



Una mirada a la *reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria*, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1565. Caso peruano.

---



**GOBIERNO Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
PUCP**

**Heber Cusma Saldaña**

Docente de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.  
Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP





# Una mirada a la reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1565. Caso peruano

Heber Cusma Saldaña<sup>1</sup>

## I. Antecedentes

La Real Academia Española define la palabra “reforma” como la “modificación de una cosa con el fin de mejorarla”. En materia de regulación, tal mejora se relaciona con lograr normas de calidad. Es decir, eficaces, porque la regulación resulta pertinente para la atención del problema público<sup>2</sup>, cumpliendo su propósito de mejorar el bienestar de las personas; y eficientes, porque sus beneficios superan sus costos.

<sup>1</sup> Secretario de Gestión Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

<sup>2</sup> De acuerdo con el “Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, un problema público: “se presenta cuando una situación está afectando negativamente a un grupo de la sociedad o a la sociedad en su conjunto, con relación a un “futuro deseado”. Existen diversos tipos de problema público, que no son excluyentes entre sí: **Las fallas del mercado** indican una situación en la cual las fuerzas del mercado no producen los resultados considerados óptimos en ausencia de regulación, como en el caso de monopolios, información incompleta o externalidades. **Las fallas de la regulación** se entienden como aquellas situaciones en las cuales las reglas existen, pero estas no generan resultados eficaces o deseables. **La necesidad de lograr objetivos de gobierno** se presenta cuando se toma la decisión de intervenir para alcanzar uno o más objetivos de gobierno de interés público planteados en las políticas de Estado, en normas con rango de ley o convenios internacionales o relacionados con la protección de derechos constitucionales...”

Por tanto, cabe afirmar que introducir la mejora de la calidad regulatoria en el Perú conlleva a reformar la manera en la que el poder ejecutivo ha venido ejerciendo su potestad normativa, la cual se plasma en la aprobación de normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley, o regulan la actividad sectorial o multisectorial funcional a nivel nacional, así como en la aprobación de dispositivos con rango y fuerza de ley, como son los decretos legislativos y decretos de urgencia<sup>3</sup> y, la formulación de proyectos de ley de iniciativa del Poder Ejecutivo.

Cabe anotar que el término reforma regulatoria es utilizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) “para referirse a cambios que mejoran la calidad regulatoria, es decir, que mejoran el desempeño, la rentabilidad o la calidad de las regulaciones y las formalidades gubernamentales relacionadas. La reforma puede significar la revisión de una sola regulación, la desarticulación y reconstrucción de todo un régimen regulatorio y sus instituciones, o la mejora de los procesos para hacer regulaciones y gestionar la reforma.” (Quintana, 2021, p.121).

Tal reforma regulatoria en el Perú es parte de un proceso integral y de mayor envergadura, como es el de modernización de la gestión del Estado, el cual inicia en el país en el año 2002 con la dación de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que declaró “al Estado peruano en proceso de modernización con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano”. El proceso de modernización, cuya conducción la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la asigna a la Presidencia del Consejo de Ministros, tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Es bajo este entendimiento de la mejora de la calidad regulatoria que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 (en adelante, la PNMGP), aprobada con Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, identifica entre los problemas que atañen al quehacer de las entidades públicas, al inadecuado diseño de políticas públicas e instrumentos de política pública, entre los que se incluyen a las regulaciones, “en tanto muchas veces se parte por un diagnóstico incompleto y erróneo o se plantean objetivos y criterios de priorización que no permiten la asignación de recursos para el logro de resultados”. De esta manera, la PNMGP al 2030 proyecta -como situación futura deseada- el contar con “bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente” (subrayado agregado).

<sup>3</sup> Cabe precisar que los Decretos de Urgencia están excluidos del AIR Ex Ante; sin embargo, les resulta aplicable el ACR en caso regulen procedimientos administrativos.



Bajo este mismo alcance, a través de las recientes facultades delegadas por el Congreso de la República (Ley N° 31696<sup>4</sup>), el Poder Legislativo le delega al Poder Ejecutivo –en materia de modernización de la gestión del Estado– la facultad de establecer el marco normativo para el fortalecimiento de la mejora de la calidad regulatoria aplicable a las propuestas normativas del poder ejecutivo. En cumplimiento de esta delegación, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se emite el Decreto Legislativo N° 1565 (publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de mayo del 2023) a través del cual el Poder Ejecutivo aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (en adelante, la “LGMCR”), convirtiendo así al Perú en el primer país de Sudamérica y tercero de América Latina en contar con una ley de esta naturaleza<sup>5</sup>, la cual tiene por objeto “fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional e instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas” (artículo 1, LGMCR).

La reciente aprobación de la LGMCR, sin embargo, es resultado de un esfuerzo previo y sostenido en el tiempo cuyos principales “hitos” cabe destacar:

### Programa País y recomendaciones de la OCDE (2014-2017)

En el año 2014 el Gobierno del Perú suscribió un acuerdo con la OCDE, dando inicio a su participación en el Programa País con el objetivo de incorporar los estándares y mejores prácticas de la organización en áreas prioritarias requeridas. El *Programa País* OCDE-Perú –iniciado en el 2015– llega a una conclusión en 2017 luego de una implementación exitosa en el apoyo de la agenda de reformas del Perú en torno a cinco áreas clave: eliminar barreras al crecimiento, mejorar la gobernanza pública, combatir la corrupción, desarrollar capital humano y proteger el medio ambiente<sup>6</sup>. Es en el marco de dicho *Programa País*, que la OCDE ha realizado diversos estudios de política sobre diferentes áreas prioritarias, entre los que está el de “Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú. Estudios de casos (2014-2016)”.

Como parte de las recomendaciones que contiene este estudio, se menciona el desarrollar una política para gestionar el ciclo de gobernanza regulatoria,

<sup>4</sup> Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de noventa (90) días calendario en materia de impulso económico para la reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, contados a partir de su vigencia, en los términos a que se hace referencia en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. En el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado. Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de febrero del 2023.

<sup>5</sup> Junto con México que cuenta con la Ley General de Mejora Regulatoria (2018) y El Salvador que cuenta con la Ley de Mejora Regulatoria (2018).

<sup>6</sup> En: Programa País OCDE-Perú Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones. [https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation\\_Executive\\_Summaries\\_CP\\_Peru\\_WEB\\_version\\_with\\_covers\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf)

introducir un sistema de evaluación de impactos ex ante (Evaluación de Impacto Regulatorio, RIA), y fortalecer las capacidades de las entidades públicas en el uso de herramientas para la mejora de la calidad regulatoria.

### Emisión del Decreto Legislativo N° 1310 (2016)

De acuerdo con las facultades delegadas por el Congreso de la República por Ley N° 13506<sup>7</sup>, el Poder Ejecutivo emite el Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el Proceso de Mejora de Calidad Regulatoria. Dicha norma introduce en el país el Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, el ACR) para todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Asimismo, establece que el ACR se debe dar en el marco de principios tales como necesidad, efectividad y proporcionalidad, así como ser validado por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria que para tal efecto se crea; e, introduce el denominado “ACR del Stock” que –a diferencia del ACR Ex Ante que se realiza sobre procedimientos administrativos propuestos en proyectos normativos– se efectúa sobre procedimientos administrativos establecidos en normas vigentes.

Con posterioridad a la emisión del Decreto Legislativo N° 1310, se aprueba con Decreto Supremo N° 075-2017-PCM el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, el cual desarrolla los principios con los que se evalúa el ACR y aprueba el cronograma para la remisión por parte de las entidades del poder ejecutivo del ACR del stock de procedimientos administrativos de iniciativa de parte.



