



Proyecto de Ley N° 1604/2016-CR



SE PROPONE RESOLUCIÓN
LEGISLATIVA QUE
PROSCRIBE DEROGACIONES
GENÉRICAS Y TÁCITAS EN
PROPOSICIONES
LEGISLATIVAS.

1

El Congresista de la República **MAURICIO MULDER BEDOYA**, representante de la nación y miembro del grupo parlamentario Célula Parlamentaria Aprista, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 75 y 76, inciso 2, del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE PROSCRIBE DEROGACIONES GENÉRICAS Y TÁCITAS

Artículo 1. Objeto de la Resolución Legislativa

La presente resolución legislativa tiene por objeto proscribir derogaciones genéricas y tácitas en proposiciones legislativas que se presenten en el Congreso de la República.

Artículo 2. Modificación del artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, **especificando la norma que se modifica o deroga, según sea el caso, prohibiéndose las derogaciones genérica y tácita**, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

2

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.”

Artículo 3. Vigencia de la Norma

La presente resolución legislativa entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

Lima, 1 de junio de 2017.

MAURICIO MULDER BEDOYA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Vocero

Mulder

ERaen

Lik

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 04 de Julio del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 1607 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. LA PROPOSICIÓN

La presente iniciativa plantea **modificar el primer párrafo, del artículo 75**, del Reglamento del Congreso, referido a los requisitos y presentación de las proposiciones, vía la **incorporación de un requisito adicional** (a los ya existentes), para la presentación de proyectos de ley o de resoluciones legislativas, consistente en la **especificación de la norma que se propone modificar o derogar** (en la exposición de motivos); además de especificar normativamente que **no se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas** (en la fórmula legal), proscribiéndolas así de las proposiciones legislativas.

II. REFERENCIAS NORMATIVAS Y OTRAS

II.1 Reglamento del Congreso de la República, Artículo 75

El Reglamento del Congreso de la República, que tiene naturaleza de Ley Orgánica, establece en el primer párrafo de su artículo 75 requisitos de las proposiciones a ser presentadas en el Congreso. En efecto, del texto de dicho párrafo se tiene que las proposiciones deben desarrollar en su **exposición de motivos**: los fundamentos de la propuesta; el efecto de la vigencia de la norma; el análisis costo beneficio; y, de ser el caso, la incidencia ambiental, la relación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional. Pero en la parte referida al efecto de la vigencia de la norma **no se establece la necesidad de la especificación de la derogación**, de darse el caso, ni menos **proscribir las cláusulas derogatorias generales y tácitas** de la fórmula legal de la iniciativa.

II.2 Proyecto de Ley N° 1661/2012-CR (Proyecto de Resolución Legislativa)

El 31 de octubre del 2012 se presentó al Área de Trámite Documentario del Congreso el Proyecto de Resolución Legislativa N° 1661/2012-CR, que aparece registrado a través del Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional, pero de carácter multipartidario, iniciativa que plantea modificar los requisitos de las proposiciones legislativas y de los dictámenes.

Esa iniciativa, de la cual también el suscrito es coautor, fue producto del trabajo que desarrolló la **CEMOL** (Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer las Líneas Matrices para el Logro de Una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible), en relación a la necesidad de no permitir derogaciones genéricas ni tácitas en los proyectos y dictámenes. En esa medida, la iniciativa en mención es antecedente del presente proyecto de resolución legislativa, que se ocupa de las proposiciones legislativas solamente.

II.3 Manual de Técnica Legislativa - 2011

4

Por **Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR**, adoptado en la **19° Sesión** de Mesa Directiva del Congreso, realizada el martes 7 de diciembre de **2010**, se aprobó el **“Manual de Técnica Legislativa”**, cuya primera edición está en circulación desde febrero de 2011.

En relación a nuestra materia de trabajo, en el punto 2.4: “Estructura de la ley”, del ítem 2: “Contenido de la ley”, del Manual en mención, abordando el tema de **“Disposiciones Complementarias Modificatorias”** (Pág. 34), se dice que las disposiciones complementarias modificatorias son normas de uso excepcional que **derogan el derecho vigente**; asimismo, precisa que **la modificación es precisa y expresa** e indica la norma o parte de ella que se modifica.

