

## **COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO (CEMOL)**

### **PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021**

### **ACTA DE LA CUARTA SESION ORDINARIA (SESIÓN VIRTUAL)**

**LUNES, 05 DE OCTUBRE DE 2020**

Siendo las 16 horas con 10 minutos del lunes 05 de octubre de 2020, a través de la plataforma Microsoft Teams, se reunieron los miembros de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL) para realizar la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión, bajo la presidencia del Señor Congresista Diethell Columbus Murata, quien dio la bienvenida a los Señores Congresistas y dispuso la verificación del quórum para iniciar la sesión.

Se encontraban presentes los Señores Congresistas Wilmer Cayllahua Barrientos, Diethell Columbus Murata, Carolina Lizárraga Houghton, Carlos Fernando Mesía Ramírez, Yvan Quispe Apaza, Mario Javier Quispe Suarez, Luis Carlos Simeón Hurtado y Felícita Madeleine Tocto Guerrero.

Con el quórum de Reglamento se dio inicio a la sesión.

### **APROBACIÓN DE ACTA**

El Presidente puso a consideración de los Señores Congresistas el Acta de la Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL), de fecha 19 de setiembre de 2020, siendo aprobada sin observaciones, por unanimidad.

### **DESPACHO**

El Presidente dio cuenta de que se había repartido junto con la Agenda para la presente sesión los cuadros de documentos recibidos y documentos enviados por la Comisión, señalando que si alguno de los Señores Congresistas requiriera copia de alguno de los documentos allí consignados puede solicitarla a la Secretaría Técnica.

## INFORMES

No hubo informes.

## PEDIDOS

No hubo informes.

## ORDEN DEL DÍA

El Presidente señaló que se encontraba programada en el orden del día de la presente sesión la exposición sobre el *Fortalecimiento del quehacer legislativo y la mejora del marco regulatorio*, de la doctora Milagros Campos, especialista en temas de ordenamiento legislativo.

A continuación el Presidente dio la bienvenida a la doctora Milagros Campos y le dio el uso de la palabra.

La doctora Campos inició su presentación señalando que la teoría de la legislación es muy cercana a la teoría legislativa, y que ello es cada vez más notorio cuando vemos que algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional se refieren también al procedimiento y las normas de forma, aun cuando no todas están al nivel legislativo, debiendo ser asumidas como prácticas para legislar mejor. Agregó que la teoría de la legislación también se relaciona con principios institucionales fundamentales como son la seguridad jurídica, la transparencia, la publicidad, que no son otra cosa que principios que se derivan del principio democrático.

Destacó la importancia de la tarea que realiza la CEMOL como una de las tareas esenciales en el Congreso, que es traducir y concretizar el principio de seguridad jurídica, lo cual supone que los ciudadanos, en primer lugar, conozcan cuáles son las normas que están vigentes, y en segundo lugar, que tengan acceso a ellas. Agregó que la CEMOL surge en un contexto en el que se busca un fortalecimiento de las instituciones, refiriéndose a la primera versión. Dijo que el Presidente de la Comisión y los Congresistas que la integran hoy han tenido el buen criterio de mantener el nombre y darle institucionalidad a esta actividad.

Señaló que a nivel comparado los términos de “*contaminación legislativa*” o “*inflación legislativa*”, “*lluvia de leyes*”, “*histeria legislativa*”, “*caos legislativo*”, “*huracán normativo*” o más recientemente “*una proliferación desordenada de leyes*”, una “*marea incontenible*” o “*explosión legislativa*” llaman la atención de la teoría de la legislación que se preocupa por el gran número de leyes que pueden ocasionar una sobre regulación o que se puedan producir antinomias. Agregó que las formas de evitarlo apuntan ya no tanto a una tarea institucional sino al tema de técnica legislativa. Dijo que el problema se produce cuando se

dictan leyes cuya calidad no ha sido claramente evaluada (porque no se ha tenido el tiempo, porque hay presión, porque la demanda ciudadana o los plazos terminan haciendo que se legisle con cierta rapidez). Señaló que el principal enemigo de la legislación eficaz, según varios autores, es la rapidez para hacerlo, cuando se legisla rápidamente una nueva norma puede generar ciertas demandas o ciertos vacíos que terminan generando la necesidad de una nueva norma. Agregó que, en ese, sentido, aparece el concepto de “*contaminación legislativa*”.