<sup>7</sup> Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

## Implementación del ACR del Stock (2017-2019)

Entre los años 2017 y 2019 se efectuó en el Perú la revisión del acervo de procedimientos administrativos vigentes en todas las entidades públicas del poder ejecutivo, para lo cual se emitieron diversos decretos supremos ratificadores de procedimientos administrativos como resultado del ACR del Stock. De 2,432 procedimientos administrativos (PAs) evaluados, se validaron y ratificaron 1,439 PAs (59%), se eliminaron 734 PAs (30%) y se declararon 259 PAs (11%) improcedentes, obteniéndose como consecuencia de la eliminación de PAs y/o simplificación de los requisitos, una reducción de la carga administrativa de aproximadamente S/286.3 millones de soles. De esta manera, se obtuvo una línea base de los costos que generan los procedimientos administrativos para iniciar un proceso de mejora continua en los procedimientos administrativos (Exposición de Motivos del Reglamento del AIR, p. 4).

## Emisión de los Decretos Legislativos 1446 y 1448 (2018)

Conforme a las facultades delegadas por el Congreso de la República por Ley N° 30823<sup>8</sup>, se emite el Decreto Legislativo N° 1446 que modifica la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. De acuerdo con las modificaciones introducidas, queda explícito en la referida ley que, junto con la mejora de la calidad de la prestación de bienes y servicios o la revalorización de la carrera pública, la mejora de la calidad regulatoria es una de las acciones en las que se sustenta el proceso de modernización de la gestión del Estado. Asimismo, se da contenido al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, creado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007), estableciendo que este tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios, así como –entre otros– promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el marco de estas mismas facultades delegadas, se emite el Decreto Legislativo N° 1448, a través del cual se modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, a fin de aclarar o precisar el objeto, principios y alcances del ACR. Del mismo modo, se define a la mejora de la calidad regulatoria como “un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a promover la eficiencia, eficacia, transparencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado”. Asimismo, se establecen como instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria –de manera enunciativa y no limitativa–

a la simplificación administrativa, al ACR, al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante y Ex Post, a la consulta a través de sus diversas modalidades, al costo de la regulación y de trámite, a la depuración y revisión del inventario normativo y a otros que se establezcan por decreto supremo.

Como consecuencia de la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, a fin de realizar adecuaciones, se aprueba con el Decreto Supremo N° 061-2019-PCM un nuevo Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, derogando el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM.

Corresponde resaltar que dicho reglamento quedará derogado una vez que se apruebe el reglamento de la LGMCR. Sin embargo, mientras tanto, este mantiene vigentes sus disposiciones en todo aquello que no se oponga a la LGMCR.

## Emisión del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (2021)

Con el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM se aprueba el 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 (en adelante, el “Reglamento del AIR”). En el marco del Reglamento del AIR se emite una serie de instrumentos complementarios, tales como el *Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante* (Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM) y los *Lineamientos para la aplicación de la Agenda Temprana y de la Consulta Pública en el marco del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante* (Resolución Ministerial N° 163-2021-PCM).

Al igual que con el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, el Reglamento del AIR quedará derogado una vez que se apruebe el Reglamento de la LGMCR. Sin embargo, entre tanto, mantiene vigentes sus disposiciones en todo aquello que no se le oponga.

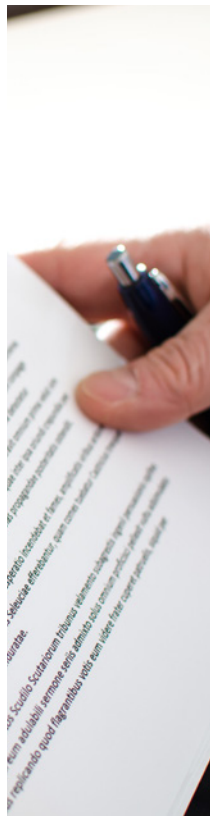
Los hitos antes descritos han permitido y contribuido a la reciente aprobación de la LGMCR, la cual integra en una única norma con rango de ley<sup>9</sup> las principales disposiciones vinculadas con la mejora de la calidad regulatoria en el poder ejecutivo, haciendo énfasis no solo en el ACR, como el primer instrumento con el que se dio inicio a la reforma

<sup>9</sup> La Única Disposición Complementaria Derogatoria de la LGMCR deroga el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa; y, el Decreto Legislativo N° 1448, que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria.

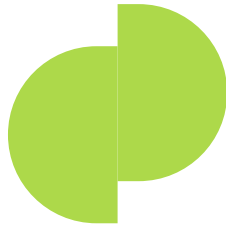
<sup>8</sup> Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, y de modernización de la gestión del Estado.



regulatoria en el país, sino al conjunto de instrumentos Ex Ante y Ex Post que buscan mejorar la calidad de las regulaciones, bajo un enfoque integral y sistémico. Asimismo, recoge y refuerza disposiciones que antes estaban en normas con rango reglamentario, lo cual les da mayor jerarquía y sostenibilidad; precisando, además, otros aspectos necesarios para la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria al interior de las entidades públicas. Se debe resaltar que, para la aprobación de la LGMCR, la Presidencia del Consejo de Ministros contó con los aportes y comentarios de los diversos ministerios (incluidos el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos), los que se hicieron llegar a través de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, consensuándose así el texto final de la LGMCR, aprobado en el Consejo de Ministros del 27 de mayo del 2023. A continuación, se pasa a analizar los principales aspectos que contiene la recientemente aprobada LGMCR.



## II. Analizando la LGMCR



### a. Sobre los principios

La LGMCR recoge catorce (14) principios que sustentan la mejora de la calidad regulatoria, lo cual hace que sea la primera norma con rango de ley que los aborde, pues el Decreto Legislativo N° 1310, modificado por el Decreto Legislativo N° 1448, solo tenía una referencia parcial, acotada al ACR (legalidad, necesidad, efectividad y proporcionalidad de los procedimientos administrativos), el cual no aplica a todas las disposiciones normativas sino solo a aquellas que desarrollen procedimientos administrativos. Así, la LGMCR contempla los nueve (9) principios aplicables a la mejora de la calidad regulatoria identificados en el Reglamento del AIR (necesidad, legalidad, efectividad, proporcionalidad, consistencia y coherencia, transparencia y participación, integridad y neutralidad, simplicidad, y rendición de cuentas), pero además incorpora otros cinco (5) de significativa relevancia<sup>10</sup>.

Entre ellos, y con el cual la LGMCR acertadamente inicia la relación de principios, es el de *orientación a las personas* según el cual, “las regulaciones se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de las personas, procurando su satisfacción y garantizando sus derechos fundamentales”. Este principio guarda concordancia con los que rigen el proceso de modernización de la gestión del Estado, donde el centro de toda intervención pública, ya sea que adopte la forma de prestación de servicios, provisión de bienes o emisión de regulaciones, son las personas –tanto naturales como jurídicas. Por ello, ya el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 131-2018-PCM) daba cuenta de este principio al señalar que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige, entre otros, por el de orientación al ciudadano que establece que “Las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.” Así, si bien los motivos que sustentan una regulación pueden ser diversos, en todos ellos –aun cuando pueden identificarse no beneficiados<sup>11</sup>–, subyace la búsqueda del bienestar social. Además, es significativa la referencia en este principio a los derechos fundamentales, pues al ser el centro o razón de ser de las políticas públicas las personas, el respeto al pleno ejercicio de sus derechos (salud, libre iniciativa privada, libertad de empresa, etc.) no podría ser limitado por ninguna regulación, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes de la materia.

