonomía frente a los medios de comunicación y a los grupos que defienden los Derechos Humanos que tienen labor importante fiscalizando los excesos del poder, afirmó el presidente. *Disponible en: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/Prensa/heraldo.nsf/CNtitulares2/08C41E5270B235B1052577990070DAD8/?OpenDocument>*

- El Tribunal Constitucional señala en la Sentencia (EXP. N.º 018-2003-AI/TC asunto relativo a la Ley de Promoción Temporal del Desarrollo Productivo Nacional) que dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial -de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional- se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación

se ampara en lo sui géneris de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. El Tribunal ha establecido que el artículo 103° de la Constitución prescribe que pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de la diferencia de personas. Este principio general del derecho –cuyo origen se retrotrae a la Revolución Francesa– afirma implícitamente que las normas jurídicas protegen y obligan por igual a todos los habitantes de la República. Las normas se caracterizan por tener un mandato impersonal; *ergo*, no tienen en cuenta la singularidad de las personas obligadas a su cumplimiento. La ley debe contener pautas de carácter general que sean de interés común y resultante de la convivencia social, cuyo cumplimiento sea obligatorio para todos, es decir, *erga omnes*. Dentro de ese contexto, sólo por excepción es viable la creación de una regla especial, la misma que no se ampara en el arbitrio caprichoso de quienes poseen el poder político, sino en la naturaleza o razón

de los hechos, sucesos o acontecimientos que ameriten una regulación particular o no genérica. Es decir, una ley especial –de por sí regla excepcional en el ordenamiento jurídico nacional– se ampara en las específicas características, propiedades, exigencias o calidades de determinados asuntos no generales en el seno de la sociedad. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. Su denominación se ampara en lo *sui generis* de su contenido y en su apartamiento de las reglas genéricas. En puridad, surgen por la necesidad de establecer regulaciones jurídicas esencialmente distintas a aquellas que contemplan las relaciones o situaciones indiferenciadas, comunes o genéricas. Las leyes especiales hacen referencia específica a lo particular, singular o privativo de una materia. (...) Este Colegiado declaró que “(...) el concepto naturaleza de las cosas no puede ser entendido en su sentido coloquial, es decir, como un objeto físico, sino como todo elemento vinculado a la juridicidad inmanente pero legalmente real, objetivo e intrínsecamente vinculado a las relaciones interpersonales”. En consecuencia, se denomina cosa a la materia objeto de

regulación del derecho y, por lo tanto, puede aludir a una relación, instituto o institución jurídica o simplemente a una facultad, un principio, un valor o un bien de relevancia jurídica. De otro lado, la materia jurídica es poseedora de un dinamismo generado por su trascendencia; “energía” activa y propulsora que surge desde su contenido o sustancia y se proyecta hacia su finalidad. Por ende, la “naturaleza de la cosa” informa tanto de su contenido como de su finalidad. La “naturaleza de la cosa” que hace a la materia del Derecho está comprendida en una realidad política, social y económica que puede tender hacia su disfuncionalidad o a desvirtuar su finalidad. En estas circunstancias, el orden constitucional debe permitir que la ley incida en la realidad de hecho y componga la funcionalidad de las “cosas”. En ese contexto, cuando el artículo 103° de la Constitución estipula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la razón de la diferencia de las personas”, no hace sino reclamar la objetividad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la racionalidad que deben fundamentar toda ley especial.

