

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Fundamentación

La depuración normativa tiene un impacto significativo para la modernización de la Administración Pública y para el adecuado ejercicio de los derechos de los administrados.

En primer lugar, un ordenamiento jurídico sencillo y claro coadyuvará a que las distintas entidades de la Administración Pública realicen su función de una manera más eficiente en beneficio de los administrados, toda vez que ello incide a su vez en la simplificación administrativa al permitir contar con procedimientos más expeditivos y comprometiendo la menor cantidad de recursos públicos para ello.

El conocimiento preciso de las normas vigentes permite a los funcionarios de las entidades de la Administración Pública ejercer la toma de decisiones de una manera más celeré y oportuna, en la medida que no existe duda alguna sobre la vigencia de la norma que deben aplicar. Cuando esta duda se encuentra presente, la responsabilidad administrativa que puede derivarse de la aplicación de una norma derogada, podría traducirse en la paralización o lentitud de la actuación de la Administración.

De otro lado, la simplificación normativa tiene un impacto positivo sobre los administrados, quienes conocerán con precisión aquellas normas que establecen sus derechos, sus deberes y los requisitos de los procedimientos administrativos que pueden iniciar ante la Administración. Ello constituye un factor de inclusión social, toda vez que facilita al ciudadano la facultad de exigir a las entidades públicas que cumplan sus funciones en el ámbito de sus competencias, generando la percepción de una mayor presencia del Estado a favor de la sociedad.

La simplificación normativa contribuye, además, a generar civilidad y ciudadanía entre la población, dado que el conocimiento preciso de las normas vigentes, coadyuva a reducir los conflictos que pueden surgir producto de la poca claridad sobre los derechos y deberes que le corresponde a cada quien. El ciudadano que no tiene claro cuál es el marco jurídico vigente, optará por resolver sus conflictos por la vía informal.

Esta situación, sin duda, produce inseguridad jurídica entre los ciudadanos, quienes ven incrementados sus costos para el adecuado ejercicio de sus derechos, toda vez que no cuentan con información certera sobre la legislación vigente.

La simplificación normativa también favorece a que el país tenga un ambiente propicio y favorable para las inversiones. En efecto, en una economía social de mercado, el Estado no pierde protagonismo, sino que, por el contrario, su actuación se direcciona a promover un clima idóneo para el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, interviniendo en aquellos aspectos de la realidad social (incluido el mercado) en los que los privados no cuentan con las herramientas necesarias para superar, por sí mismos, determinadas distorsiones que deriven en una inadecuada asignación de los recursos.

Bajo este modelo económico, el Estado tiene la obligación de eliminar todas aquellas barreras que impidan o dificulten la entrada o permanencia de los agentes económicos al mercado, afectando de esta manera su libre iniciativa privada y la competitividad del país. En este sentido, una clase de barreras que resulta imposible de ser removida por los propios administrados son las denominadas barreras legales.

Según el Índice de Competitividad Global utilizado por el *World Economic Forum*<sup>1</sup>, el análisis de la competitividad y el crecimiento de los países se basan en 12 pilares, el primero de los cuales está referido a la “Institucionalidad” de los países, es decir, a la estructura legal y administrativa en la cual interactúan los ciudadanos, las empresas y el Estado para generar bienestar.

Uno de los factores que atenta contra un óptimo ambiente institucional para el crecimiento y la competitividad del país consiste, precisamente, en la sobrerregulación que existe como consecuencia de normas jurídicas que, encontrándose derogadas tácitamente o que habiendo cumplido con el plazo o la finalidad para la cual fueron aprobadas, no han sido depuradas del ordenamiento jurídico, por lo que genera confusión entre los inversionistas y la Administración Pública.

Consciente de esta problemática, el Congreso de la República inició el proceso de consolidación del espectro normativo peruano a través de la Ley N° 29477, publicada el 18 de diciembre de 2009, cuyo Artículo 8° dispone que los diferentes sectores y los organismos públicos, confeccionarán progresivamente los listados de las normas no vigentes de carácter general que hubieran expedido y las difundirán a través de normas de carácter general, cuya expedición estuviera dentro del ámbito de sus atribuciones

En esa línea, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 29477, el Poder Ejecutivo tiene el especial interés de coadyuvar a la labor de depuración normativa en beneficio de la ciudadanía, mediante el proceso de identificación y difusión de las normas “infra legales” aprobadas por el Poder Ejecutivo que se encuentren derogadas expresa o tácitamente; o, que hayan cumplido el plazo o la finalidad para la que fueron aprobadas.