Asimismo, la LGMCR incorpora el principio de subsidiariedad que establece que, “corresponde el empleo de opciones regulatorias cuando no exista alguna otra solución no regulatoria superior en términos de costo-efectividad para solucionar un problema público. En caso de duda sobre la necesidad de dictar una regulación, se optará por no dictarla”. Si bien este principio ya se venía aplicando en nuestro ordenamiento, era acotado principalmente al ámbito de ciertos organismos reguladores<sup>12</sup>; cuyos reglamentos lo incluyen entre los principios que rigen sus funciones normativas y/o reguladoras, como por ejemplo el reglamento del Osinergmin<sup>13</sup>. Conforme lo dispuesto en tales reglamentos, se privilegia el mercado y la libre competencia en caso de duda de la eficacia de la alternativa regulatoria o –en caso de intervenir– se debe optar por la que menos restrinja la autonomía privada.

<sup>11</sup> Al respecto, Gómez (2021) señala que ninguna regulación es neutral. Siempre hay beneficios y costos, ganadores y perdedores, más allá de que la ganancia o pérdida sea pueril o caprichosa, (pp. 506).

<sup>12</sup> Los organismos reguladores en el Perú son: i) el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – Ositran; ii) el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin; iii) el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – Osiptel; y, iv) la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – Sunass. Se rigen por la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y normativa complementaria.

<sup>13</sup> “La actuación del Osinergmin es subsidiaria y solo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios de servicio público o consumidores regulados. En caso de duda sobre la necesidad de establecer disposiciones regulatorias y/o normativas, se optará por no aprobarlas, y –entre varias opciones similarmente efectivas– se optará por la que menos afecte la autonomía privada”. En: Reglamento del Osinergmin, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM.

<sup>10</sup> En el caso del principio de coordinación y articulación que recoge la LGMCR, si bien –como un principio propio– no está regulado en la relación de principios del reglamento del AIR, si está implícito en el principio de consistencia y coherencia. Asimismo, en el caso del principio de empleo de evidencia que recoge la LGMCR, si bien tampoco está como tal en el Reglamento del AIR, está implícito en el principio de necesidad.



Al respecto, cabe citar a Gómez (2021) cuando indica que “La ausencia de regulación es una respuesta válida, especialmente en aquellos escenarios en los que la interacción entre la oferta y la demanda puede solucionar el presunto problema identificado por el político o burócrata. Si el mercado lo puede solucionar, la intervención regulatoria resulta innecesaria.”

De esta manera, a partir de la LGMCR, el principio de subsidiariedad aplica también a la potestad normativa de los ministerios y organismos públicos, la cual se ejerce cuando la alternativa regulatoria, frente a la opción de no regular, resulta más efectiva para la solución del problema público. Además, la LGMCR incorpora también el principio de sostenibilidad ambiental, dando énfasis a la necesidad de proteger el ambiente y promover el uso racional y sostenible de los recursos naturales al momento de plantear regulaciones que puedan incidir negativamente en ello.

### b. Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria

Tanto el Decreto Legislativo N° 1310, como el Decreto Legislativo N° 1448, no contienen algunas definiciones y conceptos claves, pudiese optar porque fueran desarrolladas a nivel reglamentario.



La LGMCR, como ley especial de la materia, ha tenido a bien dotar de alcance general a conceptos claves que serán el marco para su posterior desarrollo reglamentario específico. Es el caso del concepto “instrumentos de mejora de la calidad regulatoria”, que el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1448 solo tiene de encabezado para enlistar a tales instrumentos de manera enunciativa y no limitativa.

Así, la LGMCR los define como herramientas de política pública que permiten a las entidades adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una norma, modificar o derogar, en beneficio de la sociedad. Asimismo, la LGMCR enlista los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria de manera enunciativa y no limitativa<sup>14</sup>, pero da a cada uno de ellos el alcance general sobre lo que comprenden, tal y como se muestra en la Tabla N° 1. Además, acertadamente señala que las entidades públicas pueden hacer uso de más de un instrumento de mejora de la calidad regulatoria, siempre que exista interrelación o complementariedad entre ellos, pues efectivamente varios de estos se complementan o se desprenden de la aplicación de otros.

**Tabla N° 1.- Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria - LGMCR**

Instrumento de mejora de la calidad regulatoria	Artículo 5 LGMCR
<b>1. Agenda temprana</b>	Permite que una entidad pública identifique, programe y publique sus problemas públicos en una fase temprana a la adopción de posibles intervenciones regulatorias y no regulatorias, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de producción regulatoria o no regulatoria. Sirve como insumo y punto de partida para evaluar y/o implementar innovaciones regulatorias.
<b>2. Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante</b>	Tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento y monitoreo permanente además del desempeño de la regulación <sup>15</sup> .
<b>3. Análisis de impacto regulatorio - AIR Ex Post</b>	Tiene por objeto determinar las consecuencias que produce la vigencia de una regulación, con el propósito de determinar si el problema público permanece y si ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo efectos y/o impactos imprevistos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificación y/o derogación de las regulaciones. Además, el análisis de impacto regulatorio - AIR Ex Post considera al stock regulatorio vigente, sobre el que se priorizan los sectores y materias de acuerdo a los criterios que se determinen en el Reglamento del presente decreto legislativo <sup>16</sup> .

<sup>14</sup> Pues se dispone que la creación de nuevos instrumentos de mejora de calidad regulatoria bajo implementación del poder ejecutivo se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el/la presidente/a del Consejo de Ministros.

<sup>15</sup> La aplicación obligatoria y progresiva del AIR Ex Ante se establece en el Plan de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante en las entidades del Poder Ejecutivo, aprobado por la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP, conforme a la segmentación de entidades por sectores. De ese modo, a partir del 1 de julio de 2022 se inicia la aplicación obligatoria con un primer grupo de entidades; y, el 3 de abril del 2023, se completa la aplicación obligatoria con el último grupo, sumando así a todas las entidades del poder ejecutivo. Para llegar a tal obligatoriedad, el referido plan contempló un lapso de maduración (octubre del 2021 - abril del 2023) que abarcó tres etapas progresivas: i) fortalecimiento de capacidades; ii) acompañamiento y condiciones preparatorias mínimas; y, finalmente, iii) aplicación obligatoria del AIR Ex Ante.

<sup>16</sup> La LGMCR da fuerza de ley también al AIR Ex Post estableciendo en su numeral 6.2 del artículo 6 que: “el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Post, es obligatorio y progresivo para las normas de carácter general emitidas por las entidades del poder ejecutivo, conforme a los criterios establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros. En la aplicación del AIR Ex Post se determina el grado de impacto generado y efectos producidos durante la vigencia de la norma”.



Instrumento de mejora de la calidad regulatoria	Artículo 5 LGMCR
<b>4. Análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos Ex Ante, Ex Post y Stock</b>	Tiene como finalidad identificar, eliminar y/o simplificar aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. Determina y reduce las cargas administrativas que se generan a los administrados como consecuencia del trámite del procedimiento administrativo. El ACR Ex Post considera al stock regulatorio vigente. Este análisis no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.
<b>5. Consulta pública a través de sus diversas modalidades</b>	Permite que una entidad pública brinde y reciba información del ciudadano, las empresas o cualquier actor o grupo afectado (retroalimentación) con la finalidad de evaluar los impactos que pueda generar una posible intervención regulatoria. Entre otros, aporta el conocimiento, las perspectivas y las ideas sobre el problema público, brindando alternativas de solución y dotando de legitimidad a la decisión que se tome.
<b>6. Implementación de innovaciones costo-efectivas</b>	Permite que las entidades públicas y/o la sociedad civil aborden los problemas públicos mediante la generación y el análisis de alternativas de solución regulatorias y no regulatorias, a partir de la producción de evidencia, la identificación, diseño, implementación y monitoreo continuo de innovaciones costo-efectivas, entre ellas los modelos novedosos regulatorios, los laboratorios regulatorios y otros.
<b>7. Revisión y derogación de normas del ordenamiento jurídico</b>	Es un instrumento de mejora de calidad regulatoria ex post que tiene por finalidad identificar regulaciones que han perdido su vigencia a fin de mantener el marco normativo actualizado. El propósito es que la administración pública cuente con un sistema legal ordenado y sistematizado que conlleve a una eficaz aplicación de las regulaciones por parte de las autoridades y a un mejor acceso y comprensión de la ciudadanía.

