

# MÁS NORMAS, MENOS SEGURIDAD: EL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN TODO PROCESO DE REFORMA

## MORE RULES, LESS SECURITY: THE PROBLEM OF LEGAL SECURITY IN ANY REFORM PROCESS

*Mg. Milagros Campos*  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
milagros.campos@pucp.pe  
Perú

Recibido: 15 de febrero de 2018

Aceptado: 1 de marzo de 2018

### SUMARIO

- Introducción
- La seguridad jurídica
- Buenas y malas prácticas para legislar
- Soluciones desde la experiencia comparada
- Conclusiones

### RESUMEN

La calidad y la cantidad de leyes es una preocupación común en muchos países en la medida en que el cambio de reglas genera costos a los ciudadanos. Este artículo es el resultado de una investigación sobre las malas prácticas de la legislación en el Congreso peruano, como la sobrerregulación y el uso de cláusulas derogatorias generales. Asimismo, aborda las acciones tomadas para solucionar el problema que afecta la claridad de las normas, incumple reglas de técnica legislativa y las buenas prácticas para legislar, que perjudican la seguridad jurídica como principio constitucional.

### ABSTRACT

The quality and quantity of laws is a common concern in many countries as changes of rules generate costs to the people. This article is the result of an investigation about the bad practices in legislating in the Peruvian Congress, such as overregulation and the use of general provisions to overturn laws. Likewise, it covers solutions for clarity, legislative technique and good practices to avoid affecting legal certainty as a constitutional principle.

### PALABRAS CLAVE

Seguridad jurídica, teoría de la legislación, técnica legislativa, legislación

### KEY WORDS

Legal security, theory of legislation, legislative technique, legislation

### INTRODUCCIÓN

Legislar es una de las funciones clásicas de los parlamentos: es una consecuencia central del principio de representación democrática, en la medida en que sus actos están dotados de la legitimidad que proviene de la representación plural. Conjuntamente con el principio democrático, encontramos otros no menos importantes, como los de seguridad jurídica y publicidad de las normas. La doctrina es unánime al considerar que entre las normas fundamentales se encuentran aquellas que regulan la producción del Derecho (Guastini, 2000). El desarrollo de estas normas constitucionales se encuentra en disposiciones de inferior jerarquía que regulan la competencia, existencia y validez del sistema legislativo, así como normas de técnica legislativa.

La característica esencial de las normas jurídicas es la posibilidad de exigir su cumplimiento de manera coercitiva. Todo Estado democrático debe ofrecer a los ciudadanos un marco legislativo claro, preciso y ordenado que les permita conocer las normas que regulan sus conductas y están obligados a cumplir, pues implican una restricción a la voluntad individual.

El problema actual es que este marco legislativo se ha tornado complejo debido a la diversificación de actividades reguladas, así como a la cantidad de órganos que producen diversas normas jurídicas, lo que genera no solo conflictos frente a la determinación de la norma aplicable, sino también incertidumbre respecto de la vigencia de las normas. Por su parte, debido a la publicidad de las normas, existe una presunción de que todos los ciudadanos las conocen. En efecto, la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, pues a nadie le está permitido ignorar el derecho — *Ignorantia iuris neminem excusat*—. La realidad es que la abundancia y desorden de normas es un problema que se presenta en el Perú, pero que es común en muchos países de la región, así como de Europa.

Este artículo muestra algunos de los problemas que se generan en el ordenamiento legislativo a causa de lo que se ha calificado como malas prácticas legislativas: la sobreregulación, así como las cláusulas derogatorias generales como prácticas comunes en la actividad legislativa, que causan lo que se ha denominado «inflación y contaminación legislativa». La inflación legislativa alude a la innecesaria sobreabundancia de normas, mientras que la contaminación legislativa, a la proliferación de normas que regulan un mismo fenómeno, dificultando así la determinación de la norma aplicable. La falta de claridad no es solo un problema de técnica legislativa, sino que también afecta la seguridad jurídica propia del Estado constitucional de derecho.