Aunque el Acuerdo en mención es breve en su sustento, es un paso importante en el propósito de implementar el uso adecuado de la técnica legislativa en la formulación de proposiciones legislativas en el Congreso de la República.

II.4 Manual de Técnica Legislativa y Manual de Redacción Parlamentaria - 2013

En la **45° Sesión** de Mesa Directiva del Congreso, del viernes 12 de abril de **2013**, se adoptó el **Acuerdo N° 242-2012-2013/MESA-CR**, mediante el cual se acordó aprobar la **“Segunda Edición del Manual de Técnica Legislativa”**, así como la incorporación al mismo del **“Manual de Estilo para la Redacción Parlamentaria”**; destacándose que estos documentos parlamentarios son de **obligatoria aplicación y cumplimiento**.

En relación a nuestro tema de estudio, en el literal c.: “Parte final”, del numeral 3.: “Texto dispositivo”, del ítem B.; “Estructura de la ley”, del número romano IV.: **“Reglas para la Elaboración del Contenido de la Ley”**, de este Manual del 2013, a diferencia del Manual del 2011, **se aborda por separado las disposiciones modificatorias de las derogatorias**.

Así, respecto a las iii.: **“Disposiciones complementarias modificatorias”** (Pág. 34), se dice de ellas que son las que **modifican el derecho vigente, en forma precisa y expresa**, indicándose la disposición o parte de ella que se modifica.

Y respecto a las iv.: **“Disposiciones complementarias derogatorias”** (Pág. 35), se dice de ellas que son las que **únicamente derogan el derecho vigente**. Pero dada la importancia y trascendencia del tema de las derogaciones, **se desarrolla aún más este aspecto del contenido de la ley**, en los siguientes términos:

*“La derogación es precisa y expresa utilizándose el término **“derógase”**, no deben usarse otros términos como, por ejemplo, **“déjase sin efecto”**. Debe evitarse la **derogación genérica indeterminada**, que suele expresarse con fórmulas como, por ejemplo, **“derógase todo lo que se oponga”**. Indica la norma, o parte de ella, que se deroga y, en su caso, la que se mantiene en vigor.”*

El resaltado es nuestro.

Como se puede apreciar, en el Manual del 2013 hay una **evolución y mayor profundidad** en el tratamiento del tema de la derogación respecto del Manual del 2011, dejando claramente establecidas las reglas que rigen la elaboración del contenido de la ley.

III. INCUMPLIMIENTO DE MANUAL VICULANTE

No obstante que el **Manual de Técnica Legislativa del 2013 es vinculante** en el Congreso de la República, por ser de obligatorio cumplimiento, tal como así lo establece la parte final del numeral 1., de la parte resolutive, del Acuerdo N° 242-2012-2013/MESA-CR; sin embargo, **la aplicación de este Manual no se cumple**, tal como se demuestra con los siguientes **malos ejemplos** identificados y contenidos en **leyes, decretos legislativos y proyectos de ley**. (Los resaltados de los ítems III.1, III.2 y III.3 son nuestros).

III.1 Leyes:

- 1) **Ley 30519, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017**, publicada el 2 de diciembre de 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA. ***Deróganse o déjanse en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.***”

- 2) **Ley 30518, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017**, publicada el 2 de diciembre de 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA. ***Deróganse o déjanse en suspenso, según sea el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.***”

- 3) **Ley 30515, Ley que modifica la Ley 29488, Ley que Crea la Universidad Nacional de Cañete**, publicada el 24 de noviembre de 2016:

“Artículo 2. Derogación
Déjanse sin efecto las normas que se opongan a la presente Ley.”

- 4) **Ley 30498, Ley que Promueve la Donación de Alimentos y Facilita el Transporte de Donaciones en Situaciones de Desastres Naturales**, publicada el 8 de agosto del 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA ÚNICA. Norma derogatoria
Deróganse o déjanse sin efecto las normas que se opongan a la presente Ley.”