Fuente: LGMCR. Elaboración propia.

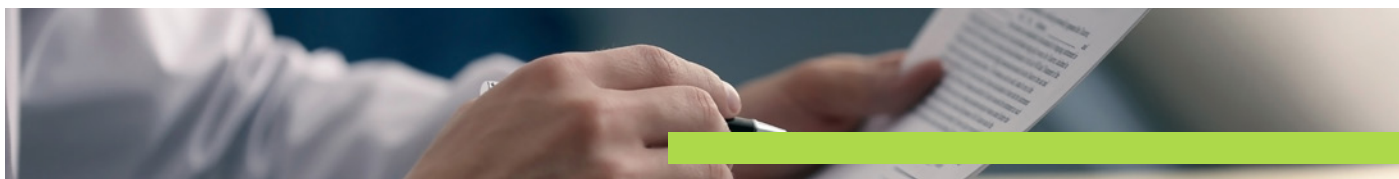
Cabe resaltar que la LGMCR, a diferencia del Decreto Legislativo N° 1448, no incluye en la relación de instrumentos de mejora de la calidad regulatoria a la simplificación administrativa sino que hace alusión a esta en un numeral distinto, señalando que constituye un medio del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que complementa y fortalece el proceso de mejora de la calidad regulatoria y que comprende a la implementación de Procedimientos Administrativos Estandarizados. Esta distinción resulta acertada, pues es concordante con lo dispuesto en el artículo 5-A de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado que regula el ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública comprendiendo dentro de este a la simplificación administrativa.

Así, la LGMCR, sin desconocer la relevancia de la simplificación administrativa -la cual se regula en su ley especial (Ley N° 27444, Ley del Procedimientos Administrativo General)- da cuenta que la mejora de la calidad regulatoria es un proceso mayor e integral que comprende diversos instrumentos Ex Ante y Ex post.

Al respecto, cabe citar a Quintana (2021) cuando indica que “está muy claro que cualquier programa de simplificación administrativa, por más riguroso y sofisticado que sea, es solo un ámbito de la reforma regulatoria, introduce racionalidad en la parte adjetiva de los sistemas regulatorios -los trámites y las cargas burocráticas-, pero no se compara ni menos aún sustituye un programa de AIR, que se ocupa de la parte sustantiva de los sistemas regulatorios; esto es, de las medidas -regulación económica, regulación social u otras equivalentes- que más sustancia e impacto tienen en cuanto a innovación, competitividad, creación de empleo, y bienestar de la sociedad en general”<sup>17</sup>.

No obstante, la LGMCR opta por mantener en la relación de instrumentos de mejora de la calidad regulatoria al ACR, pese a que como resultado de su aplicación (en el marco del ACR Stock y en el proceso de mejora de propuesta de procedimientos en ACR Ex Ante) se logre simplificar procedimientos y/o sus requisitos y, por tanto, calce en el “gorro” de la simplificación administrativa. En efecto, conforme indica la Exposición de Motivos de la LGMCR, “se ha considerado conveniente mantenerlo en la lista de instrumentos de mejora de la calidad regulatoria toda vez que se debe a que dicha evaluación está sujeta a reglas y principios propios (legalidad, necesidad, efectividad, proporcionalidad) que lo rigen. Así, cabe destacar que el ACR Ex Ante es de obligatorio cumplimiento desde agosto del año 2017 en el marco de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, su Reglamento y Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria vigente”.

<sup>17</sup> Quintana Sánchez, Eduardo. Calidad regulatoria en Perú: de la simplificación administrativa al análisis de impacto regulatorio en cámara lenta. (Advocatus, 2021, p. 127).



De otro lado, la LGMCR define también qué es la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, indicando que con dicha implementación se generan o promueven las condiciones técnicas, legales, financieras –entre otras– para que las entidades públicas con potestad normativa puedan aplicarlas. Así, entre tales condiciones estarían –por ejemplo– las metodologías o lineamientos que regulan tales instrumentos, las asistencias, la sensibilización y la capacitación para su uso, o la creación de incentivos que los promueven. En el Poder Ejecutivo, la implementación de los instrumentos de

mejora de la calidad regulatoria recae en la Presidencia del Consejo de Ministros, con excepción del referido a la revisión y derogación de normas del ordenamiento jurídico que le compete al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, la LGMCR diferencia a estas entidades que implementan, de las que aplican los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, como son los ministerios y organismos públicos con potestades normativas de alcance general, sobre los cuales aplican las condiciones antes referidas.

**Tabla N° 2.- Implementación y aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria**

Implementación	Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria	Aplicación obligatoria
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>	1. Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Ante 2. Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Post 3. Análisis de Calidad Regulatoria de Procedimientos Administrativos Ex Ante, Ex Post y Stock 4. Consulta pública a través de sus diversas modalidades 5. Agenda temprana 6. Implementación de innovaciones costo-efectivas	Entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general (ministerios y organismos públicos).
<b>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos</b>	7. Revisiones y derogaciones de las normas del ordenamiento jurídico	

Fuente: LGMCR. Adaptado de: Exposición de Motivos de la LGMCR.

### c. Rectoría del proceso de mejora de la calidad regulatoria

El capítulo III de la LGMCR, denominado *Gobernanza regulatoria*, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, es el ente rector de la mejora de la calidad regulatoria, como medio bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Al respecto, sobre la asignación de la rectoría a la Secretaría de Gestión Pública, se tienen varios aspectos a resaltar.

En primer lugar, se debe tener en consideración que en la administración pública toda materia, sea sectorial o de carácter multisectorial, como las comprendidas por ejemplo dentro del ámbito de un sistema funcional<sup>18</sup>,

requiere estar bajo la rectoría o conducción de una entidad (y que en el poder ejecutivo suele recaer en un ministerio como conductor del sector bajo su cartera)<sup>19</sup>. Es decir, no puede ser “acéfala”, sino que, por predictibilidad, transparencia, seguimiento, rendición de cuentas, etcétera, debe recaer en una determinada instancia y que, en el marco de los principios que rigen el diseño organizacional en la administración pública, corresponde a aquella que presente mayor afinidad con la materia. Ello, sin perjuicio de que en el diseño y/o implementación de las políticas públicas relacionadas con tal materia, el órgano rector coordine y articule con otras entidades con competencias afines o complementarias que contribuyan al logro de sus objetivos. Por tanto, al regular la gobernanza regulatoria, la LGMCR asigna con claridad la instancia a cargo de su rectoría, a la vez que resalta la coordinación

<sup>18</sup> La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define a los sistemas funcionales como aquellos que tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado.