- El Tribunal Constitucional, en el asunto de la Ley 28665, de Organización, Funciones y Competencia de la Jurisdicción Especializada en Materia Penal Militar Policial, ha dispuesto que, la existencia de una diferente regulación normativa o de un trato distinto deben ser apreciadas en relación con la finalidad constitucional de la medida legal adoptada sobre una determinada materia. El establecimiento de una diferenciación jurídica ha de perseguir siempre un fin constitucional. Si la medida legislativa que establece un trato diferente a supuestos de hecho diferentes no contiene un fin constitucional, entonces tal medida resulta inconstitucional. (FJ 133). Asimismo, el Tribunal refiere que como se ha mencionado, más allá de los diferentes significados que ha asumido la razonabilidad tanto en doctrina como en jurisprudencia comparada, de los que puede dar muestra la jurisprudencia de este Colegiado, cabe destacar, prima facie, que en el ámbito del juicio de igualdad una medida que establezca un trato diferente será razonable sólo cuando haya superado el juicio de proporcionalidad. Por ello, el principio de proporcionalidad se constituye, a su vez, en un mecanismo (medio) que sirve para llegar a

una decisión razonable (fin), es decir, a una decisión ponderada y equilibrada. (FJ 151). (EXP. No. 0004-2006-PI/TC)

- En el caso de formulario registral legalizado por notario (EXPS. ACUMS. No<sup>s</sup> 0001/0003-2003-AI/TC) el Tribunal Constitucional señaló que, “(...) el término “cosa” previsto en el primer párrafo del artículo 103° de la Constitución, no puede ser entendido en su sentido coloquial. La cosa no puede ser vista como un objeto físico, sino como todo elemento vinculado a la juridicidad: inmanente pero real; objetivo pero intrínsecamente vinculado a las relaciones interpersonales. “Cosa” es, pues, la materia del Derecho y, por tanto, puede aludir a una relación jurídica, un instituto jurídico, una institución jurídica o simplemente un derecho, un principio, un valor o un bien con relevancia jurídica. De otro lado, la materia jurídica es poseedora de un dinamismo en orden a su trascendencia. Dicho dinamismo surge desde su contenido o sustancia y se proyecta hacia su finalidad. La “naturaleza” de la “cosa” está informada tanto de su contenido como de su finalidad (FJ 7). La naturaleza de la “cosa” que hace a la materia del Derecho, se encuentra inserta en una

realidad social que puede tender hacia la disfuncionalidad de la cosa, esto es, a desvirtuar su finalidad. En estos casos, el orden constitucional debe permitir a la ley incidir en aquella realidad de hecho y componer la funcionalidad de la naturaleza de las cosas. Así pues, cuando el artículo 103° de la Carta Fundamental estipula que pueden expedirse leyes especiales “porque así lo exige la naturaleza de las cosas”, no hace sino reclamar la razonabilidad objetiva que debe fundamentar toda ley, incluso, desde luego, las leyes especiales. Respetando el criterio de razonabilidad legal, el Estado queda facultado para desvincular a la ley de su vocación por la generalidad y hacerla ingresar en una necesaria y razonable singularidad. Necesaria, porque está llamada a recomponer un orden social que tiende a desvirtuarse, y razonable, porque se fundamenta en un elemento objetivo, a saber, la naturaleza de las cosas. (FJ 8). La “cosa” regulada por el segundo párrafo del cuestionado artículo es la inscripción registral, y su contenido y finalidad (su naturaleza) es dotar de seguridad jurídica a los titulares del derecho de propiedad, de forma tal que puedan oponerlo *erga omnes* y generar así el

desarrollo económico tanto a nivel individual como social. Pues bien, la realidad social objetiva informa que dicha funcionalidad se cumple tan sólo de modo parcial, pues los altos costos de transacción impiden el acceso al registro de los sectores de menor poder adquisitivo, circunstancia que desvirtúa la naturaleza de la inscripción registral. Y, dado que el citado párrafo está orientado a que la inscripción registral recupere su funcionalidad, reduciendo los costos de transacción en el acceso al registro de los menos favorecidos, este Colegiado no considera que se haya legislado en contra de la naturaleza de las cosas, sino, por el contrario, porque así lo exigía aquella. Por lo demás, este Colegiado tampoco comparte el criterio de los recurrentes según el cual el formulario registral legalizado por notario supone la importación desarticulada de una institución anglosajona, pues de lo expuesto en el fundamento 4.B de la presente sentencia se colige que el instrumento tiene un contenido original, propio y plenamente aplicable en un ordenamiento de tradición jurídica romano-germánica. (FJ 9)