- 5) **Ley 30220, Ley Universitaria**, publicada el 9 de julio de 2014:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA
ÚNICA. Derogatoria

Deróganse la Ley 23733, Ley Universitaria, y sus modificatorias; la Ley 26439, Ley que Crea el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU), y sus modificatorias; y déjanse sin efecto el Decreto Legislativo 882 en lo que respecta al ámbito universitario, con excepción de los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, **y demás normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.**”

III.2 Decretos Legislativos:

1) Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, publicado el 7 de enero de 2017:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA
ÚNICA.- Normas derogadas

A partir de la entrada en vigencia de la presente norma se derogan el Decreto Legislativo N° 703 que promulga la Ley de Extranjería; el Decreto Legislativo N° 1043, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Extranjería; el Decreto Legislativo N° 1236, Decreto Legislativo de Migraciones **y toda norma que se oponga al presente Decreto Legislativo.**”

2) Decreto Legislativo 1348, que aprueba el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes, publicado el 7 de enero de 2017:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA
ÚNICA.- Derogatoria

Deróganse los capítulos III, IV, V, VI, VII y VII-A del Título II del Libro IV, del Nuevo Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), el Decreto Legislativo N° 1204 **y toda norma que se oponga a lo regulado en el presente Código**, sin perjuicio de lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria.”

3) Decreto Legislativo 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicado el 23 de diciembre de 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA
Única. Derogación de normas

Deróganse la Ley N° 30099, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal y sus modificatorias, en lo referido a las disposiciones fiscales aplicables a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, **así como todas las normas que se opongan al presente Decreto Legislativo**, a partir de la entrada en vigencia de la presente norma.
(...)”

4) Decreto Legislativo 1268, que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, publicado el 19 de diciembre de 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- **Deróguese** el Decreto Legislativo N° 1150, Ley del Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú y sus modificatorias, **así como las demás disposiciones que se opongan al presente Decreto Legislativo.**”

5) Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, publicado el 17 de diciembre de 2016:

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA.- Deróguese las siguientes normas: **Deróguense** los Decretos Legislativos N° 1135 Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y N° 1140, Decreto Legislativo que crea la Oficina Nacional de Gobierno Interior así como sus modificatorias y ampliatorias; **así como toda otra disposición que se oponga a la presente Ley.**”

III.3 Proyectos de ley:

1) Proyecto de Ley 1490/2016-CR: “Proyecto de Ley que Amplía el Uso de los Fondos de las AFP”; presentado el 8 de junio de 2017.

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- **Derógase toda norma que se oponga a la presente Ley.**”

2) Proyecto de Ley 1455/2016-CR: “Ley que Incorpora al Régimen Laboral del Decreto Legislativo 728 o 276 Según Corresponda a los Trabajadores que Desarrollan Labores Permanentes Bajo el Régimen de Contrato Administrativo de Servicios”; presentado el 25 de mayo de 2017.

“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. Derogatoria

Derógase las normas que se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.”

3) Proyecto de Ley 1450/2016-CR: “Ley que Establece el Carácter Vinculante de los Informes de Organismos Técnicos Relacionados con la Formalización de la Propiedad Urbana y Rural”; presentado el 24 de mayo de 2017.

“Artículo 3.- **Derógase o modifícase las normas que se opongan a lo establecido en la presente Ley.**”

4) Proyecto de Ley 1440/2016-CR: “Proyecto de Ley que Otorga Derecho al Padre a Usar vacaciones Inmediatamente Después del Permiso de Paternidad”; presentado el 23 de mayo de 2017.

“Artículo 05.- DEROGATORIA

Deróguense las demás normas que se opongan a la presente Ley.”

5) Proyecto de Ley 1434/2016-CR: “Proyecto de Ley que Elimina el Incentivo por Incremento de Recaudación y la Bonificación por Función Crítica o Riesgosa en la SUNAT”; presentado el 19 de mayo de 2017.

“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Segunda.- Disposición derogatoria

Deróguense o déjese en suspenso, según el caso, las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.”

8

IV. INFORME DE LA CEMOL 2016

El 11 de julio de 2016, la **CEMOL** (Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo y de Proponer las Líneas Matrices para el Logro de Una Legislación Simplificada, Sistematizada y Accesible) presentó su Informe en el Área de Trámite Documentario del Congreso. Como consecuencia de su especializado trabajo, arribó a importantes **conclusiones** relacionadas a nuestra propuesta legislativa, entre ellas la siguiente:

“VII. COCLUSIONES

II. La seguridad jurídica se ve debilitada por el número excesivo de normas con fuerza de ley; la sobreabundancia; la ausencia de estudios de antecedentes legislativos; **las cláusulas derogatorias generales y tácitas**; y la carencia de políticas institucionales para garantizar dicho principio.”