Así, este artículo tiene como objetivo vincular las reglas para la producción de normas jurídicas a los principios constitucionales, por lo cual inicia en el desarrollo del principio de seguridad jurídica. El estudio se centra en las leyes que emite el Congreso peruano, problema que es común a otros órganos que emiten normas de carácter general, otros niveles de Gobierno e, inclusive, otros países. Por ello, luego de analizar el problema, se abordarán las soluciones que se han dado en otros países y cómo estas se han implementado en el Perú.

## LA SEGURIDAD JURÍDICA

El objetivo de este artículo no es tratar sobre el importante principio de la seguridad jurídica propio del Estado constitucional de derecho, sino el impacto de cierta legislación que lo afecta gravemente. La seguridad

jurídica es un principio del derecho que en el ordenamiento legislativo genera certeza legal respecto del marco normativo aplicable a una situación jurídica. Así, corresponde a los Estados democráticos garantizarlo, por lo que la calidad de las normas se ha convertido en una preocupación. No ofrecer certeza sobre las normas vigentes ha sido considerado un problema que afecta el ejercicio de los derechos de la ciudadanía y el clima de los negocios.

Hay una idea que vincula la seguridad jurídica a la mayor inversión y mejor clima de negocios. Ello supone mayor competitividad y empleo adecuado. Umaña (2002) explica que la seguridad jurídica depende prioritariamente de tres capacidades:

1. La capacidad de gobierno, que es de naturaleza política y tiene que ver con el grado de institucionalidad del país y la gobernabilidad. Tiene directa relación con el balance entre los poderes del Estado y la vigencia del Estado de derecho como fuente de estabilidad e institucionalidad.
2. La capacidad de producción normativa vinculada a la calidad del derecho positivo, entendido este como la totalidad del ordenamiento jurídico. A nivel legislativo, el procedimiento de aprobación de la ley incide notablemente en su calidad.
3. La capacidad de gestión se relaciona con la calidad del aparato judicial y de la administración pública.

Si bien el principio de seguridad jurídica no está previsto expresamente en la Constitución Política del Estado, esta se deriva de los artículos 3.°, 43.° y 45.°, así como del inciso 24, literal del artículo 2.°. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de la seguridad jurídica forma parte consubstancial del Estado constitucional de derecho. La predictibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el derecho es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad (Exp. N.° 0016-2002-AI/TC., Fund. 3). Así también, pone de relevancia la certidumbre al precisar que el principio de seguridad jurídica, que deriva del artículo 45.° de la Constitución, «procura evitar que las relaciones del ciudadano con el Estado y los particulares se quebrante por una situación de incertidumbre sobre la vigencia de

las normas al amparo de las cuales se realizan determinados actos» (Exp. 05503-2007-AA, FJ 12). En otro pronunciamiento, añade que «esta forma de razonamiento asumida por el Tribunal Constitucional tiene como fundamento el principio de seguridad jurídica, principio que forma parte consustancial del Estado constitucional de derecho» (STC 5942-2006-PA/TC). También pone de relevancia su importancia al señalar que «el Tribunal Constitucional es un órgano constituido sometido a la Constitución y a su ley orgánica. En su función de máximo intérprete constitucional (artículo 201.º de la Constitución y artículo 1.º de su Ley Orgánica), tiene el deber de integrar todas las normas constitucionales y otorgar así seguridad jurídica y unidad normativa al Derecho Constitucional, garantizando el respeto a los derechos fundamentales y la primacía normativa de la Constitución (artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional)» (Exp. 05976-2006-AA/TC, FJ 32).

Para Sagüés (1997), el concepto de ‘seguridad jurídica’ «demanda la aptitud para prever comportamientos estatales y privados de modo bastante preciso, conforme a un derecho vigente, claro y estable, pero también que esas conductas pronosticables tengan una cuota mínima de razonabilidad, y que los riesgos eventuales de infracción sean bajos, como que, de haberlos, que sean convenientemente castigados e indemnizados. La idea de ‘seguridad jurídica’ compromete a todos los poderes del Estado». Garantizar este principio constitucional es, pues, tarea de todos los órganos estatales. Siguiendo algunas pautas planteadas por el autor, al Poder Legislativo le competen las siguientes obligaciones:

1. Aprobar leyes claras y armónicas que no tengan disposiciones ambiguas, poco inteligibles ni contradictorias.
2. Evitar galimatías legislativos, las normas contrapuestas o aquellas que guardan escasa concordancia, pues son fuente permanente de confusiones para quienes deben cumplirlas.
3. Evitar los cambios legislativos frecuentes, apresurados o irreflexivos.
4. Disponer de modo nítido qué normas se encuentran en vigor y cuáles derogadas.
5. No dar efecto retroactivo a las leyes.
6. Evitar los tipos penales abiertos.