<sup>19</sup> La conducción sectorial supone la existencia de un conjunto de atribuciones y potestades con las que cuentan los ministerios para definir y ejecutar las políticas públicas bajo su competencia, que son de obligatorio cumplimiento para los tres niveles de gobierno. En: Opinión Técnica Vinculante N° 02-2021-PCM-SGP/SSAP.





y articulación que deben darse entre las distintas entidades públicas<sup>20</sup>, especialmente entre el rector, es decir la Secretaría de Gestión Pública, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), cuando se trate de aspectos de la reforma vinculados con sus competencias<sup>21</sup>.

Esta rectoría resulta clave en una reforma como la regulatoria, la cual como toda reforma no está ajena a resistencias, en particular al inicio cuando lo que se venía haciendo de una determinada manera, requiere ahora de una mayor complejidad al sujetarse a la aplicación (y validación) de instrumentos y reglas orientadas a mejorar la calidad de las normas. Tampoco está exenta de dificultades, al requerir del apoyo político, conformación de alianzas estratégicas, generación de capacidades técnicas, obtención de recursos, además de una adecuada articulación entre los diversos actores involucrados, entre otros elementos que permitan su éxito y sostenibilidad. Ahora bien, el que esta rectoría se haya asignado a un órgano y no a una entidad o *agencia* en particular, se sustenta en que la Secretaría de Gestión Pública no es un órgano de línea *ad hoc*, como lo puede ser una dirección general de un ministerio o una dirección de un organismo público, sino que reviste la condición de *ente rector de un sistema administrativo*.

Los sistemas administrativos son una figura propia del ordenamiento jurídico peruano que, como bien indica Martínez (2017), junto con los sistemas funcionales y las políticas sectoriales nacionales, son mecanismos del poder ejecutivo que sirven en la labor de reconducción a la unidad, en el marco de un Estado unitario y descentralizado como el peruano. Al respecto, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso y están a cargo de un ente rector que se constituye en su **autoridad técnico-normativa a nivel nacional**, responsable de dictar las normas y establecer los procedimientos relacionados con su ámbito, coordinar su operación técnica y su correcto funcionamiento. Asimismo, la citada ley indica que los sistemas administrativos de aplicación nacional están referidos a once materias, entre las que está la modernización de la gestión pública<sup>22</sup>.

En consecuencia, el que la rectoría del proceso de mejora de la calidad regulatoria recaiga en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) pero, a través de la Secretaría de Gestión Pública, blinda a su conducción de autonomía y tecnicidad, al recaer en

una **autoridad técnico-normativa a nivel nacional**. Cabe aclarar que la rectoría de un sistema administrativo, como ocurre con la del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y otros seis de los once sistemas administrativos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, puede ser ejercida a través de un órgano<sup>23</sup>, no impactando en su condición de autoridad técnica normativa el que no sea una entidad pública con persona jurídica, ni pliego presupuestal<sup>24</sup>, toda vez que sus funciones, vinculadas con el ejercicio del sistema administrativo, se ejercen con autonomía funcional y técnica. Por ello, cuando la Secretaría de Gestión Pública emite una opinión técnica especializada o de carácter vinculante, no lo hace como órgano de línea de la PCM, sino como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, de allí que dicha opinión técnica e imparcial no está sujeta a la conformidad de la Alta Dirección de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>25</sup>.

Adicionalmente, que el ejercicio de la rectoría recaiga en el ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública guarda correspondencia con la recomendación de la OCDE (2012) respecto a “establecerse un órgano permanente responsable de la supervisión regulatoria, el cual esté cerca del centro del gobierno, a fin de asegurar que la regulación obedezca a la política de gobierno completo. La solución institucional específica **debe adaptarse a cada sistema de gobernanza (pp.29)**” (subrayado agregado). Justamente, como se ha referido, en el caso de la gobernanza peruana se tiene la figura ad hoc de los sistemas administrativos a la cual se ha vinculado la rectoría del proceso, primero con el Decreto Legislativo N° 1446 que modificó la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y ya, de manera consolidada, con la LGMCR. Por tal motivo, cuando la LGMCR le asigna a la Secretaría de Gestión Pública –entre otras– la función de “*diseñar, dirigir, coordinar, impulsar, ejecutar y supervisar el proceso de mejora de la calidad regulatoria*”, se guarda concordancia con la función que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo asigna a un rector de sistema administrativo de “*programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar la gestión del proceso*” (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Numeral 1, Artículo 47).

<sup>20</sup> Cabe resaltar que la LGMCR contribuye a precisar los roles al interior de las entidades públicas, no solo a nivel de la aplicación del AIR Ex Ante (como estaba en el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM), sino con una mirada integral de aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria. Asimismo, se ha fortalecido el rol del Oficial de Mejora de la Calidad Regulatoria, antes solo vinculado al AIR Ex Ante y a nivel reglamentario, ahora vinculado a todos los instrumentos y a nivel legal. De igual modo, se ha visibilizado el rol que asumen las oficinas de asesoría jurídica o la que haga sus veces en la implementación y proyecto normativo.

<sup>21</sup> Literal b) del artículo 8 y numeral 9.2 del artículo 9. En el caso del MINJUSDH, lo relacionado por ejemplo con la legalidad y constitucionalidad; en el caso del MEF, lo relacionado –por ejemplo– con el impacto económico de las regulaciones.

<sup>22</sup> Así, por mandato de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se crea el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y –posteriormente– con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado se le da contenido, a partir de su modificación aprobada con Decreto Legislativo N° 1446 (2018), asignando su rectoría a la PCM a través de la SGP.

<sup>23</sup> Tales sistemas son i) modernización de la gestión pública, bajo la rectoría de la SGP; ii) abastecimiento, bajo la rectoría de la Dirección General de Abastecimiento; iii) Presupuesto Público, bajo la rectoría de la Dirección General de Presupuesto Público; iv) Tesorería, bajo la rectoría de la Dirección General del Tesoro Público; v) Endeudamiento Público, bajo la rectoría de la Dirección General del Tesoro Público; vi) Contabilidad, bajo la rectoría de la Dirección General de Contabilidad; y, vii) Programación Multianual y Gestión de Inversiones, bajo la rectoría de la Dirección General de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

<sup>24</sup> Que no cuente un ente rector de un sistema administrativo con un aparato administrativo propio atiende a temas de eficiencia en el manejo de los recursos públicos al apoyarse en el aparato administrativo de la entidad de la cual integra su estructura orgánica.

<sup>25</sup> Un buen ejemplo donde se puede apreciar tal independencia funcional, ajena a influencias políticas, es cuando en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (enero 2022) planteó al despacho de la Presidencia del Consejo de Ministros el proyecto de decreto supremo que aprobaba el cambio de adscripción de la Autoridad Nacional del Servicio Civil –SERVIR a dicho ministerio. Al respecto, la SGP, como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, dentro de cuyo ámbito se encuentra la materia referida a estructura, organización y funcionamiento del Estado bajo la cual se enmarca el mecanismo del cambio de adscripción, opinó que tal propuesta no resultaba viable, entre otras razones, porque “se concibe al servicio civil, más allá de una relación o régimen de trabajo, en un medio esencial para asegurar un mejor uso de los recursos públicos y lograr mejores prestaciones de bienes y servicios en favor de los ciudadanos, pues se entiende que un servicio eficiente y meritocrático redundaría en una mejor gestión pública (impide cambios inesperados, garantiza igualdad de acceso, premia el buen desempeño, etc.). Por ello, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública establece al servicio civil como uno de sus ocho ejes transversales, resaltando como su propósito principal el servicio al ciudadano”. En: Informe N° D000023-2022-PCM-SSAP.