Refirió que las nuevas demandas para legislar generan problemas de seguridad jurídica y que este es uno de los temas centrales, el problema de la seguridad jurídica de la legislación, la falta de claridad, no solamente es un problema de técnica legislativa, es un problema que afecta la seguridad jurídica que es propia del Estado Constitucional de Derecho. Señaló que en la doctrina norteamericana se habla de la legislación eficaz como un medio para satisfacer también las expectativas ciudadanas. Agregó que si bien el esquema que ahí se tiene para legislar es muy diferente al que tenemos en el Perú, es importante el concepto de legislación eficaz. Dijo que, por otro lado, no ofrecer certeza sobre las normas vigentes es un problema que no solo afecta a los ciudadanos, sino también al clima de los negocios.

Agregó que la seguridad jurídica, la previsibilidad de las normas alientan una mayor inversión y un mejor clima de negocios. Señaló que, en ese sentido, se habla de seguridad jurídica como tres capacidades: i) Primero, la capacidad del Gobierno y del Congreso para dar institucionalidad y gobernabilidad al país, y tiene que ser básicamente con un entendimiento entre ambos poderes del Estado; ii) Segundo, la capacidad de producción normativa, es decir, que se dicten normas con las características de la eficacia, pero también con las características de claridad en el lenguaje; iii) Tercero, la calidad de la legislación está referida a su aplicación y a su gestión

Al respecto, señaló en el Congreso no hay un órgano que haga propiamente una evaluación de las normas, ni seguimiento y esta es una tarea pendiente. Agregó que la idea de seguridad jurídica, entonces, no es un tema que comprometa al Congreso de la República sino a la relación entre Congreso, Ejecutivo y Poder Judicial, y más aún hoy que el monopolio de la legislación no lo tiene solamente el Congreso. Añadió que garantizar entonces este principio es una tarea estatal para los ciudadanos y para otros órganos más vinculados a temas económicos. Agregó que, en ese sentido, se señalan, seis temas: i) Primero, aprobar leyes claras y armónicas; ii) Segundo, evitar que pudieran generar como contrapartida ambigüedades o antinomias; iii) Tercero, evitar galimatías legislativas, es decir, normas que guardan poca concordancia entre sí; iv) Cuarto, evitar cambios legislativos frecuentes; v) Quinto, exponer también de modo nítido las normas que entran en vigor y cuáles tienen una *vacatio legis*; vi) Sexto, proveer algo que es una tarea fundamental en la actividad legislativa las normas derogadas.

Sobre este último punto, añadió que la depuración normativa para mejorar la seguridad jurídica permite visualizar cuando se legisla con normas que tengan claramente disposiciones como *“deróguese toda norma que se oponga a la presente ley”* o *“suspéndase”*, como sea el caso, esos términos que de alguna manera muestran ocio legislativo. Señaló que la idea para evitarlo es, como se ha hecho en muchos otros países y como está vigente en el nuestro desde el 2013, un manual de técnica legislativa y, asimismo, que se pueda hacer un estudio de antecedentes legislativos, es decir, siguiendo las mejores prácticas de la legislación de la Unión Europea y las pautas de la OCDE y del análisis del impacto regulatorio, se debe identificar el problema y buscar el marco legal.

Señaló que su reflexión en relación al tema de la calidad legislativa tiene un aspecto político porque legislar es un acto de poder que recae en el Parlamento y sus representantes para hacerlo. Agregó que la parte técnica no deja de tener esa relevancia y es por la misma eficacia de las normas que se requiere poner atención al diseño y aplicación de las normas. Señaló que cuando se habla de la depuración normativa, en términos de la función de la Comisión de Ordenamiento Legislativo, subrayar la importancia de otros aspectos, como la técnica legislativa, no puede pasarse por alto, no es una tarea menos. Añadió que uno de los retos que se ve en otros parlamentos es que en el proceso de depuración se invoca a la ciudadanía para señalar aquellas normas que podrían haber perdido vigencia, no solamente que hayan sido derogadas de manera tácita sino también que hayan caído en desuso.