Algunas de estas pautas son las que se incluyen en las reglas de técnica legislativa. En igual sentido se ha pronunciado Piedad García-Escudero (2010) quien señala que la inobservancia de normas de técnica legislativa puede llegar a vulnerar clara y directamente el principio de seguridad jurídica. El esfuerzo por concretar este principio debe ser una tarea constante del Estado en la elaboración y aplicación de la norma, así como en la exclusión del ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha señalado que la seguridad jurídica se trata de un principio que «forma parte consustancial del Estado constitucional de derecho. La predecibilidad de las conductas (en especial, las de los poderes públicos) frente a los supuestos previamente determinados por el derecho es la garantía que informa a todo el ordenamiento jurídico y que consolida la interdicción de la arbitrariedad (Exp. N.º 0016-2002-AI/TC., Fund. 3). La seguridad jurídica también se ve afectada por la cantidad de normas, pues las relaciones sociales que regula el Derecho se han complejizado. Pérez Luño (2000) explica que, con el flujo incesante de leyes, la seguridad jurídica —en tanto certeza del derecho o posibilidad real de los destinatarios de conocer y cumplir sus prescripciones— se ha resentido a causa de un aluvión normativo. Por ello, no solo los ciudadanos, sino incluso el mismo legislador, jueces o abogados tienen graves dificultades para conocer y aplicar el derecho.

A nivel comparado, Ávila (1990) da cuenta de términos que grafican el incremento de normas; así, refiere a «lluvia de leyes» (*Gesetzesflut*), «histeria legislativa» (*Gesetzgebungshysterie*) y «caos legislativo» (*Gesetzgebungschaos*). Además, habla de «huracán normativo», «incontinencia legislativa» y «aluvión de normas». En esa misma línea, Laporta (2004) refiere a la «proliferación desordenada de leyes», «marea incontenible» y «explosión legislativa».

Coincidimos con el autor en que la cantidad de leyes no es negativa por sí misma. Por supuesto, recibirá críticas de quienes asumen una posición ideológica respecto a la menor intervención del Estado. El problema es cuando en el proceso legislativo se dictan leyes con calidad defectuosa, con antinomias por superposición de normas —porque en muchas ocasiones no se derogan de manera expresa y se legisla sin estudio de antecedentes normativos—, a lo que

Martino llama «contaminación legislativa». La deficiente calidad de la legislación abre paso a nueva demanda para legislar corrigiendo los defectos. La proliferación desordenada de leyes devalúa el imperio de la ley y genera, por el contrario, una gran falta de seguridad jurídica. Pérez (2000) sugiere que, mientras más leyes se dicten, la fuerza de la ley se debilitará por un marcado déficit en su eficacia.

En el Perú se enumeran las leyes desde 1904. Actualmente, nos acercamos a las 31 000; sin embargo, no es posible determinar cuántas de ellas están vigentes. El alto número de normas cuya vigencia no es posible afirmar genera diversos impactos negativos de carácter institucional, político, económico y social. Además de la incertidumbre e inestabilidad jurídica se lesionan la credibilidad, la confianza y el respeto de los ciudadanos en las instituciones; afecta el clima de negocios e incrementa los costos de transacción.

El criterio de vigencia no sirve para identificar las normas que pertenecen al sistema jurídico, sino más bien para determinar su aplicabilidad. En consecuencia, sirve para identificar las normas que forman parte de un orden jurídico, el cual, a diferencia del sistema jurídico, es considerado como sincrónico. El orden jurídico representa el conjunto de normas que tienen aplicación simultánea en un momento determinado, ya que el orden se refiere a las normas vigentes (Huerta, 2001).

