

La compilación de leyes

EL COMERCIO 04/12/97

Jorge ANDÚJAR MORENO

En el Congreso de la República se constituyó la Comisión de Reglamento y de Simplificación Legislativa que se impuso como objetivo la vasta tarea de revisar y compilar todo el sistema legal en el Perú. Para graficar la compleja labor que asume se estima que de las aproximadamente 28.000 normas legales 'vigentes', no más de la quinta parte se encontraría en verdad en tal estado. Las demás se hallarían, por diversas razones, derogadas, agotadas o cumplidas y por tanto sin utilidad alguna.

Por cierto, no es la primera vez que se proyectan esfuerzos de este tipo. De hecho la buena intención de ordenar y sistematizar la enorme maraña de normas legales dictadas en el país tiene su larga historia. La primera tentativa de coordinación de leyes se remonta a 1542 con las denominadas '40 Leyes Nuevas', cuya irrestricta aplicación le costó la vida al primer virrey del Perú.

En tiempos recientes constituyen hitos importantes las múltiples ediciones del 'Anuario de la Legislación Peruana' así como, de manera especial, 'La Compilación de la Legislación Peruana' que llevara a cabo una comisión *ad hoc* a partir de mayo de 1950. En aquella oportunidad se clasificaron poco más de 11.000 normas legales.

En realidad este esfuerzo parece justificarse cada cierto tiempo cuando el número de normas promulgadas por El Estado en sus diversos niveles se torna inmanejable

ble y no constituyen ya vehículos de transparencia y orden. En el país no existe, sin duda alguna, persona humana que conozca o haya leído al menos toda la legislación vigente. Para sustentarlo apuntamos que sólo un Decreto Legislativo (concretamente el 295) dio vida al Código Civil de 1984 que alberga en su seno 2.132 artículos.

El primer intento serio en el presente siglo de ordenar la legislación peruana se dio con la Ley No. 1 del 20 de octubre de 1904, dictada por el presidente José Pardo a los pocos días de asumir el mando de la República. Esta norma obliga precisamente a enumerar las sucesivas leyes y resoluciones legislativas según el orden en que el Poder Ejecutivo las promulgue.

Durante el siglo XIX la expedición de leyes y resoluciones por parte del Estado Peruano era tan escasa que para identificarlas bastaba simplemente agregarle el día en que se promulgaron o una sencilla glosa sobre su contenido. No existía peligro alguno de confusión con otras normas.

La explosión legislativa o producción incesante de normas legales, comprendiendo en éstas no sólo a las leyes propiamente dichas sino también a los decretos leyes, decretos legislativos, resoluciones supremas, ministeriales, etc., comienza a la par del presente siglo y se encuentra acorde con la mayor presencia e injerencia del Estado moderno en la sociedad civil.

Tiene además, en nuestro concepto, un añadido especial: la inclinación del legislador de pretender regir el

mundo real desde su torre de marfil, sancionando leyes que muchas veces no se cumplen. Por ello un dicho popular afirma que lo que hace falta es una ley que haga cumplir las demás.

Esta ufana tendencia explica, por ejemplo, la cantidad de Constituciones que se han promulgado en nuestra vida republicana. Todas han tenido vocación de permanencia. La naturaleza demiúrgica que se le atribuye a las leyes para cambiar, por sí y ante sí, la realidad de las cosas, ha sido muchas veces la clave de interpretación de fracasos notables en nuestro país.

En el Virreinato se ideó un pintoresco mecanismo para salvar en algo el tradicional divorcio entre hecho y derecho. Cuando la aplicación de las leyes dictadas por el rey de España podía ocasionar daño, escándalo o colisionaba con el Derecho Natural, los miembros de la Real Audiencia de Lima, en sesión solemne y protocolar, se colocaban el texto de la norma sobre sus cabezas en señal de respeto y pronunciaban la fórmula salvadora "La Ley se acata pero no se cumple".

En la actualidad abundan las leyes acatadas y no cumplidas. La Comisión deberá evaluar si conviene otorgarles en esta ocasión la declaración expresa de muerte.

A fin de facilitar el trabajo de futuras comisiones compiladoras de normas legales, sería conveniente que el sistema legal estudie la posibilidad de privilegiar de manera clara el mecanismo de derogación expresa de leyes. Esto significa que la derogatoria tácita que hoy predomina se modifique por un modo más transparente para establecer las normas vigentes en el Perú.