El presente Decreto Supremo tiene por objeto cumplir con lo dispuesto mediante Decreto Supremo N° 005-2013-JUS y, en ese sentido, difundir las normas de carácter general sin vigencia, aprobadas entre enero de 2001 y enero de 2013, mediante decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios.

Adicionalmente, el presente Decreto Supremo tiene por objeto iniciar la segunda etapa del proceso de identificación y difusión de las normas de carácter general sin vigencia del Poder Ejecutivo, aprobadas entre enero de 1990 y diciembre de 2000, mediante decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios.

Ahora bien, a continuación, en el acápite siguiente corresponde describir la primera etapa del proceso de identificación y difusión de normas sin vigencia del Poder Ejecutivo

## **2. Desarrollo de la primera etapa del proceso de identificación y difusión de normas sin vigencia del Poder Ejecutivo**

### **a. Universo de normas analizadas**

De acuerdo con el Decreto Supremo N° 005-2013-JUS, en la primera etapa del proceso de identificación y difusión de las normas sin vigencia del Poder Ejecutivo, se han analizado las normas de carácter general, aprobadas entre enero de 2001 y enero de 2013, mediante decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios, las cuales han

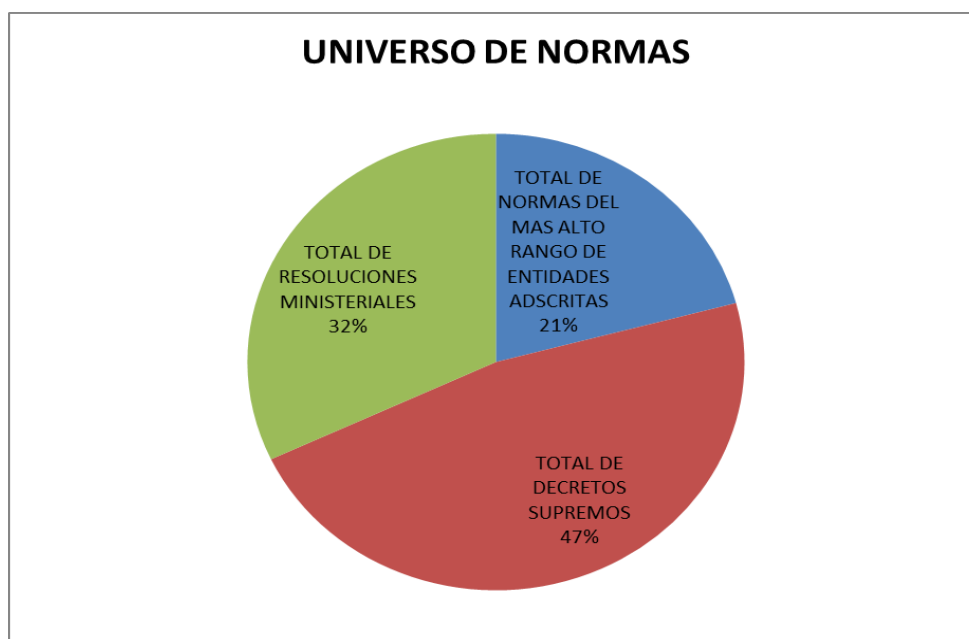
---

<sup>1</sup> La página web del *World Economic Forum* puede ser hallada en la siguiente dirección electrónica: <http://www.weforum.org/>.

significado un aproximado de 20 490 normas que han sido objeto de dicho proceso, divididas de la siguiente manera:

Decretos Supremos	:	9 583	47,00 %
Resoluciones Ministeriales	:	6 503	32,00 %
Resoluciones del más alto rango	:	4 404	21,00 %
<b>Total</b>	:	<b>20 490</b>	<b>100,00 %</b>

**Gráfico N° 1**



Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ  
Elaboración: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico - MINJUS

## b. Cronograma

El cronograma para la entrega de los listados de las normas derogadas tácitamente o que cumplieron con la finalidad o el plazo para el que fueron aprobadas, por parte de los organismos públicos y ministerios, fue el siguiente:

- **Primer listado:** el cual debió ser entregado hasta el 23 de mayo de 2013, comprendiendo las normas emitidas entre enero 2007 y enero de 2013.
- **Segundo listado:** el cual debió ser entregado hasta el 2 de julio de 2013, comprendiendo las normas emitidas entre enero de 2001 y diciembre de 2006.

