Proyecto de Resolución Legislativa N° 9786/2024-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

ALEJANDRO ENRIQUE CAVERO ALVA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite Documentario
16 DIC. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:10 p.m.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 70 Y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE LOGRAR LA EFECTIVA IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PREVIA DE LOS IMPACTOS DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS PROPOSICIONES DE LEY O DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

El Congresista de la República que suscribe, **Alejandro Enrique Cavero Alva**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 22 literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de Resolución Legislativa del Congreso

FÓRMULA LEGAL

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 70 Y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE LOGRAR LA EFECTIVA IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PREVIA DE LOS IMPACTOS DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS PROPOSICIONES DE LEY O DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

Artículo Único. Modificación de los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifican los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, en los siguientes términos:

"Dictámenes

Artículo 70.- Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento,

además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica **y calidad** legislativa. Incluyen:

1. La exposición del problema **público** que se pretende resolver, **la evidencia que lo sustenta y la determinación de los actores y grupos de interés que se verían afectados directa o indirectamente.**
2. **El objetivo general y los objetivos específicos consistentes con el problema que se pretende resolver.**
3. **Otras propuestas alternas que permitan solucionar el problema público identificado.**
4. Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar **los ciudadanos y sus organizaciones.**
5. Una sumilla de las opiniones técnicas que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las instituciones públicas y privadas.
6. La referencia al estudio de antecedentes legislativos.
7. El efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, con precisión de las normas cuya derogación o modificación se propone.
8. La ponderación **de los impactos de la futura norma legal realizada conforme al análisis costo-beneficio,** incluyendo los **impactos** monetarios y no monetarios, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, **siguiendo los mecanismos de evaluación de impactos de las diferentes alternativas de solución que permitan identificar la alternativa normativa más beneficiosa para la sociedad, según la metodología elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República. La elección del mecanismo de evaluación de alternativas de solución se realiza de acuerdo con los criterios que establezca la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, en función de la magnitud de los impactos económicos y**

sociales de las medidas propuestas y la cantidad o extensión de los actores y grupos de interés que se verían afectados. Cuando corresponda, la evaluación de impactos considera también los impactos ambientales.

[...]".

Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75.- Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema **público** que se pretende resolver; **la evidencia que lo sustenta; los objetivos generales y específicos buscados**; los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; **y** el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar.

Asimismo, incluye una ponderación de los impactos de la futura norma legal realizada conforme al análisis costo-beneficio, incluyendo los impactos monetarios y no monetarios, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, siguiendo los mecanismos de evaluación de impactos de las diferentes alternativas de solución que permita identificar la alternativa normativa más beneficiosa para la sociedad, según la metodología elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República. La elección del mecanismo de evaluación de las alternativas de solución se realiza de acuerdo con los criterios que establezca la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, en función de la magnitud de los impactos económicos y sociales de las medidas propuestas y la cantidad o extensión de los actores y grupos de interés que se verían afectados. Cuando corresponda, la evaluación de impactos considera también los impactos ambientales.

[...]

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 70 Y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE LOGRAR LA EFECTIVA IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PREVIA DE LOS IMPACTOS DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS PROPOSICIONES DE LEY O DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa deben ceñirse a criterios de técnica **y calidad** legislativa."

Lima, 18 de noviembre de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CAVERO ALVA Alejandro Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/11/2024 17:17:39-0500

CONGRESO de la REPÚBLICA
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 16:14:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 10:20:30-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 10:20:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 21/11/2024 16:42:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MALAGA TRILLO George Edward FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2024 12:23:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AMURUZ DULANTO Yessica Rosselli FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2024 16:17:18-0500

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 70 Y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, A FIN DE LOGRAR LA EFECTIVA IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN PREVIA DE LOS IMPACTOS DE LAS PROPUESTAS CONTENIDAS EN LAS PROPOSICIONES DE LEY O DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El desarrollo económico y social de los países requiere, como presupuesto fundamental, contar con marco institucional que garantice que las decisiones del Estado, en el despliegue de su actuación, sean eficientes y respondan al único fin de mejorar las condiciones en las que los ciudadanos, instituciones y empresas se desenvuelven; es decir, que dichas decisiones estén destinadas a maximizar el bienestar general.

