



**COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA  
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL**

**PLAN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN ESPECIAL  
MULTIPARTIDARIA ENCARGADA DEL ORDENAMIENTO  
LEGISLATIVO – CEMOL  
(2021-2026)**

ABRIL 2022

## INTRODUCCIÓN

La sobrerregulación e inflación legislativa son problemáticas que afectan a todos los peruanos y en el Congreso de la República este problema no ha pasado desapercibido. Desde la década de los 90, se ha intentado atacar dicha problemática a través de diferentes esfuerzos. Uno de ellos fue la creación de la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (en adelante, La Comisión), que en el año 2009 dio inicio al proceso de simplificación del ordenamiento normativo peruano.

Si bien los esfuerzos por conseguir un sistema normativo simple, sistematizado y accesible han sido sostenidos, nuestro ordenamiento sigue siendo extenso y complicado. Si queremos que en nuestro país prime la competitividad y que el ordenamiento jurídico sea accesible para los ciudadanos, una reforma regulatoria es absolutamente indispensable.

Adicionalmente, a efectos de lograr una reforma regulatoria íntegra y efectiva, se debe de procurar que las normas que integran el sistema normativo respondan a criterios de calidad (en términos de eficacia y eficiencia). De este modo, resulta necesario que el Poder Legislativo contribuya a la reforma regulatoria en curso, promoviendo un sistema normativo accesible y de calidad.

Por este motivo, mediante Moción de Orden del Día N° 206, el Congresista de la República Luis Ángel Aragón Carreño solicitó la conformación de La Comisión en esta legislatura, a efectos para disminuir la carga regulatoria y garantizar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, la misma que fue aprobada por el Pleno del Congreso el 29 de setiembre del 2021.

## INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

- Señor Congresista de la República  
**Carlos Antonio Anderson Ramírez**
- Señor Congresista de la República  
**Luis Ángel Aragón Carreño**
- Señor Congresista de la República  
**Guido Bellido Ugarte**
- Señor Congresista de la República  
**José Ernesto Cueto Aservi**
- Señora Congresista de la República  
**Ruth Luque Ibarra**
- Señor Congresista de la República  
**George Edward Málaga Trillo**
- Señor Congresista de la República  
**César Manuel Revilla Villanueva**
- Señor Congresista de la República  
**Eduardo Salhuana Cavides**
- Señora Congresista de la República  
**Adriana Josefina Tudela Gutiérrez**

## PROBLEMÁTICA

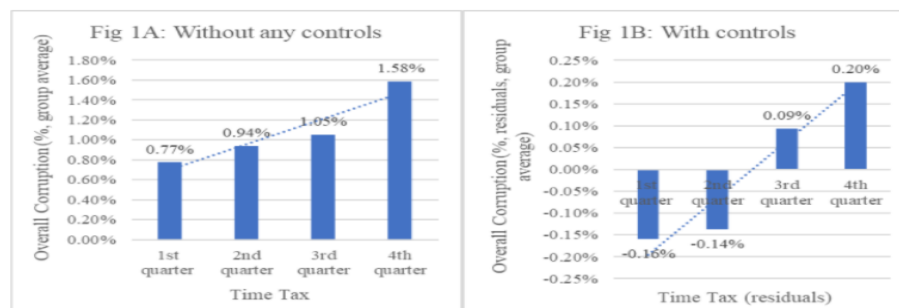
Pese a que existen más de 600,000 normas en el ordenamiento jurídico peruano<sup>1</sup>, la percepción de falta de cumplimiento de las normas prima en la sociedad peruana. Dos de las principales razones de esta sensación (de manera inequívoca o no) se debe a que las reglas (normas) no necesariamente son conocidas o, peor aún, no son comprendidas claramente por las personas que están bajo el ámbito de aplicación (Baldwin 1990: 321-322).

En efecto, para que una regulación normativa (en el sentido más amplio) sea cumplida, es un requisito previo que los ciudadanos y/o agentes económicos puedan conocer y comprender las reglas de juego que rigen para una determinada situación. No obstante, en el Perú, debido a la alta producción normativa de los poderes del Estado y su consecuente congestión normativa, esto no sería posible.

El crecimiento desordenado de la legislación, la excesiva producción normativa y la insuficiente calidad en la dación de las regulaciones, son algunas de las causas que impiden una correcta sistematización, conocimiento y comprensión de las normas, lo cuál afecta a todos los ciudadanos y genera un impacto negativo en la sociedad.