## **BUENAS Y MALAS PRÁCTICAS PARA LEGISLAR**

La presentación de una iniciativa legislativa supone una decisión política para que intervenga el Estado mediante un acto normativo. Una legítima demanda ciudadana es atendida con una intervención del Congreso, cuya solución política busca brindar un equilibrio a una situación conflictiva para procurar paz social. Las técnicas del *checklisten* o cuestionario azul exigen que se defina el problema y se determine la actual regulación. De este análisis debe concluirse que la actuación del Congreso es oportuna y suficiente para atender la demanda ciudadana, que el órgano competente para intervenir es el Congreso y que debe hacerlo a través de una medida legislativa. La actuación del Congreso en la producción normativa tiene un aspecto técnico regulado por el Derecho constitucional y las normas de técnica legislativa.

## **Sobrerregulación, inflación y contaminación legislativa**

Casadei y Triantafilo (2012) definen la inflación legislativa como «la innecesaria sobreabundancia de normas» que conlleva «que los sujetos de derechos perciban a cada norma como menos vinculante». La contaminación legislativa es la «proliferación de normas que regulan un mismo fenómeno y que presentan dificultades al momento de expurgar las abrogadas, como consecuencia de derogaciones implícitas» (página 12 y 13).

Antonio Martino (s. f.), que acuña este concepto equiparándolo a la contaminación ambiental, explica que la causa adicional específica es de «los deshechos legislativos, que por el modo particular de funcionamiento de la derogación, especialmente producida según la cláusula, “quedan derogadas todas las normas que se opongan a la presente”, conduce a la indeterminación del ordenamiento jurídico vigente por no saberse cuáles son las normas que ya no rigen» (página 2). En efecto, las derogatorias tácitas generan problemas a los ciudadanos, instituciones y empresas, pues solo órganos jurisdiccionales pueden establecer con certeza la vigencia o no de las normas, afectando el principio de seguridad jurídica.

En el esfuerzo por evaluar la gestión de los congresistas, muchos incluyen un indicador de éxito en función de la presentación y aprobación de proyectos de ley. La literatura especializada muestra que nuevas leyes no implican necesariamente un beneficio para los ciudadanos. En muchos casos la regulación existe pero no es eficaz. Así pues, la eficacia de las normas depende de su diseño y aplicación. La intervención del congresista debe enfocarse también en el control político a fin de determinar las causas de la ineficacia de la legislación. Una nueva ley genera costos de aprendizaje para los ciudadanos y puede desalentar la inversión. Solo se debe legislar cuando hay un vacío normativo o en caso se compruebe la deficiencia en el diseño de la regulación. En consecuencia, un Congreso que dicte más leyes no es más productivo; lo será en la medida que su legislación sea eficaz.

Uno de los efectos más dañinos de una mala regulación es que promueve la corrupción; así lo ha señalado la Contraloría General de la República (2016). Un marco regulatorio

complejo, ineficiente y oneroso de cumplir propicia abusos de poder. Entre los principales problemas advertidos en el marco regulatorio analizados se señalan dos: «a) En el proceso de diseño de las normas no se ha establecido una fase de levantamiento de evidencia que permita el entendimiento del problema que se busca abordar a través de la regulación. Asimismo, no se han implementado mecanismos para consultar a los posibles afectados con la entrada en vigencia de la norma y los efectos que esta les ocasionaría. b) Débil análisis costo-beneficio de las normas. La norma contiene un limitado análisis de los potenciales efectos económicos y sociales. Tampoco se evalúa el efecto de la nueva norma sobre el *stock* de normas vigentes» (*ibid.*).

### Cláusulas derogatorias generales

Una de las principales causas que impiden determinar el número de normas vigentes es el uso de las cláusulas derogatorias generales. Estas se reconocen por las disposiciones que prescriben, «deróganse todas las normas que se opongan a la presente ley», una antigua práctica; sin embargo, el Perú aún está lejos de la eliminación de las cláusulas derogatorias generales. Es muy frecuente encontrarlas en leyes, decretos legislativos y, en general, en todas las normas del ordenamiento. Así, por ejemplo, durante el periodo legislativo 2011-2016 se recurrió a cláusulas generales de derogación en los casos siguientes:

1. Ley N.º 29806, que regula la contratación de personal altamente calificado en el sector público y dicta otras disposiciones, estableció en su única disposición complementaria derogatoria: «Derógase toda norma que se oponga o contravenga la presente Ley».
2. Ley N.º 30121, que modifica la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, dispuso en el artículo 4.º: «Deróganse y, en su caso, modifíquense o adecúense las normas que se opongan a la presente Ley».
3. Ley N.º 30161, que regula la presentación de declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado que previó en su segunda disposición complementaria modificatoria: «Derógase la Ley N.º 27482 respecto a

su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 080-2001-PCM, así como aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley, las que mantendrán su vigencia hasta la aprobación del nuevo reglamento». La ley N.º 30162, Ley de Acogimiento Familiar, en la cuarta disposición complementaria final prescribió: «Derógase y en su caso déjense sin efecto todas las normas que se opongan a la presente Ley».

Esta práctica no es ajena a las normas que emite el Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, el Decreto Legislativo N.º 1213 que regula los servicios de seguridad privada, determinó en su única disposición complementaria derogatoria: «Derógase a partir de la entrada en vigencia del reglamento del presente decreto legislativo, la Ley N.º 28879 - Ley de Servicios de Seguridad Privada, el Decreto Supremo N.º 003-2011-IN - Reglamento de la Ley de Servicios de Seguridad Privada, los artículos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º y 7.º de la Ley N.º 28627 - Ley que establece el ejercicio de la potestad sancionadora del Ministerio del Interior en el ámbito funcional de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil, así como todas las normas de igual o menor rango que se le opongan».

¿Es posible evitarlas? La tendencia en la doctrina jurídica sobre técnica legislativa es no solo evitarlas sino prohibirlas. En ese sentido, se han pronunciado en diversos documentos el Parlamento Europeo<sup>1</sup>, la OCDE, OEA (2012), así como normas y manuales de técnica legislativa en España (Real Decreto 1083/2009), Alemania, Argentina (Ley N.º 24.967), El Salvador, Nicaragua, entre otros países.

Al fenómeno resultante de esta práctica se le ha denominado «contaminación legislativa». Martino (s.f.) acuña este concepto equiparándolo a la contaminación ambiental, explica que la causa adicional específica es de «los deshechos legislativos, que por el

1 A manera de ejemplo de las múltiples disposiciones, el Parlamento Europeo (2003) señala: «...21.1. Si, en el momento de la adopción de un acto, el legislador considera que deben dejar de aplicarse actos o disposiciones anteriores, porque han quedado obsoletos, la seguridad jurídica exige que su derogación esté prevista expresamente en el acto. Un acto puede quedar obsoleto no solamente debido a una incompatibilidad directa con la nueva norma, sino también, por ejemplo, tras la ampliación del ámbito de aplicación de esta. Por el contrario, no debe ser objeto de derogación un acto cuyo periodo de aplicación fijado por él mismo haya simplemente expirado».

modo particular de funcionamiento de la derogación, especialmente producida según la cláusula, «quedan derogadas todas las normas que se opongan a la presente», conduce a la indeterminación del ordenamiento jurídico vigente por no saberse cuáles son las normas que ya no rigen» (*ibid.*). Como explica Aguiló (1990), la contaminación legislativa no es solo un problema cuantitativo sino fundamentalmente cualitativo, pues constituye la negación del sistema legislativo (p. 87).

Por lo demás, las cláusulas derogatorias tácitas y generales en nada aportan a la calidad normativa del texto, en la medida en que son redundantes respecto del principio en virtud del cual, en caso de incompatibilidad, la ley posterior deroga la anterior —*lex posterior derogat priori*—. En tal caso, la intervención del legislador es constructiva mientras contribuya con la claridad de la normatividad vigente y precise las normas que va a derogar o modificar. Estas disposiciones nos permiten reflexionar sobre la necesidad de contar con un estudio de antecedentes legislativos previo que permita identificar las normas a derogar y plantear derogatorias expresas.