Al respecto señaló que ello se ha ampliado también a otras tareas, que resulta importante en el proceso, el tema de desregulación, que supone el análisis del impacto normativo para evitar con ello cargas burocráticas que no necesariamente tienen una funcionalidad, y eso permite que sean los parlamentarios que tengan que actuar en este ámbito.

Agregó que otro tema que se aborda cuando se habla de una buena práctica para legislar, apunta al lenguaje, que sea un lenguaje cotidiano, tampoco sea un lenguaje privativo de los abogados y que eso es consecuencia del principio democrático que debe estar presente en la actividad de legislar.

Por último, refirió que de alguna manera las prácticas señalan que el análisis del impacto regulatorio está muy vinculado al quehacer legislativo aun cuando su finalidad sea no tanto el tema de la depuración de normas sino más bien el proceso de desregulación o simplificación. El primer tema es la definición de un problema, y los objetivos generales para la regulación; el segundo la identificación de alternativas; el tercero, el impacto en todos los ámbitos posibles, no solamente el económico, sino también el presupuestal, el constitucional, el impacto que puede tener en aspectos ambientales, y luego que se da la norma vale la pena pensar en mecanismos para la evaluación normativa, no solamente el seguimiento, sino la evaluación de si la ley cumplió con los objetivos para los cuales había sido dictada. Agregó que es un tema bastante amplio, que lo que tenemos que hacer es establecer criterios sobre lo que significa la depuración y sobre otras actividades vinculadas a una mejor regulación que permita dar visibilidad y garantizar el principio de seguridad jurídica.

A continuación el Presidente agradeció la participación de la doctora Campos, y señaló que como CEMOL se ha estado trabajando varias iniciativas para hacer más fácil y más entendible el impacto de las decisiones del Parlamento en el quehacer de la ciudadanía y que la ciudadanía participe en el quehacer del Parlamento. Acotó que el Parlamento no debe utilizar fórmulas genéricas para las derogatorias, y preguntó a la invitada sobre el efecto nocivo de esta mala praxis que desde la CEMOL se quiere corregir. Se refirió también al lenguaje que deben tener las normas.

La doctora Campos sostuvo que los problemas vinculados a las cláusulas derogatorias, generales y tácitas, es que generan evidentemente inseguridad jurídica e incertidumbre respecto de cuáles son las normas que están vigentes y eso se complica en situaciones como en un proceso judicial cuando no se tiene claro si una norma está vigente o no. Agregó que en el caso del lenguaje de las normas, parte del tema que hay que cuidar es el título de las normas, que no pasa tanto en el Congreso, pasa más con normas de otro rango, que no es tanto un problema legal, pero cuando se modifica por ejemplo una ley, si ha tenido una doble modificación el título remite a ambas normas en lugar de ir directamente a la materia. Señaló que parte de las técnicas legislativas deben ir en este ámbito.

Añadió que, en general, se legisla para los ciudadanos, evidentemente, y son los ciudadanos que deben tener claro cuál es el marco normativo, los grandes retos además de la depuración en este ámbito, que inciden en plataformas para la participación ciudadana y para la participación que permita señalar cuáles son las materias que podrían tener normas que han caído en desuso o que han sido derogadas. Agregó que los ciudadanos deben tener claro cuáles son las normas que regulan su actividad comercial, profesional y su quehacer diario y su actividad ciudadana de cada día, esas normas para ser exigidas deben estar claramente establecidas en el marco normativo.

Finalmente, no habiendo intervenciones de los Señores Congresistas, el Presidente solicitó la dispensa del trámite de aprobación del Acta para ejecutar los acuerdos tratados en la sesión, siendo aprobada por unanimidad.

Siendo las 17 horas y 01 minutos, se levantó la sesión.

Diethell Columbus Murata

Presidente