Cabe precisar que, de acuerdo al estudio realizado por el Banco Mundial en “*Do more rules lead to more corruption? Evidence using firm-level survey data for developing countries*”, existe evidencia empírica que la sobrerregulación conlleva un mayor nivel de corrupción, tal como se puede advertir en el siguiente cuadro:

Figure 1: Relationship between regulation and corruption



Elaboración por Yen Chong Son y Mohammad Amin (2020) “*Do more rules lead to more corruption? Evidence using firm-level survey data for developing countries*”. Fuente: Banco Mundial

<sup>1</sup> De acuerdo al Informe Legislativo “Perú: país de las leyes” emitido por la Revista La Ley (2015), solo en el 2014 fueron emitidas 20,470 disposiciones legales; en el 2013, 18,675; y en el 2012, 19,610. Esto quiere decir que, en promedio, el Estado peruano produce una norma cada 6 minutos y a un ciudadano le tomaría aproximadamente 10 años leer todas las normas que conforman nuestro ordenamiento.

Por tanto, es imperativo contar con un ordenamiento jurídico accesible y amigable para los ciudadanos, de manera conjunta con una producción normativa que cumpla con criterios de calidad, con el objetivo de evitar la sobrerregulación y, de manera consecuente, la corrupción.

La situación del Perú en temas de ordenamiento legislativo y carga regulatoria se ha visto reflejada en el índice del Global Competitiveness Report 2019 del Foro Económico Mundial (World Economic Forum por sus siglas en inglés), con una medición en 141 países. En dicho índice, el Perú ocupó el puesto 128 de 141 en carga regulatoria, encontrándose en el tercio inferior en dicha categoría, tal como se observa a continuación:

Index Component	Value	Score *	Rank/141
<b>Public-sector performance 0–100</b>	-	<b>44.5 ↑</b>	<b>98</b>
1.10 Burden of government regulation 1–7 (best)	2.5	25.5 ↑	128

Fuente: World Economic Forum (2019).

En el cuadro previo, se advierte la urgencia de mejorar la situación del Perú en relación a la carga regulatoria gubernamental a todo nivel de gobierno, debido a los efectos perjudiciales que puede generar en los agentes económicos y en los ciudadanos en general.

Si bien se ha iniciado una reforma en la política regulatoria desde el Poder Ejecutivo<sup>2</sup>, esta resulta insuficiente sin el acompañamiento del Poder Legislativo con metodologías de mejora regulatoria y sistematización legislativa. Ello ha sido identificado por el documento Política Regulatoria en el Perú de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al señalar que el proceso de creación regulatoria en el Perú no cuenta con una política regulatoria

<sup>2</sup> Con la publicación del Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) en el 2016, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros inició la reforma de la política regulatoria en el Perú. Además del referido decreto legislativo, se han publicado distintas normas de mejora de la calidad regulatoria, tales como: el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM (Reglamento para la aplicación del ACR), Decreto Legislativo N° 1446 (que modificó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y señala como acción prioritaria promover y mejorar la calidad en las regulaciones), el Decreto Legislativo N° 1448 (que modificó el Decreto Legislativo N° 1310 y estableció los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria), el Decreto Supremo N° 061-2019-PCM (que aprobó el nuevo reglamento para la aplicación del ACR), y recientemente el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (reglamento que desarrolla el marco institucional que rige el proceso de mejora de la calidad regulatoria y establece los lineamientos generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante). Asimismo, cabe precisar que desde el inicio de la reforma hasta el 2019, se habían eliminado un 30% de trámites y más de 1300 requisitos contenidos en procedimientos administrativos del Poder Ejecutivo.

integral, debido a que no se ha implementado a profundidad un análisis costo-beneficio que evalúe la calidad de las propuestas regulatorias.

De conformidad con lo expuesto previamente, y considerando el análisis efectuado por el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la situación del Perú en carga regulatoria; se verifica la necesidad de impulsar estrategias de mejora regulatoria desde el Poder Legislativo, así como continuar el trabajo de sistematización legislativa realizada por la CEMOL en años anteriores.

## **OBJETIVO GENERAL**

Proporcionar a todos los ciudadanos peruanos, un sistema normativo accesible y de calidad, con el objetivo de contribuir a la política de mejora regulatoria desde el Congreso de la República, mediante el fomento de buenas prácticas de calidad regulatoria en las iniciativas legislativas.