- En el asunto relativo a la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la

Asociación de Comerciantes San Ramón y Figari, contra las Ordenanzas N.º 212-2005 y N.º 214-2005, expedidas por la Municipalidad de Miraflores (EXP. N.º 007-2006-PI/TC), el Tribunal señala que, “La demandante ha sostenido que la norma cuestionada es contraria al carácter general que debe revestir toda ordenanza de conformidad con lo establecido en el artículo 40º de la Ley N.º 27972, esto es, que deba tener “como ámbito de aplicación a toda la jurisdicción distrital y no a un sector localizado y específico integrante de aquella”. La Ordenanza N.º 212-2005, expedida por la Municipalidad de Miraflores y publicada el 2 de noviembre de 2005, establece en su artículo 1º un “horario máximo de funcionamiento y atención al público” para el caso de “locales y establecimientos comerciales” que se ubican en la “Calle de las Pizzas” y demás “zonas de influencia”. Conforme a esta disposición el horario máximo de funcionamiento es de domingo a jueves, a la 1.00 a.m. del día siguiente, y de viernes, sábado y vísperas de feriado, hasta las 2.00 a.m. del día siguiente (FJ 24). El principio de generalidad de las normas que se infiere de lo establecido en el

artículo 103°, *ab initio*, de la Constitución, constituye un elemento fundamental del Estado de Derecho. Conforme a este principio las normas deben ser generales y no establecer un régimen contrario al derecho a la igualdad. El concepto de generalidad alude a que el supuesto comprendido por la norma es abstracto y los destinatarios de la misma son indeterminados. Así, la abstracción del supuesto y la indeterminación de sus destinatarios configuran la generalidad de una norma. Desde tal perspectiva, una norma que satisfaga estas condiciones es *general*. (FJ 25). Ahora bien, una norma general puede no obstante tener como destinatario un conjunto o sector de la población, con lo cual no se infringe este principio, siempre y cuando el tratamiento diferente que se haya establecido no sea contrario al derecho a la igualdad de las personas (FJ 26).

Según Santiago Muñoz Machado (2015: 57-58) el principio de la generalidad de la ley aparece vinculado, naturalmente, al dogma de la *volonté general* que, en la construcción de Rousseau, se opone a la *volonté particulière*. Como la ley es expresión de la voluntad general tampoco puede tener por objeto problemas particulares, sino que, según el

propio Rousseau, tiene que ser «*toujours general*», con lo que, según aclara, quiere decir que la ley tiene que considerar a los «sujetos en colectivo y las acciones como abstractas, jamás a un hombre como individuo ni una acción como particular. Así, la ley podrá decidir que habrá privilegios, pero no podrán otorgarlos nominativamente a nadie; la ley puede hacer muchas clases de ciudadanos, e incluso determinar las cualidades que darán derecho a tales clases, pero no puede nombrar a tales o cuales para que sean admitidos; puede establecer un gobierno real y una sucesión hereditaria, pero no puede elegir un rey ni nombrar una familia real; en una palabra, toda función que se refiera a un objeto particular no pertenece al poder legislativo». Esta exposición es aceptada por los hombres de la Revolución francesa, y a partir de ellos es comúnmente asumida por la práctica totalidad de la doctrina del siglo xix y de primeros del siglo xx.

Luego sostiene Muñoz Machado (2015:59-60) siguiendo a C. Schmitt, que lo que ocurriría si el legislador usara las leyes para expedir órdenes o dictar mandatos concretos, o producir actos administrativos o sentencias, sería que se generaría una especie de despotismo del legislativo que extinguiría la esencia de la división de poderes. Esta forma de hacer rompe, además, la manera de actuar