De otro lado, el cronograma para la entrega de listado de normas derogadas expresamente, por parte de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en lo sucesivo, la DGDOJ), fue el siguiente:

- **Primer listado:** el cual debió ser entregado el 13 de mayo de 2013, comprendiendo las normas emitidas entre enero de 2007 y enero de 2013.

- **Segundo listado:** el cual debió ser entregado el 12 de junio de 2013, comprendiendo las normas emitidas entre enero de 2001 y diciembre de 2006.

Cabe señalar que la DGDOJ convocó a los representantes de las entidades del Poder Ejecutivo a dos reuniones de coordinación, que se llevaron a cabo en la sede institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a efectos de coordinar temas relativos a los formatos y plazos para la entrega de la información.<sup>2</sup>

### c. Normas sin vigencia del ordenamiento jurídico

Con relación a las normas derogadas expresamente<sup>3</sup>, la DGDOJ ha identificado y declarado que existen 1 567 normas sin vigencia, conforme se aprecia de manera desagregada, por tipo de norma, en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 1**  
**Normas derogadas expresamente**

	<b>TOTAL</b>
Decretos Supremos derogados	771
Resoluciones Ministeriales derogadas	384
Resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios derogadas	412
<b>TOTAL NORMAS DEROGADAS</b>	<b>1 567</b>

Elaboración: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico - MINJUS

Respecto de las normas derogadas tácitamente<sup>4</sup> o que hayan cumplido el plazo o la finalidad para la que fueron aprobadas, las diversas entidades del Poder Ejecutivo han

<sup>2</sup> La primera reunión se realizó el 21 de marzo de 2013, teniendo como objetivo explicar los alcances del Proyecto de Decreto Supremo que inicia el proceso de identificación y difusión de las normas sin vigencia del Poder Ejecutivo y que posteriormente derivó en la aprobación del Decreto Supremo N.º 005-2013-JUS. En esta reunión se indicó la importancia de utilizar un formato único para la entrega de la información, a efectos de coadyuvar al mejor procesamiento de los datos y la mejor comprensión de los ciudadanos respecto de las normas sin vigencia. A dicha reunión asistieron cuarenta y cinco (45) entidades públicas, entre las que destacan Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Salud, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE, Instituto Nacional Penitenciario – INPE, Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP, Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI, Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, entre otras.

La segunda reunión se realizó con carácter de urgencia el 7 junio de 2013 y tuvo como objetivo reiterar a las entidades del Poder Ejecutivo la importancia de presentar la información sobre las normas sin vigencia en el plazo establecido en el Decreto Supremo N.º 005-2013-JUS y de utilizar el formato único antes indicado. Asimismo, se sugirió a las entidades convocadas tomar en consideración algunos criterios para considerar si una norma ha sido derogada tácitamente o ha cumplido su finalidad o plazo. A dicha reunión asistieron cuarenta y ocho (48) entidades públicas, entre las que destacan Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio del Interior, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, entre otras.

<sup>3</sup> Incluye las normas derogadas total o parcialmente.

<sup>4</sup> Incluye las normas derogadas total o parcialmente.

declarado que existen 5 344 normas sin vigencia, conforme se aprecia de manera desagregada, por tipo de norma, en el cuadro siguiente:

**Cuadro Nº 2**  
**Normas derogadas tácitamente o que han cumplido la finalidad o el plazo para el que fueron aprobadas**

	<b>TOTAL</b>
Decretos Supremos derogados	2 810
Resoluciones Ministeriales derogadas	1 601
Resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios derogadas	933
<b>TOTAL NORMAS DEROGADAS</b>	<b>5 344</b>

Elaboración: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico - MINJUS

En conclusión, de los Cuadros números 1 y 2 se puede apreciar que existe un total de 6 911 normas derogadas, de manera expresa o tácita, las cuales se encuentran listadas en el Anexo I y II del presente Decreto Supremo. Ello implica que del total de decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios, que fueron emitidos durante el periodo de análisis, se encuentran sin vigencia un aproximado de 37%, 31% y 31%, respectivamente, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro Nº 3**  
**Porcentaje de normas derogadas según tipo de dispositivo**