## SOLUCIONES DESDE LA EXPERIENCIA COMPARADA

Como se ha señalado, la preocupación por este caos normativo no es exclusiva del Perú. Por ello, se han planteado soluciones. Una de ellas proviene del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» celebrado entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas (2003/c 321/01), que propone la simplificación de la legislación<sup>2</sup>. A fin de restituir el orden jurídico vulnerado, según la Organización de Estados Americanos (2012) compete a los Estados proceder a sistematizar el universo normativo vigente, remover los desechos, y señalar eventuales colisiones e inconsistencias en el corpus normativo. Estos esfuerzos se

<sup>2</sup> Se establece que la simplificación de la legislación puede realizarse a través de la derogación de los actos que ya no se aplican o mediante la codificación y la refundición de actos. «La codificación es un procedimiento mediante el cual se derogan los actos que son objeto de codificación y se sustituyen por un texto único, sin que eso signifique la modificación del fondo de dichos actos. La refundición consiste en la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un único texto, a la vez las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior y las disposiciones de este último que no cambian. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al acto anterior» (EUR-LEX, s.f., pant. 3).

han denominado procesos de sistematización legislativa y de codificación temática. Se trata de identificar las normas vigentes, para lo cual se requiere revisar las derogatorias expresas, así como identificar aquellas que pueden haber sido derogadas de manera tácita o haber caído en desuso; en estos últimos casos se requiere de una intervención del Poder Legislativo.

Frente a la inflación y contaminación legislativa, en Argentina se dictó la Ley N.º 24,967 que dispuso la creación del Digesto Jurídico con el objetivo de contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. Todo el material legislativo fue digitalizado, con lo cual se puede acceder a antecedentes y relaciones con las demás normas que conforman el sistema jurídico.

Para lograrlo, muchos países han optado por proponer una codificación por materias y brindar acceso a portales electrónicos de libre acceso. El uso de las tecnologías de la información y la comunicación como herramientas para alcanzar estos objetivos es esencial y debe ser generalizado. En efecto, las TIC facilitan la programación, ejecución y control de los procesos de sistematización que implican la revisión y confrontación sistemática de inmensa cantidad de normas. Señala la OEA que las TIC contribuyen a: facilitar a los ciudadanos el entendimiento de las normas destinadas a regir sus conductas; proveer a la administración patrones normativos para gestionar los asuntos públicos; fortalecer el quehacer legislativo; y potenciar a la justicia en la tarea de juzgar y resolver los casos sometidos a su consideración (Organización de Estados Americanos, 2012). La informática jurídica contribuye con la seguridad jurídica en la medida en que permite el establecimiento de índices de vigencias legislativas y sistemas automatizados de localización de eventuales antinomias (Pérez, 2000).

## Depuración y desregulación

En variados documentos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y otros organismos multilaterales refieren a la necesidad de desarrollar políticas que mejoren los marcos regulatorios.

Las reformas regulatorias responden al objetivo de garantizar la seguridad jurídica. Para ello, se requiere que las normas sean de calidad y adecuadas para lograr su propósito.

Una gobernanza pública eficaz supone que la política regulatoria esté destinada a configurar la relación óptima entre el Estado, los ciudadanos, las empresas e instituciones. Asimismo, una política regulatoria eficaz apoya el desarrollo económico, la consecución de objetivos sociales más explícitos, como el bienestar social y la sustentabilidad ambiental, y fortalece el Estado de derecho (OCDE, 2012). Finalmente, ayuda a que los responsables de la formulación de políticas lleguen a decisiones informadas y documentadas sobre qué regular, a quién y cómo hacerlo. La reforma regulatoria atraviesa por la revisión de trámites y procedimientos en la administración pública. Busca corregir trámites burocráticos que frenan la competitividad y acortar tiempos que los ciudadanos dedican a trámites.

Como mejores prácticas parlamentarias, la depuración busca suprimir en el ordenamiento legislativo las normas que han sido derogadas de manera tácita o que hubieren agotado sus efectos. En tal sentido, desregulación y depuración constituyen procesos que comparten el objetivo de brindar a los ciudadanos un marco legislativo que les garantice mayor seguridad jurídica.

Frente a estos problemas, en muchos países se ha abordado un proceso de depuración normativa y codificación de normas por materias. En efecto, con el uso de las nuevas tecnologías de información «se promueve el acceso ciudadano a bases de datos legislativas», así como a procesos de sistematización legislativa dirigidos a: a) determinar la vigencia total o parcial de normas, b) identificar normas expresamente, c) identificar normas de vigencia incierta que requieren abrogación o derogación por parte del Poder Legislativo, y d) analizar la coherencia lógica, lingüística y filosófica del discurso legislativo y jurídico (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, s.f.).