ordenada en el Estado de Derecho. En este sistema de organizar la convivencia jurídica, la ley da cobertura para intervenir en la propiedad y la libertad, pero las inmisiones concretas en estos dominios se producen por actos aplicativos (la intervención en la libertad y la propiedad en el constitucionalismo no se produce, dice Schmitt, por la ley —durch Gesetz— sino con una base en una ley —auf Grund eines Gesetzes—). C. Schmitt apoya también su construcción sobre la necesidad de que la ley sea general en la exigencia constitucional de que los jueces sean independientes. El juez es independiente porque depende solo de la ley. Pero no podría decirse que lo es si la ley pudiera contener previsiones concretas que se conformen como mandatos al juez, que contengan instrucciones dirigidas al mismo. El juez está en una posición objetiva e independiente precisamente porque adopta sus decisiones apoyándose en regulaciones generales y abstractas. El legislador, en fin, no puede usar sus poderes para trastocar el significado de un principio sustancial del Estado de Derecho como es la división de poderes, metiéndose en el terreno de un poder distinto del propio.

Lo aquí indicado nos lleva a plantear el deslinde entre la “Ley material” y la “Ley formal”. Ley material será toda norma dada por el Congreso que tenga, con las salvedades que haremos más adelante, una naturaleza

general o abstracta. De otro lado, la Ley formal será aquella norma dada también por el Congreso, que como su nombre lo indica, solo tendrá forma de ley, pues la misma no será abstracta ni general, sino que se limitará a dar y aprobar actos (administrativos y jurisdiccionales) en un ámbito de concretización y especificidad.

Por nuestra parte y aun cuando tomado en préstamo del Derecho administrativo (es el caso de García de Enterría notable), somos de la idea que la distinción entre “Ley material” y “Ley formal”, no ha de circunscribirse a si la primera tiene contenido general y abstracto y la segunda naturaleza concreta o especial. Ha de tomarse también en cuenta el hecho de si la norma materia de análisis es “ordinamental” y susceptible de una infinidad de aplicaciones, esto es, que innova y forma parte del ordenamiento jurídico o si es “acto ordenado”, es decir, si se reduce a ser una mera aplicación del ordenamiento sin poder innovarlo.

Así las cosas, lo hasta aquí señalado nos fuerza a hacer un nuevo y distinto deslinde entre “ley material” y “ley formal”. Entre las primeras tendríamos, pues, aquellas normas dadas por el Congreso que tendrían un contenido abstracto y general. Esto es, a nuestro criterio, que el supuesto de hecho de la ley material podría o no podría

configurarse activando o no la consecuencia jurídica que la misma, como parte del ordenamiento jurídico, prevé. Por su parte, la ley formal tendría un contenido concreto, específico, especial, que al igual que los actos administrativos y jurisdiccionales sería una mera aplicación del ordenamiento al ser la consecuencia prevista para la aplicación de la “norma”, ineludible. La ley formal no innova el ordenamiento. Quizá lo aquí dicho puede ser de positivista pero también hemos de manifestar que la interdicción de la arbitrariedad y del abuso de poder están nítidamente inmersas en la problemática planteada. El carácter abstracto de la ley es quizás una de las formas más efectivas de poner coto a la arbitrariedad de la asamblea parlamentaria. Recuérdese al respecto, lo dicho por Schmitt: “El juez está en una posición objetiva e independiente precisamente porque adopta sus decisiones apoyándose en regulaciones generales y abstractas”.

Es precisamente vinculado a lo dicho en el párrafo precedente que se activa el principio de igualdad recogido en el artículo 2(2) de la Constitución. En efecto, se agravaría frontalmente el principio de igualdad si, por ejemplo, a través de una *derogación singular* de una ley material – esto es “abstracta, ordinamental y general”-, mediante la dación de una ley formal, claro está, que tenga por finalidad

exonerar irrazonablemente del cumplimiento de la obligación que fuere a determinado ciudadano o grupos de ciudadanos, manteniéndose, sin embargo, plenamente exigible e indemne el cumplimiento de tal obligación para el resto de ciudadanos. La dación de esa ley formal no será otra cosa que una mera aplicación del ordenamiento, un acto, que no innova este en absoluto. En suma, en tal ley formal no existe generalidad, abstracción ni naturaleza ordinamental. Es una norma “ordenada”.