	<b>Total emitidas</b>	<b>Derogadas</b>	
		<b>Cantidad de normas</b>	<b>Porcentaje respecto del total emitidas</b>
Decretos Supremos	9 583	3 581	37,36%
Resoluciones Ministeriales	6 503	1 985	30,52%
Resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios	4 404	1 345	30,54%
<b>TOTAL DE NORMAS</b>	<b>20 490</b>	<b>6 911</b>	<b>32,97%</b>

Elaboración: Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico - MINJUS

El detalle de la información presentada por los diferentes organismos del Poder Ejecutivo, según cantidad y tipo de dispositivo derogado tácitamente (v.g. decretos supremos, resoluciones ministeriales o resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios), se encuentra en el Anexo I de la presente Exposición de Motivos.

Finalmente, el detalle de la información elaborada por la DGDOJ, según cantidad y tipo de dispositivo derogado expresamente (v.g. decretos supremos, resoluciones ministeriales o resoluciones del más alto rango emitidas por organismos públicos adscritos a los Ministerios), se encuentra en el Anexo II de la presente Exposición de Motivos.

#### **d. Entrega y procesamiento de la información por parte de las entidades del Poder Ejecutivo**

Setenta y cuatro (74) entidades del Poder Ejecutivo fueron identificadas para la presentación de la información sobre normas derogadas tácitamente o que han cumplido su finalidad o el plazo para el que fueron aprobadas.

En atención a ello, con relación al cumplimiento de la presentación de los listados por parte de dichas entidades, se ha aprecia que para el primer listado se procesó información presentada por cuarenta y un (41) entidades, mientras que treinta y tres (33) entidades manifestaron no tener normas que declarar. De otro lado, se aprecia que para el segundo listado se procesó información presentada por cuarenta (40) entidades, mientras que señalaron no tener normas que declarar treinta y cuatro entidades. Lo señalado en el presente párrafo se aprecia en el cuadro siguiente:

**Cuadro N° 4**  
**Información sobre la entrega correspondiente al primer y segundo listado por parte de las entidades del Poder Ejecutivo**

<b>Observación</b>	<b>Número de entidades – Primer Listado</b>	<b>Número de entidades – Segundo Listado</b>
Entidades que han presentado la información en físico y/o por medio electrónico	41	40
Entidades que han informado no tener normas que declarar	33	34
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>74</b>

Con relación a las entidades que, por la complejidad del proceso, pudieron haber omitido hacer referencia a alguna norma derogada, en el presente decreto supremo por el cual se inicia la segunda etapa de depuración de normas sin vigencia del Poder Ejecutivo se está contemplando una disposición por la cual se va a permitir a dichas instituciones presentar la información omitida referida a la primera etapa.

El detalle de las entidades públicas que cumplieron con presentar la información sobre las normas sin vigencia, observando el formato único; así como la información de las entidades que informaron no tener normas que declarar se encuentra contenido en los Anexos III y IV de la presente Exposición de Motivos.

#### **e. Sobre la publicación de los anexos I y II del Decreto Supremo**

Como se ha señalado en los acápites anteriores, el Decreto Supremo N° 005-2013-JUS ha tenido por finalidad iniciar un proceso para identificar y difundir a la población, a través de un Decreto Supremo, aquellas normas de carácter general aprobadas por todas las entidades del Poder Ejecutivo, que se encontraban fuera del ordenamiento jurídico por haber operado su derogación o haber cumplido su finalidad o el plazo previsto en ellas mismas.

Al respecto, cuando una norma contiene una disposición derogatoria expresa se identifica de manera inequívoca y clara la norma derogada que ha quedado fuera del ordenamiento jurídico vigente. De otro lado, en el caso del cumplimiento del plazo o finalidad, es la propia norma publicada la que contiene dicho término o condición, cuyo cumplimiento genera automáticamente que quede fuera del ordenamiento jurídico vigente (por ejemplo,

el caso de los Decretos Supremos que declaran un estado de emergencia por un plazo determinado).

En los casos anteriores, la publicación otorga vigencia a la norma frente a la sociedad, conteniendo, de ser el caso, la información de la derogación expresa de otra norma claramente determinada; o, el plazo o la finalidad de la norma misma. En estos casos, a efectos de la difusión de las normas sin vigencia a la que hace referencia el Decreto Supremo N° 005-2013-JUS, resulta suficiente publicar dicha información en el portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)); en el portal de la Presidencia del Consejo de Ministros ([www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)); y, en el portal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)) debido a que la publicación de la norma que en su momento se ha realizado contuvo ya la referencia a la derogación expresa o el cumplimiento de plazo o la finalidad indicada.