En concordancia con ello, el artículo 43 de la Constitución Política del Perú establece que constituye un deber primordial del Estado "promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación".

Ahora bien, el Estado, a través de su fuerza normativa, cuenta con la capacidad de emitir regulaciones y normas que afectan directamente las vidas de los ciudadanos. Esta fuerza normativa, en concordancia con el artículo 43 de la Constitución, debe buscar maximizar el bienestar general: constituye este deber, asimismo, un límite a la fuerza normativa del Estado. Pues de lo contrario, si la fuerza normativa del Estado no cumple estrictamente con dicho deber, podría ser ejercida de manera que restrinja ilegítimamente derechos fundamentales, deteriore la institucionalidad del país y propicie un ambiente negativo para el desarrollo económico y social.

Respecto del último punto mencionado, es cada vez mayor la importancia otorgada por la academia y los organismos internacionales a la necesidad de emitir regulaciones eficientes, que maximicen el bienestar. Farías y Olivares, en un informe para el Banco Interamericano de Desarrollo, señalan:

> "(...) la regulación desempeña un papel esencial. Por un lado, es fundamental para corregir fallas de mercado y promover el bienestar; por otro, sin las instituciones ni las herramientas indispensables, la regulación puede también generar costos innecesarios y estimular asignaciones ineficientes de los recursos, que obstaculizan la creación de empleo, la innovación y el crecimiento"[1].

En respuesta a tal necesidad de contar con normas y regulaciones eficientes, que respondan a problemas públicos reales y que maximicen el bienestar, la academia y la experiencia internacional han desarrollado diversas herramientas aplicables en el proceso de producción normativa, que tienen como objetivo permitir una ponderación exhaustiva de la necesidad de emitir una nueva regulación y los impactos que esta generaría, así como apreciar las distintas alternativas de solución a un problema público, permitiendo elegir la más eficiente. Dichas herramientas se vienen implementando para la producción normativa en el Poder Ejecutivo y, aunque en menor medida, en el proceso legislativo en el Congreso de la República.

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Una de las herramientas ampliamente utilizadas para la evaluación de impactos de los proyectos normativos es el Análisis Costo Beneficio (en adelante, ACB), herramienta que no ha sido ajena a la producción legislativa del Parlamento. De acuerdo con el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, los proyectos de ley deben contener, obligatoriamente, un análisis costo-beneficio, el cual debe contener la

[1] Pedro Farías y Eliezer Olivares en ¿Preparados para Regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y El Caribe. BID, 2022. Pág. 12.

identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con las medidas propuestas, los efectos monetarios y no monetarios que estos impliquen, su impacto económico y, de ser el caso, el impacto presupuestal y ambiental.

> **"Requisitos y presentación de las proposiciones**
>
> **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. (...)"

La obligatoriedad de realizar una evaluación de los posibles impactos de las propuestas legislativas se mantiene, conforme al flujo del ciclo legislativo, para la elaboración de los dictámenes por parte de las comisiones ordinarias del Congreso. Sobre ello, el artículo 70 del Reglamento del Congreso precisa los requisitos mínimos para los dictámenes, señalando en el numeral 6 los requisitos relativos a la evaluación de impactos de las proposiciones de ley:

> **"Dictámenes**
>
> **Artículo 70.** Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento (...)

Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica legislativa. Incluyen:

(...)

6. La ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluyendo los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen; y, cuando corresponda, su impacto ambiental.

(...)".