De esta manera se garantizará el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos, así como la seguridad jurídica en nuestro país a fin de contribuir al crecimiento económico del país.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- 1.** Ubicar e identificar las normas existentes que han sido derogadas tácitamente, que no tienen vigencia, o que han cumplido su finalidad, a efectos de ser declaradas normas sin vigencia y excluirlas del ordenamiento jurídico.
- 2.** Elaborar un proyecto de ley que excluya del ordenamiento jurídico a las normas sin vigencia.
- 3.** Elaborar un proyecto de ley sobre el procedimiento de remisión al Congreso de la República y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos respecto de la normatividad que ha sido derogada o modificada en forma tácita por parte del Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Organismos Constitucionalmente Autónomos, Organismos integrantes del sistema electoral, Gobiernos Regionales y Locales.
- 4.** Elaborar un proyecto de ley en el que se establezcan mejores estándares de calidad para la dación de leyes en el Perú.
- 5.** Realizar un seguimiento al listado de las normas carentes de reglamentación.
- 6.** Gestión de talleres de calidad y mejora regulatoria a las distintas bancadas del Congreso de la República.



## **LÍNEAS DE TRABAJO**

### **I. LÍNEA DE TRABAJO N° 1: Ubicación e identificación de normas**

Elaborar nuevos listados de las normas que deberían excluirse del ordenamiento legislativo, con la aplicación del protocolo de trabajo.

#### **Acciones Ejecutivas Principales**

- Suscribir un convenio de cooperación interinstitucional entre el Congreso de la República y el Ministerio de Justicia (en adelante, MINJUS), a fin de establecer relaciones de cooperación y asistencia técnica para la ejecución del plan de trabajo y el logro de los objetivos de la Comisión.

#### **Acción Ejecutiva Secundaria**

- Conformar un Comité Consultivo, integrado por destacados juristas que coadyuven en el trabajo de análisis y revisión de las normas pasibles de ser excluidas.

#### **Resultado Esperado**

- Promulgación de leyes que ordenen excluir del ordenamiento legislativo las normas que hayan agotado sus efectos o hayan sido derogadas de manera tácita.

### **II. LÍNEA DE TRABAJO N° 2: Remisión de información sobre normatividad sin vigencia**

#### **Acción Ejecutiva Principal**

- Elaborar un proyecto de ley sobre lo contenido en el Proyecto de Ley N° 2765/2017-CR (Obligatoriedad de las Entidades Públicas de Informar al Congreso de la República y al MINJUS sobre la normatividad derogada).

### **Resultado Esperado**

- Ley aprobada y publicada.

### **III. LÍNEA DE TRABAJO N° 3: Mejorar la calidad de los proyectos de ley**

Elaborar un proyecto de ley que modifique el Reglamento del Congreso y garantice la calidad regulatoria de las normas emitidas por el Poder Legislativo, a efectos de que se evalúen criterios de eficacia y eficiencia en la exposición de motivos de los proyectos de ley.

#### **Acción Ejecutiva**

- Elaboración del proyecto de ley.

#### **Resultados Esperados**

- Proyecto de Ley aprobado y publicado.

### **IV. LÍNEA DE TRABAJO N° 4: Mejorar la sistematización del ordenamiento legislativo desde las proposiciones de ley**

Elaborar un proyecto de ley que modifique el Reglamento del Congreso y garantice que las proposiciones legislativas consideren el efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar.

#### **Acción Ejecutiva**

- Elaboración del proyecto de ley.

#### **Resultados Esperados**

- Proyecto de Ley aprobado y publicado.

## **V. LÍNEA DE TRABAJO N° 5: Seguimiento de Reglamentación de leyes**

### **Acción Ejecutiva**

- En coordinación con el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) del Congreso de la República, realizar un listado de todas las leyes que carecen de la reglamentación respectiva por parte del Poder Ejecutivo.
- Remitir oficios a los Ministerios correspondientes, solicitando información respecto de la reglamentación pendiente de las leyes identificadas.

### **Resultado Esperado**

- Listados actualizados sobre la falta de reglamentación de leyes.
- Obtención de publicación de algunos Reglamentos.

## **VI. LÍNEA DE TRABAJO N° 6: Promoción de la mejora regulatoria en el Poder Legislativo**

### **Acción Ejecutiva**

- En coordinación con entidades públicas y privadas que se especialicen en análisis regulatorio, así como en calidad regulatoria, se gestionarán talleres dirigidos a las distintas bancadas del Congreso de la República.
- Preparar un manual básico (y/o un material) de calidad regulatoria, a fin de que los tópicos puedan ser considerados en el análisis y exposición de motivos de los proyectos de ley a presentarse.

### **Resultado Esperado**

- Llevar a cabo los talleres de mejora y calidad regulatoria.

- Preparación del material de calidad regulatoria.
- Difusión de los talleres y el material con las distintas bancadas del Congreso de la República.