El resaltado es nuestro.

Del mismo modo, relieves en sus **recomendaciones** la importancia de proscribir las cláusulas derogatorias generales y tácitas, al consignar lo siguiente:

“VIII. RECOMENDACIONES

I. Institucionalizar los estudios de análisis de impacto normativo con el objeto de propiciar mayor estabilidad jurídica al sistema normativo y, en especial, **para contribuir a la eliminación de las cláusulas derogatorias.”**

El resaltado es nuestro.

Esta recomendación, que es el correlato de la conclusión previamente citada, se refiere a la eliminación de las cláusulas derogatorias generales y tácitas, a efecto de contribuir al **fortalecimiento de la seguridad jurídica**, que es fundamental para la convivencia social en democracia y promover y garantizar las inversiones nacionales y extranjeras, principalmente.

El Informe de la CEMOL, además, advierte que una de las causas que **impide determinar el número de normas vigentes** es el uso indiscriminado de cláusulas derogatorias generales en la legislación. Así, identifica algunas de las normas que incurren en este nocivo defecto legislativo, citando las siguientes: leyes 29806, 30121, 30161, 30162, 30412; y decreto legislativo 1213.

En su Informe, la Comisión también vio por conveniente abordar el estudio que desarrolló **Gaceta Jurídica**, a través de su especializada **Revista La Ley** (Perú: País de las Leyes 2014), en la que se advierte **grave ausencia de técnica legislativa** en nuestra legislación. Esto es, el **uso de frases derogatorias**

genéricas (“deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente ley”), ratifican el **deficiente servicio legislativo que brinda el Estado**, lo que origina las contradicciones normativas en la “maraña legal” existente.

V. EL ACUERDO NACIONAL

La presente proposición legislativa desarrolla la Primera Política de Estado: “Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho”, del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002, e institucionalizado por el Decreto Supremo N° 105-2002-PCM, publicado el 18 de octubre de 2002.

Esta política de Estado tiene como objetivo:

*“... consolidar el régimen democrático y el Estado de derecho para asegurar un clima de estabilidad y cooperación política, promover la competencia democrática y garantizar elecciones libres y transparentes, el pluralismo y la alternancia en el poder. Declaramos que **la democracia representativa es la base de la organización del Estado de derecho**, que se refuerza y profundiza con la **participación ciudadana permanente**, ética y responsable, en el marco de la constitucionalidad.”*

El resaltado es nuestro.

Y con ese objetivo:

*“... **(a) defenderá el imperio de la Constitución** asegurando su funcionamiento como **Estado constitucional** unitario y descentralizado, bajo los principios de independencia, pluralismo, equilibrio de poderes y demás que lo integran; ...”*

El resaltado es nuestro.

Si bien la democracia representativa es la base del Estado de derecho, es la seguridad jurídica la que fortalece ese Estado de derecho; allí donde impera la Constitución, la seguridad jurídica es su baluarte.

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De considerarse la aprobación de la presente iniciativa legislativa, se proscribe de las proposiciones legislativas las derogaciones genéricas y tácitas en la presentación de proyectos de ley y de resoluciones legislativas (tanto en la fórmula legal de la propuesta, como en el desarrollo de la exposición de motivos), a ser tratadas por el Congreso de la República, lo que en un Estado constitucional de derecho afirma el imperio de la ley y contribuye sustancialmente con la seguridad jurídica.



ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

10

El proyecto de resolución legislativa no tiene otros costos monetarios sino aquellos que ya están presupuestados para el desarrollo del trabajo parlamentario de elaboración de proposiciones legislativas, que lo realizan asesores y los propios señores congresistas, en el ejercicio de su derecho de iniciativa legislativa.

El principal beneficio se encuentra en que las proposiciones legislativas ya no contendrán disposiciones derogatorias generales ni tácitas; esto es, a partir de la aprobación de la iniciativa, las derogaciones serán expresas cuando así corresponda. Asimismo, esto contribuirá a saber con mayor certeza qué normas se encuentran vigentes en nuestro ordenamiento legislativo, caminando así más cerca del sendero de la seguridad jurídica, tan necesaria para las inversiones y convivencia social en democracia.

Lima, 1 de junio de 2017.