El Tribunal Constitucional ha precisado el alcance del derecho a la igualdad indicando que, este se constituye, prima facie, en aquel derecho que obliga, tanto a los poderes públicos como a los particulares, a encontrar un actuar paritario con respecto a las personas que se encuentran en las mismas condiciones o situaciones, así como a tratar de manera desigual a las personas que estén en situaciones desiguales, debiendo dicho trato dispar tener un fin legítimo, el mismo que debe ser conseguido mediante la adopción de la medida más idónea, necesaria y proporcional. (STC0004-2006-PI/TC. FJ 118)

Pero es verdad también, y no se puede negar, que la Carta de 1993 prevé una pluralidad de supuestos que no son otra cosa que “leyes formales”, esto es, meras aplicaciones singulares de leyes materiales y, por supuesto, en todos los casos, de la Constitución

misma. Por ejemplo, el artículo 60 en cuya virtud *sólo autorizado por ley expresa*, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional; artículo 70 según el cual a nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, *declarada por ley*; artículo 80 *in fine* precisa que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto; artículo 85 que preceptúa que el BCR *requiere autorización por ley* cuando el monto de tales operaciones o convenios de crédito supera el límite señalado por el Presupuesto del Sector Público, con cargo de dar cuenta al Congreso; el artículo 102(7) que dispone que corresponde al Congreso aprobar la demarcación territorial que proponga el Poder Ejecutivo. El mismo artículo en su numeral 8 prescribe que es competencia del Congreso prestar consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio de la República, siempre que no afecte, en forma alguna, la soberanía nacional.

Se ha de precisar que estos supuestos constitucionales son los mismos que habilitan la dación de normas “medida”. Sin embargo las normas “medida” en rigor

no son inconstitucionales pues las mismas tienen como sustento la razonabilidad que origina y sustenta su dación y con ello resultan ser el medio idóneo para la consecución del fin legítimo, valioso y de interés general trazados por el ordenamiento. En el caso de las leyes con nombre propio no se configura esa razonabilidad. Las circunstancias que dan origen a la dación de estas leyes no son otras que la arbitrariedad y el abuso de poder.

Sobre el particular es de indicar que somos de la idea que más allá de los supuestos especificados por la Carta de 1993 que autorizan la dación de “leyes formales”, el Congreso se encuentra impedido de dar estas, en cuanto “actos”, cuando regulan otras materias que no han sido precisamente las previstas en la Constitución. La ley formal es la excepción.

El primer elemento basilar que legitima lo indicado lo encontramos en el artículo 103, *ab initio*, de la Constitución cuando dispone que, “Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.”

Queda claro que estamos ante una norma restrictiva. La regla es que las leyes que se den sean de naturaleza general y abstracta, y como excepción y por la naturaleza de las cosas pero no por las diferencias de las personas, se den leyes especiales.

Al tratarse de una regla restrictiva queda claro que la misma no puede ser materia de analogía o integración –la “norma odiosa” de la que hablaban los antiguos romanos- por ello creemos que podrán darse leyes especiales, esto es, “Leyes formales”, única y exclusivamente en los supuestos expresos a que se refiere la Constitución, los mismos que hemos detallado. Y ratificamos el aserto de que en vez de plantear la dicotomía “Ley general – Ley especial”, debemos recurrir al criterio que deslinda la norma ordinamental de la norma ordenada.

Pero aquí también existe un problema de semántica. Para nosotros el vocablo “ley especial” alude a las normas que son propias de las distintas ramas del derecho. Así, tenemos “leyes especiales” en el derecho minero, en el derecho mercantil o en el derecho tributario que se aplican preferentemente al Derecho común (Ley general). Queda claro que en este supuesto prima la ley especial sobre la general. Esto no tiene nada que ver con el artículo 103, *ab initio*, de la Constitución que ha sido citado.