Sobre la necesidad de la depuración del sistema legislativo para ofrecer certeza sobre la vigencia de normas jurídicas en un Estado democrático, precisa el Tribunal Constitucional que en el ordenamiento jurídico «no es admisible la derogación de una ley ya sea por su desuso o, incluso, por la existencia de prácticas o costumbres *contra legem*. En la exclusión de la desuetudo como criterio para determinar la vigencia o derogación de las leyes subyace

la afirmación de un principio ínsito al Estado constitucional de derecho: el principio de seguridad jurídica, que es complemento esencial para el ejercicio de los derechos fundamentales, el desarrollo de la vida en sociedad y una garantía consustancial de la conformación de una sociedad libre y democrática. Con la proscripción de la desuetudo, en efecto, la Constitución procura evitar que las relaciones del ciudadano con el Estado y los particulares se quebranten por una situación de incertidumbre sobre la vigencia de las normas, al amparo de las cuales se realizan determinados actos. Además, se busca proteger al individuo de una de las posibles manifestaciones en que puede tomar cuerpo la arbitrariedad, siempre latente en un sistema normativo en el que no se sepa cuál es el órgano competente para determinar si una norma cayó en desuso, cuándo se habría producido esta, o qué cantidad de sus destinatarios que no cumplieron sus mandatos son suficientes o necesarios para que esta se declare. Así, el conocimiento de las normas jurídicas no solo garantiza que el ciudadano tome consciencia de lo que está permitido o prohibido, sino también del tiempo en que tal permisón o prohibición está vigente (Exp. N.º 047-2004-AI/TC, Fund. 76 y 77).

Al igual que otros países, el Perú realiza esfuerzos para depurar normas obsoletas, que agotaron sus efectos o fueron derogadas de manera tácita. En 1998 se conformó la Comisión de Simplificación Legislativa, la misma que implementó el Archivo Digital del Congreso, así como del ordenamiento de las normas no numeradas que correspondían al siglo XIX. Durante el periodo legislativo 2006-2011, el pleno del Congreso acordó la conformación de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL), con el objetivo de consolidar, sistematizar y difundir el sistema normativo.

En ese periodo se dictaron las siguientes leyes:

- Ley N.º 29477, que inicia el proceso de consolidación del espectro normativo.
- Ley N.º 29563, que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de carácter general de normas que otorgaron beneficios personales, dispusieron ascensos y definieron o prorrogaron plazos ya cumplidos.

- Ley N.º 29629, que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de normas con rango de ley que dispusieron medidas exclusivamente de carácter presupuestal y que aprobaron la Cuenta General de la República
- Ley N.º 29744, que continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano: se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de normas emitidas para fines específicos y para el otorgamiento de beneficios personales, laborales, administrativos, aduaneros, pensionarios y que dispusieron nombramientos, elecciones, designaciones y ceses de funcionarios que desempeñaron cargos importantes en el Estado peruano y la Iglesia católica.

Durante el periodo legislativo 2011-2016 se constituyó nuevamente la CEMOL. Si bien no se aprobaron normas, presentaron cuatro proyectos de depuración de leyes y normas con rango de ley. En el periodo legislativo recientemente iniciado (2016-2012) se ha instalado una nueva comisión que retoma la tarea.

## CONCLUSIONES

Contar con un marco legal claro y ordenado no es un tema menor: es consecuencia y garantía del principio democrático y contribuye a garantizar la seguridad jurídica. La simplificación del marco legal se enfoca en el marco de la mejora de la competitividad. Para lograrlo, el respeto a las normas de producción del derecho y el cumplimiento de reglas de técnica legislativa resultan retos fundamentales. La eliminación de cláusulas derogatorias generales evitará incurrir en contaminación legislativa y contribuirá a determinar la norma aplicable. Asimismo, facilitará el mantenimiento de un procedimiento normativo coherente, ordenado y sistematizado, mejorará el contenido y la calidad de las leyes e incrementará la seguridad jurídica que requiere el país.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Fuentes bibliográficas

Aguiló Regla, J. (1990). Técnica legislativa y documentación automática de legislación. *Informática e Diritto 1*, año XVIII, p. 87.

Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica*. Madrid: Marcial Pons.

García-Escudero, P. (2010). *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* Madrid: Editorial Civitas.

Guastini, R. (2000). Sobre el concepto de Constitución. En Carbonell (Comp.). *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos* (pp. 29-45). México: Editorial Porrúa.

Laporta, F. (2004). Teoría y realidad de la legislación: una introducción general. En Menéndez, A. (Ed.). *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho* (pp. 29-88). Madrid: Civitas Ediciones. Martino, A. (1977). *La contaminación legislativa*. En el Anuario de Sociología y Psicología jurídicas, Barcelona, páginas 47-63

Organización de Estados Americanos, Secretaría de Asuntos Políticos (SAP). (Abril de 2012). e-Gobierno y Sistematización Normativa. *Foro e-Gobierno OEA. Boletín 72*, ISSN 999/4605.

Pérez Luño, A. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 15,2000, pp. 25-38.

Sagüés, N. (1997). Jurisdicción constitucional y seguridad jurídica. *Pensamiento Constitucional*, 4(4), año IV.

### Fuentes electrónicas

Casadei, A. y Triantafilo G. (2012). Checklist o listas de verificación. ¿Remedio para la inflación legislativa? En *Derecho Parlamentario* (14), pp. 13-20 <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/publicacion/rdp14ver1.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (s.f.). Reseña conceptual sobre sitios de información normativa. Recuperado de <http://siare.clad.org/siare/innotend/gobelec/resenain.html>

Constitución Política del Perú. (1993). Recuperado del sitio de internet del Congreso de la República del Perú: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/>

Contraloría General de la República. (2016).



*Mejora regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión.* Lima. Recuperado de [http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio\\_Mejora\\_regulatoria\\_web.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Mejora_regulatoria_web.pdf)

Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo. (18 de julio del 2009). Recuperado del sitio de internet del Ministerio de la presidencia y para las Administraciones territoriales: <http://boe.es/boe/dias/2009/07/18/pdfs/BOE-A-2009-11930.pdf>

EUR-LEX. (s.f.). Acuerdo interinstitucional «Legislar mejor». Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A110116>

Expediente 00016-2002-AI/TC (2002). Recuperado del sitio de internet del Tribunal Constitucional: <http://www.tc.gob.pe/tc/public/causas/exp-9a63e5cae9711259f572fbbda92760fd>

Expediente 05503-2007-AA (2007). Recuperado del sitio de internet del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/05503-2007-AA.pdf>

Expediente 05942-2006-AA (2006). Recuperado del sitio de internet del Tribunal Constitucional: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/05942-2006-AA.pdf>

Huerta, C. (septiembre-diciembre de 2001).

Artículos transitorios y derogación. Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 102. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/102/art/art5.htm>

Ley N.º 24.967, Fijanse los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. (18 de junio de 1998). Recuperado del sitio de internet de InfoLEG: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51470/norma.htm>

Martino, A. (s.f.). *El digesto argentino*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/2EA344BFB71FD9DD052575BB005FA741/\\$FILE/EL\\_DIGESTO\\_ARGENTINO.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/2EA344BFB71FD9DD052575BB005FA741/$FILE/EL_DIGESTO_ARGENTINO.pdf)

Organismo de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE. (2012). Revisión de la OCDE sobre reforma regulatoria. México: hacia una perspectiva de gobierno entero para la mejora regulatoria. Informe de las principales conclusiones. Recuperado de [https://www.oecd.org/centrodemexico/OCDE%20\(2012\)%20Revisión%20de%20reforma%20regulatoria%20de%20Mexico%20-%20resultados.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/OCDE%20(2012)%20Revisión%20de%20reforma%20regulatoria%20de%20Mexico%20-%20resultados.pdf)

Umaña, M. (marzo de 2002). Inversión extranjera directa en Centroamérica: el rol de la seguridad jurídica INCAE Business School. Recuperado de <https://www.incae.edu/EN/clacds/publicaciones/pdf/cen443.pdf>