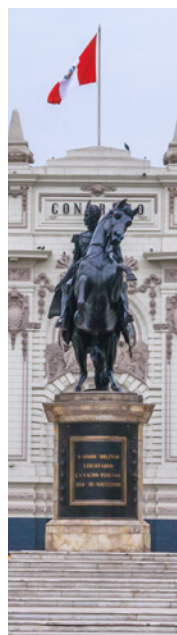
De otro lado, no hay que perder de vista que el rol fundamental de la Presidencia del Consejo de Ministros es proponer los objetivos de gobierno en el marco de la política general de gobierno. La implementación de la política general de gobierno requiere, según corresponda, de la aprobación de una serie de normas para regular las respectivas actividades sectoriales; en ese sentido, el centro de gobierno resulta el espacio natural para que a través de éste se impulse y se garantice la coherencia regulatoria y se dicten los lineamientos e instrumentos para procurar mejores regulaciones que sirvan de medios para resolver los problemas públicos que afectan los derechos de las personas y la competitividad del país.

En esa línea, en aras de garantizar la autonomía funcional y técnica, resulta apropiado que la rectoría en materia de mejora regulatoria se le asigne en la PCM a la Secretaría de Gestión Pública en su calidad de ente rector del sistema administrativo de modernización de la gestión pública. No está demás hacer notar, que la mejora de la calidad regulatoria se encuentra comprendida dentro una reforma integral que viene impulsando el estado peruano en el marco del proceso de modernización y la política nacional de modernización de la gestión pública.

#### d. Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR)

La LGMCR fortalece el carácter técnico de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), creada mediante Decreto Legislativo N° 1310, pues dispone que sus miembros titulares sean: i) el/la Secretario/a de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien lo/la preside; ii) el/la Director/a de la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del MEF; y, iii) el/la Director/a de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del MINJUSDH. Hasta antes de la LGMCR, tales miembros actuaban como representantes de los entonces titulares conformados por el/la Secretario/a General de la PCM, el/la Viceministro/a de Economía del MEF y el/la Viceministro/a de Justicia del MINJUSDH. Con la LGMCR, se regulariza lo que en la práctica sucedía, pues tales miembros técnicos son los que desde la instalación de la CMCR han venido sesionando (mínimo una vez al mes pudiendo convocarse sesiones extraordinarias). Ello, con el soporte brindado por la secretaría técnica de la CMCR a cargo de la Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública, la cual coordina tal apoyo con los respectivos equipos técnicos de los otros dos órganos responsables del MEF y MINJUSDH.

Es de resaltar que la CMCR cumple un rol destacable dentro del proceso de mejora regulatoria en el Perú, a través de la validación del ACR para la creación o modificación de procedimientos administrativos y del AIR Ex Ante de los proyectos normativos que presentan las entidades del poder ejecutivo. Además, tales funciones que ha venido desempeñando podrían ser ampliadas a la aplicación de otros instrumentos de mejora de la calidad regulatoria que se establezcan en el reglamento de la LGMCR.



Bajo este esquema de institucionalidad, resultaría equivocado afirmar que integrar la Secretaría Técnica de la CMCR con la presidencia, unificaría el órgano técnico con el órgano decisor. Tal órgano decisor, no es una instancia unilateral o sectorial, ni un tribunal que resuelve recursos sobre actos administrativos, sino que –como se ha expuesto– es un órgano multisectorial cuyos dictámenes se emiten de manera colegiada sobre actos de gobierno. Así, ni la Secretaría de Gestión Pública, ni la Secretaría Técnica de la CMCR, pueden decidir unilateralmente sobre las validaciones que se someten a esta comisión, sino que ello es resultado de un consenso al interior de sus integrantes, sujeto a criterios técnicos en el marco de sus respectivas competencias sustantivas.

Como señala el Manual del Evaluador del AIR Ex Ante (Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM), el objetivo transversal de la evaluación de la CMCR es homogeneizar el nivel de aplicación del AIR Ex Ante en la administración pública del Perú, así como introducir, asegurar y apoyar al desarrollo de altos estándares de calidad en el AIR Ex Ante.

De esta manera, la CMCR, en cumplimiento de lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento del AIR, para el ejercicio de su rol validador aplica el citado Manual del Evaluador del AIR Ex Ante, el cual establece que la evaluación del expediente comprende: (i) la evaluación del AIR Ex Ante; (ii) la evaluación del proyecto normativo y exposición de motivos; y, (iii) la evaluación del Análisis de Calidad Regulatoria - ACR Ex Ante (de contener el desarrollo de procedimientos administrativos). Como lineamientos para la evaluación del expediente AIR Ex Ante, la CMCR considera a los siguientes:

- Concordancia con el ordenamiento jurídico vigente
- Razonabilidad durante la evaluación
- Coherencia en la revisión
- Integralidad en la revisión
- Participación de los grupos afectados por la regulación y consulta pública

Además de estos lineamientos de evaluación a los que está sometida la CMCR, la LGMCR refuerza aún más tal carácter técnico de sus decisiones al señalar que para garantizar la coherencia de su actuación adopta criterios de evaluación para generar predictibilidad y transparencia sobre su accionar<sup>26</sup>. Cabe resaltar que las actas de la CMCR se publicitan a través de la sede digital de la Secretaría de Gestión Pública<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el Acta de la Sesión N° 238 (11 de julio del 2023), la CMCR adoptó criterios a tener en cuenta para el ingreso y la evaluación de procedimientos administrativos en el ACR Ex Ante.

<sup>27</sup> Véase: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/coleccion/13218-actas-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria>

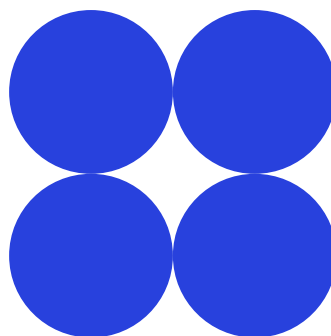
Como algunos de los avances y resultados de la CMCR, a diciembre del 2022, podemos mencionar los siguientes<sup>28</sup>:

► **ACR del Stock.** Se realizaron más de 10,000 revisiones para los 2,432 procedimientos administrativos presentados por 79 entidades del poder ejecutivo, de los cuales se validaron 1,439 procedimientos administrativos; es decir, el 59%. Así también, se eliminaron 734 procedimientos administrativos; es decir, el 30% de los procedimientos administrativos presentados para revisión. Los 259 procedimientos administrativos restantes se declararon improcedentes. La aplicación del ACR permitió una disminución de la carga administrativa que implicó una reducción de S/286,3 millones que favorecen a las personas naturales, empresas y otros agentes de la sociedad, anualmente.

► **ACR Ex Ante.** A partir del año 2019 se revisaron 1,121 procedimientos administrativos: el 63% fueron validados, el 30% fueron eliminados y el 7% no fueron validados. En el 2020 se revisaron 489 procedimientos administrativos: el 79% fueron validados, el 16% fueron eliminados y el 5% no fueron validados. En el 2021 se revisaron 351 procedimientos administrativos: el 79% fueron validados, el 9% fueron eliminados y el 12% no fueron validados. En el 2022 se revisaron 141 procedimientos administrativos, el 74% fueron validados, el 13% fueron eliminados y el 13% no fueron validados.

► **AIR Ex Ante - Etapa IV:** Se ha efectuado el seguimiento y monitoreo al inicio de la aplicación obligatoria del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, el 01 de julio, al Grupo 1 compuesto por 14 entidades públicas del poder ejecutivo, y el 03 de octubre de 2022, al Grupo 2 compuesto por 17 entidades del poder ejecutivo. Ambos grupos de entidades, conjuntamente con sus equipos técnicos multidisciplinarios, han realizado las siguientes acciones: i) designación de sus Oficiales de Mejora de la Calidad Regulatoria; y, ii) envío de sus listados de proyectos normativos en trámite, que permiten a la Secretaría Técnica de la CMCR brindar la orientación y asistencia técnica en la implementación del AIR Ex Ante.