Por otro lado, cabe indicar que el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, de cumplimiento obligatorio para el Poder Ejecutivo, señala en su Artículo 30° que las disposiciones derogatorias de los dispositivos normativos deben contener únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, **que deberán ser precisas y expresas**, y, por ello, deben indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor.

En tal sentido, a efectos de una mayor transparencia hacia la ciudadanía, las normas derogadas tácitamente, declaradas por las distintas entidades del Poder Ejecutivo y listadas como Anexo II del presente proyecto de Decreto Supremo, corresponde que sean difundidas en el diario oficial El Peruano a efectos de cumplir con dicho deber de señalar de manera precisa y expresa las derogaciones normativas.

En conclusión, por los fundamentos expuestos, el presente proyecto de decreto supremo dispone que se publicará en el portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)); en el portal de la Presidencia del Consejo de Ministros ([www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)); y, en el portal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ([www.minjus.gob.pe](http://www.minjus.gob.pe)), el Anexo I (correspondiente a las derogaciones expresas), el Anexo II (correspondiente a las derogaciones tácitas y las normas que cumplieron su finalidad y plazo) y el Anexo III (correspondiente al formato para la elaboración y presentación de los listados de las normas sin vigencia del Poder Ejecutivo). Asimismo, prescribe que para efectos de su difusión, se publicará en el diario oficial El Peruano el Anexo II correspondiente únicamente a la información de las normas con afectación por derogación tácita.

## **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La aprobación del presente Decreto Supremo que difunde las normas sin vigencia del Poder Ejecutivo, aprobadas entre enero de 2001 y enero de 2013, tiene efectos positivo para el administrado en tanto que genera una mayor transparencia y seguridad jurídica. Esta norma no genera un costo o perjuicio sustancial derivado de su aplicación, que supere el beneficio cualitativo antes indicado.

De otro lado, la propuesta normativa para el inicio de la segunda etapa del proceso de identificación y difusión de normas sin vigencia del Poder Ejecutivo, aprobadas entre enero de 1990 y diciembre de 2000, busca continuar con la simplificación normativa para el adecuado ejercicio de los derechos de los administrados.

Si bien por parte del Estado, la aprobación de la norma va a significar algún costo traducido en el hecho de tener que destinar parte de las horas laborables de sus recursos

humanos contratados (sobre todo abogados) al análisis de la vigencia de las normas que son de competencia de las distintas entidades del Poder Ejecutivo, los beneficios cualitativos que se generarían con la aprobación del presente Decreto Supremo superarían con creces dichos costos que podrían ser considerados marginales, toda vez que estarían reflejados en el mejoramiento de la certeza, predictibilidad y seguridad de nuestro ordenamiento jurídico; situación que impactará positivamente en el proceso de Modernización del Estado, en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en la competitividad del país.

Por parte de los administrados no se aprecia costo alguno, sino que por el contrario el balance para estos es totalmente positivo, toda vez que contribuirá al ejercicio de sus libertades y derechos, tales como el de iniciativa privada.

Más aún, la simplificación normativa, al constituir la eliminación de una barrera de acceso y permanencia en los mercados, puede contribuir directamente a generar un mayor dinamismo de estos, incrementando el tráfico mercantil que finalmente se verá traducido en una mayor recaudación fiscal.

Los beneficios derivados de la aprobación del Decreto Supremo que inicia la segunda etapa del proceso de identificación y depuración de normas del Poder Ejecutivo es cualitativamente superior al eventual costo económico que podría generarse para el Estado que como se ha señalado es marginal.

### **IMPACTO DE VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

Conforme a lo establecido en el Artículo 4° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional consiste en precisar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

Al respecto, cabe precisar que la aprobación de la presente norma tendrá efectos directos respecto de las normas sin vigencia por derogación tácita o que han cumplido su finalidad o plazo listada en el Anexo II del presente Decreto Supremo. Debido a que el dispositivo normativo propuesto solo tiene el objeto de difundir las normas derogadas expresamente listadas en el Anexo I, se colige que no tiene impacto directo en la vigencia de dichas normas al encontrarse derogadas con anterioridad.