El criterio de “generalidad” también debe ser tomado con pinzas. En efecto, se puede tratar de un acto administrativo o jurisdiccional dados por el Congreso, y que afecte a una pluralidad de individuos pero, sin embargo, estos actos agoten su eficacia en apenas una aplicación. Esto es, tales leyes formales

serán en rigor normas “ordenadas” y por ello no formarán parte del ordenamiento jurídico. Paradojalmente, el Congreso podrá dar una ley material, abstracta y de carácter ordinamental, cuyo supuesto de hecho y su consecuencia jurídica solo resulten aplicables a un individuo o quizá a ninguno.

De otro lado, tenemos el artículo 139(2), *ab initio*, de la Constitución el cual preceptúa que, “Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución”.

Este artículo no hace más que interdecir la posibilidad de dictar *actos jurisdiccionales* fundamentalmente por parte del Presidente de la República y del Congreso. La norma constitucional busca interdecir el agravio al principio de separación de poderes. Y esto es parte del problema. Además, se ha de tomar en cuenta que estos actos jurisdiccionales “rompen” el principio de igualdad, fundamentalmente por tratarse de “normas ordenadas” que no pueden aplicarse a otros supuestos aunque la razonabilidad referida a otros actos que bien podrían ser dados, sea idéntica. En suma: un frontal agravio al principio de igualdad.

En los días que estas líneas se escriben se discute en el Congreso de la República una modificación del artículo 89-A (d) de su reglamento a efectos de reducir el número de votos necesarios para vacar al Presidente de la República por permanente incapacidad moral. Ello conforme al artículo 113(2) de la Carta de 1993. Y esto nos trae a la mente la proverbial ley de interpretación auténtica que permitía la segunda reelección de Fujimori. Como se ha visto, Bernales Ballesteros refiere que esta ley *«era aplicable a las elecciones del año 2000 y, exclusivamente, para permitir la candidatura de una persona, que al postular a la Presidencia en las elecciones políticas generales de 1995, desempeñaba ya el cargo de Presidente Constitucional de la República...»*. Creemos que esta ley era una mera aplicación, aun cuando distorsionada, del ordenamiento jurídico. Una “ley formal” que detentaba la naturaleza de “acto” y por ello, específico y concreto. Una norma “ordenada” que en modo alguno suponía una innovación del ordenamiento jurídico. Una norma, en fin, cuyo supuesto de hecho y consecuencia jurídica se iban a configurar indefectiblemente dado que la misma era susceptible de una sola aplicación. Distinto es el caso del aludido proyecto de reforma del Reglamento del Congreso. El proyecto es una “ley material”. Contiene una norma abstracta que se integra al

ordenamiento el cual a su vez se ve innovado por la dación de la misma. Resulta siendo una norma “ordinamental”. Es susceptible de una infinidad de aplicaciones, pues reiteramos forma parte del ordenamiento jurídico. Que tenga vigencia para los parlamentarios y presidentes del *futuro* es un tema netamente político que escapa de los alcances de un análisis rigurosamente legal.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

Bernales Ballesteros, Enrique. (S/F). El Control Constitucional en el Perú. Disponible en: <file:///D:/Users/Downloads/Dialnet-ElControlConstitucionalEnPeru-1976003.pdf>

IDL (S/F). Disponible en <https://www.idl.org.pe/pronunciamiento-sobre-proyecto-de-ley-de-modificacion-de-ley-de-participacion-ciudadana/>

Mejorada, Martín. (S/F) Modificación retroactiva y con nombre propio. Disponible en <https://laley.pe/art/8319/modificacion-retroactiva-y-con-nombre-propio>

Muñoz Machado, Santiago. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y derecho público en General. Tomo III. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2015-66](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-66)

Vilca, Roger. (2021)¿Por qué el control judicial de las leyes es una institución tan atractiva? Disponible en: <https://lpderecho.pe/por-que-el-control-judicial-de-las-leyes-es-una-institucion-tan-atractiva/>