Es de destacar que en el marco de las recientes facultades delegadas al poder ejecutivo (2023), dentro de las cuales se ha aprobado la LGMCR, por primera vez tres decretos legislativos han contado con un expediente AIR Ex Ante, contando con dictamen favorable de la CMCR: i) decreto legislativo del Régimen de la Propiedad Horizontal (propuesto por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento); ii) decreto legislativo que establece medidas especiales para la promoción e implementación de los proyectos



priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 (propuesto por el MEF); y, iii) decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1192, decreto legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias, y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura (propuesto por el MEF).

De igual modo a las actas, los dictámenes de la CMCR respecto a los expedientes AIR Ex Ante presentados por las entidades también se publicitan a través de la sede digital de la Secretaría de Gestión Pública, en aras de brindar transparencia y predictibilidad<sup>29</sup>.

### e. Participación ciudadana

La LGMCR promueve la participación de los distintos actores, tanto públicos como privados, en el proceso de mejora de la calidad de las regulaciones, relevando en particular la importancia de la participación ciudadana en dicho proceso, en concordancia con las recomendaciones de la OCDE en dicha materia. Al respecto, como indica Costa (2018), la participación ciudadana en la gestión pública es tanto un derecho en sí mismo como una herramienta que permite la consecución de otros objetivos. Para el autor, además de los objetivos de eficiencia (análisis costo-beneficio), implícitos en el AIR, se tienen otros que van más allá de lo económico y se vinculan con lo democrático. Así, para Costa la participación ciudadana en el AIR incorpora mejores niveles de democracia al involucrar a los interesados en la toma de decisiones y luego -además- conlleva a una mejora en aspectos del control sobre las políticas públicas.

Esta concepción guarda concordancia con el enfoque de la LGMCR, la cual -al definir su finalidad- señala que *"es promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de las partes interesadas, en el ejercicio de la función normativa del Estado, propiciando la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno, usando la regulación como un medio para alcanzar un objetivo de política pública en base a evidencia y a los principios que rigen el Estado abierto."* (subrayados agregados). Así, se considera como un elemento transversal del proceso a la participación de las partes interesadas, entre las que están los ciudadanos.

<sup>29</sup> Véase: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/19240-dictamenes-de-evaluacion-de-expedientes-air>

<sup>28</sup> Tomado del Resumen Ejecutivo anual sobre los resultados, avances y mejoras en la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y balance del Análisis de Calidad Regulatoria. A diciembre del 2022. CMCR.



Asimismo, la referencia a Estado abierto resulta significativa, pues como señala Zúñiga (2017), el “(...) empoderamiento de las personas administradas supone la necesidad de crear espacios oportunos para que la ciudadanía pueda establecer sus demandas, generando una respuesta efectiva por parte del Estado. Estos espacios pueden ser de muy diversa índole y suelen denominarse mecanismos o herramientas de participación ciudadana. La incidencia directa de la ciudadanía en los espacios de toma de decisiones obliga a las instituciones estatales a ser más eficientes y transparentes en su labor, lo que reduce el riesgo de actos de corrupción. La suma de todos estos elementos constituye un Estado abierto.”

Igualmente, la participación ciudadana se considera uno de los principios de mejora de la calidad regulatoria, haciendo la LGMCR referencia a dos conceptos que no están comprendidos en el Reglamento del AIR cuando desarrolla este mismo principio, los cuales guardan afinidad con lo señalado por Costa. Tales conceptos son el de confianza pública y de fortalecimiento de la democracia: “Las entidades de la administración pública en el ejercicio de sus potestades normativas propician la transparencia y la participación temprana y continua de la ciudadanía, el sector privado, la academia, la sociedad civil y, en general de todas las partes interesadas, como mecanismo para lograr confianza pública y fortalecimiento de la democracia.” (subrayado agregado). Además, el artículo 16 de la LGMCR dispone que las entidades públicas responsables de la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria promueven de manera permanente acciones y espacios para la participación de las entidades de la administración pública, la ciudadanía, el sector privado, la academia y la sociedad civil, para el intercambio de buenas prácticas nacionales e internacionales, el recojo de información que sustente evidencia para la toma de decisiones, la identificación de problemas públicos relevantes, la generación de propuestas de solución costo-efectivas -entre otros- con el objeto de coadyuvar a la mejora y sostenibilidad del proceso de mejora de la calidad regulatoria.

Adicionalmente, en los dos órganos colegiados que la LGMCR regula, la participación ciudadana está implícita. Por un lado, en la CMCR se presenta de manera indirecta, como un apoyo a la evaluación de este colegiado, ya que la CMCR podría solicitar la colaboración, asesoramiento y opinión de representantes de entidades privadas, así como de especialistas en la materia. Por otro lado, de una manera directa y con un rol oficioso, está presente en la Comisión Consultiva para la Mejora de la Calidad Regulatoria Ex Post, órgano consultivo colegiado creado en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la LGMCR<sup>30</sup> bajo una conformación en su totalidad privada (sector privado, academia y sociedad civil), a cargo de proponer recomendaciones y alertas respecto a regulaciones vigentes de carácter general, aprobadas por normas emitidas por el poder ejecutivo que se encuentran



desactualizadas, no hayan cumplido con sus objetivos o el problema público que pretenden atender no haya sido abordado de manera efectiva o eficiente, generando cargas y costos de cumplimiento no razonables. Además, no obstante que esta Comisión Consultiva se enfoca en el AIR Ex Post, la LGMCR establece que CMCR puede realizar consultas sobre cualquier otro aspecto que considere pueda contribuir al cumplimiento de sus funciones vinculadas con el AIR Ex Ante.

#### f. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi

La eliminación de barreras burocráticas, entendidas éstas últimas como la “exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa”<sup>31</sup>, es un medio mediante el cual se mejora la calidad de las regulaciones. Al respecto, la Ley de Defensa de la Competencia asigna al Indecopi la competencia para eliminar las barreras burocráticas ilegales o irracionales que impidan o dificulten el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado. Para dicho fin, cuenta con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas. Tal Comisión, conforme lo señalado en la Ley de Organización y Funciones del Indecopi<sup>32</sup>, se encarga -entre otros- de aplicar las leyes que regulan el control posterior y la eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas.

Esa misma ley señala que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales,

<sup>30</sup> Al respecto, en la LGMCR se señala que la conformación, designación, requisitos, impedimentos, entre otras disposiciones que correspondan, de los miembros de la Comisión Consultiva, se establecen en su Reglamento.

<sup>31</sup> Artículo 3 de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1256 (2016). El mismo artículo señala además también que “la sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.”; así como enlista todo aquello que no se considera barrera burocrática (por ejemplo, el cobro de aranceles e impuestos).

<sup>32</sup> Aprobada por el Decreto Legislativo N° 1033 (2008).

incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, siendo que mediante resolución la Comisión o la Sala -de ser el caso- se ordena la inaplicación de las barreras burocráticas.

Para Gómez (2021) el análisis de legalidad y razonabilidad previsto en la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (Decreto Legislativo N° 1256) es prácticamente un control ex post bajo los parámetros del AIR. Así, este autor indica que existen dos instrumentos que buscan la mejora de la calidad regulatoria: el Análisis de Impacto Regulatorio y el Régimen de Eliminación de Barreras Burocráticas. El primero sirve para diseñar ex ante una regulación legal, eficaz y eficiente. El segundo efectúa un control ex post y castiga con inaplicación y sanciones las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad (pp.521).

Partiendo de tales competencias, a través del Decreto Legislativo N° 1448 se precisó en el numeral 2.8 del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310 que “solo a pedido de parte se puede iniciar un procedimiento en materia de eliminación de barreras burocráticas respecto de los procedimientos administrativos o requisitos que han sido validados o ratificados como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria, salvo presentación de denuncia informativa en cuyo caso puede iniciarse de oficio.” Ello, por cuanto iniciar procedimientos de oficio respecto a procedimientos administrativos que han sido validados y/o ratificados como resultado del ACR significaría una duplicidad de esfuerzos que en la práctica podría constituir superposición de competencias, salvo presentación de denuncia informativa formulada por gremios empresariales, colegios profesionales, la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones, en cuyo caso Indecopi puede iniciar procedimiento de oficio<sup>33</sup>. Asimismo, se precisó en el referido numeral 2.8 que “en los casos en que el Indecopi identifique una presunta barrera burocrática derivada de modificaciones posteriores en el marco normativo que regula el ejercicio de actividades económicas, pone el hecho en conocimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros para que requiera a la entidad que remita el Análisis de Calidad Regulatoria en un plazo no mayor a los 30 días hábiles, cuando corresponda. Frente al incumplimiento por parte de la entidad, el Indecopi inicia el procedimiento de oficio”.

Siendo que con la LGMCR se va a unificar y regular de manera integral el marco con rango de ley que rige la materia, derogando tanto el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, como al Decreto Legislativo N° 1448, a través de una disposición complementaria final<sup>34</sup> se recoge lo regulado en el mencionado numeral 2.8, a fin de que este no subsista como tal, de manera residual, dado que el artículo 2 que lo contiene sí se deroga.



### III. Conclusiones

Con la LGMCR se consolida el proceso de mejora de la calidad regulatoria en el Perú bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, como ministerio conductor del proceso de modernización de la gestión pública y centro de gobierno. A fin de dotar de autonomía funcional e independencia a dicha rectoría, esta se ejerce -en el marco de la gobernanza peruana- a través de la Secretaría de Gestión Pública, órgano de línea de la Presidencia del Consejo de Ministros que ostenta la calidad de ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y la Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública.

Respecto de la LGMCR cabe destacar que esta ley: i) introduce nuevos principios que rigen el proceso de mejora de la calidad regulatoria en el poder ejecutivo, como el de orientación a las personas, subsidiaridad y sostenibilidad ambiental; ii) enfatiza la necesaria coordinación y articulación entre las entidades públicas en materia de mejora de la calidad regulatoria, especialmente entre la Secretaría de Gestión Pública, el MEF y el MINJUSDH; iii) precisa los roles al interior de las entidades públicas respecto a la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, fortaleciendo el rol del Oficial de Mejora de la Calidad Regulatoria; iv) refuerza el carácter

<sup>33</sup> En Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1448.

<sup>34</sup> Séptima Disposición Complementaria Final de la LGMCR

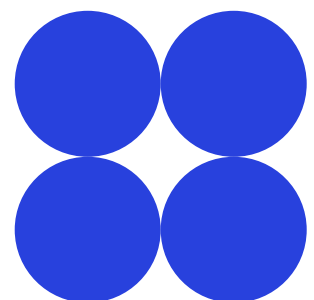


carácter técnico e institucional de la CMCR, la cual viene desempeñando un rol importante en el país a través de la validación del ACR y del AIR Ex Ante de los proyectos normativos que presentan las entidades del poder ejecutivo; v) incluye a la participación ciudadana como un componente transversal a lo largo del proceso; y, vi) complementa conceptos que no tenían desarrollo en una norma con rango de ley, reforzando otros que estaban a nivel reglamentario, dando así mayor sostenibilidad y legitimidad al proceso como política pública a implementarse en el poder ejecutivo.

Si bien aún queda pendiente extender el proceso y con este, la aplicación progresiva y obligatoria de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria a otros ámbitos del Estado, tales como los gobiernos regionales y locales, el Decreto Legislativo N° 1565 -sin extralimitarse del mandato de las facultades delegadas (limitado al poder ejecutivo)- ha incluido acertadamente una disposición

complementaria final que señala que la Secretaría de Gestión Pública orienta a tales niveles de gobierno para que las regulaciones que emitan en el marco de sus competencias, se sustenten en evidencia, como resultado de un proceso de análisis integral, oportuno, transparente y con atención en los impactos que se generen en la ciudadanía, guardando concordancia con las políticas y normas nacionales.

Finalmente, el verdadero impacto de la LGMCR y su contribución a la reforma regulatoria en el Perú solo se podrá conocer a través de los resultados de su efectivo cumplimiento e implementación. En ese sentido, cobra relevancia la disposición complementaria final incluida en la LGMCR a través de la cual se establece que en un plazo de cuatro años la Presidencia del Consejo de Ministros evalúe los avances del proceso, proponiendo las mejoras y recomendaciones que correspondan<sup>35</sup>. Tal evaluación deberá validar la ruta que la LGMCR ha decidido trazar o plantear los ajustes que deberá seguir la reforma.



<sup>32</sup> Sin perjuicio de las evaluaciones periódicas que se realicen como parte de la mejora continua..



## Referencias

Corporación Andina de Fomento- CAF – Banco de desarrollo de América Latina. Innovación Digital del Estado. Policy Brief #8. Agilizando el Estado en América Latina: la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria de México y sus estrategias de simplificación de trámites y mejora de las regulaciones. Mejora regulatoria. 2020

Costa, E. (2018). La participación ciudadana en la evaluación de impacto regulatorio: Desafíos para la Administración. Revista de Derecho Público. Número Especial, pp.37-52.

Gómez, H. (2021). El análisis de impacto regulatorio y el régimen de control de las barreras burocráticas como herramienta para la modernización de la administración pública. En Juan F. Jiménez (Ed.), Buen gobierno y mejor gestión. Gaceta Jurídica (495- 523). Gestión Pública.

Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMRC). (2022). Resumen Ejecutivo anual sobre los resultados, avances y mejoras en la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante y balance del Análisis de Calidad Regulatoria. 2022. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4473905/Reporte\\_Anual\\_CMCR\\_2022.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4473905/Reporte_Anual_CMCR_2022.pdf)

Martínez, J. (2017). Algunas reflexiones sobre la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y la autonomía de los gobiernos subnacionales. Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú. N° 1, pp. 24-31.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (s/f). Programa País OCDE-Perú Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones. Disponible en: [https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation\\_Executive\\_Summaries\\_CP\\_Peru\\_WEB\\_version\\_with\\_covers\\_ESP.pdf](https://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/Compilation_Executive_Summaries_CP_Peru_WEB_version_with_covers_ESP.pdf)

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2012). Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Estudio de la Política Regulatoria del Perú, Uniendo el marco para la calidad regulatoria. Aspectos claves. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento. Revisiones de la OCDE sobre reforma regulatoria. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b1c5d677-es/index.html?itemId=/content/component/b1c5d677-es>

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030. Aprobada con Decreto Supremo N° 103-2022-PCM. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/3361746-103-2022-pcm>

Quintana, E. (2021). Calidad regulatoria en Perú: de la simplificación administrativa al análisis de impacto regulatorio en cámara lenta. Advocatus. N° 4, pp.117-149.

Zúñiga, A.. (2017). El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia (pp. 101-112). En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (Eds.), Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>