Adicionalmente, en febrero de 2023, mediante el Acuerdo de Mesa Directiva 105-2022-2023/MESA-CR, se dispuso la creación, en el Congreso de la República, de la Oficina de Calidad Legislativa. De acuerdo con el artículo 59 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Congreso de la República, la Oficina de Calidad Legislativa es un órgano de apoyo dependiente de la Oficialía Mayor, responsable de asesorar y asistir a las comisiones parlamentarias sobre, entre otros asuntos, el análisis costo-beneficio de los proyectos de ley y dictámenes a los que hace referencia los artículos 75 y 70 del Reglamento del Congreso, respectivamente.

El artículo 60 del Reglamento de Organización y Funciones del Congreso de la República detalla las funciones de la Oficina de Calidad Legislativa. Respecto del análisis costo-beneficio, son funciones de dicha Oficina:

"Artículo 60. Funciones de la Oficina de Calidad Legislativa

Las funciones de la Oficina de Calidad Legislativa son las siguientes:

a) Asesorar o formular informes técnicos, respecto de la correcta aplicación de la metodología de análisis costo-beneficio en los proyectos de ley o predictamen, cuando lo requieran las comisiones ordinarias.

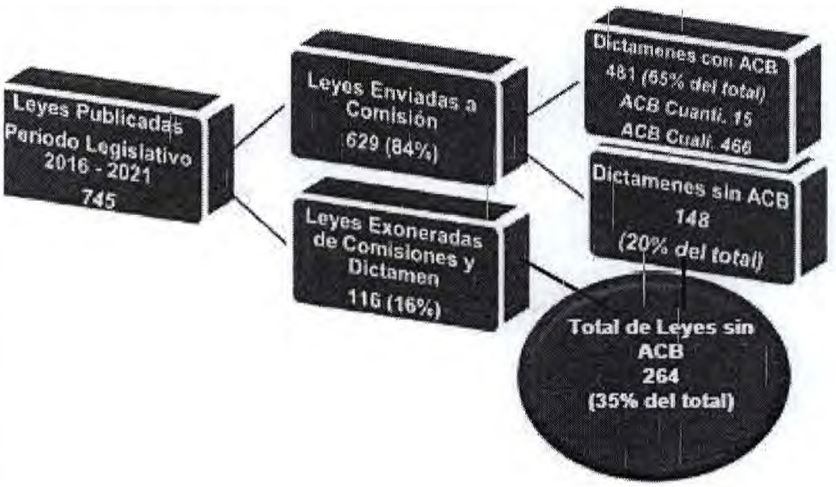
b) Establecer y difundir la metodología para el análisis costo-beneficio de proyectos de ley, como parte del estudio de las comisiones ordinarias.

(...)"

En agosto de 2023, tres décadas después de la introducción por primera vez del Análisis Costo Beneficio en el reglamento del Congreso, la Oficina de Calidad Legislativa empezó a ejercer sus funciones, partiendo, como era necesario, por una evaluación sobre cómo se ha venido aplicando dicha herramienta. Así, se ha identificado oportunidades de mejora, tomando en cuenta, además, las buenas prácticas en materia de calidad legislativa promovidas por organismos internacionales como la OCDE.

De acuerdo con información del Área de Estadística del Congreso de la República, en el período parlamentario 2016-2021 se aprobaron 745 leyes, de las cuales el 20% correspondieron a dictámenes que no cumplieron con el requisito del análisis costo beneficio. Asimismo, se observó que entre las leyes cuyos dictámenes cumplieron con el requisito del ACB, únicamente 15 presentaron un ACB cuantitativo.

Cumplimiento del análisis costo beneficio – período parlamentario 2016-2021



Fuente: Área de Estadística del Congreso de la República

Posteriormente, la Oficina de Calidad Legislativa evaluó 254 leyes publicadas a partir del período julio 2023. Respecto de los requisitos establecidos en el artículo 75 (para proyectos de ley) y 70 (para dictámenes), se observó que en el 93% de los casos se cumplió con incluir en la exposición de motivos el acápite correspondiente al análisis costo beneficio. De los dictámenes evaluados que cumplían con incluir un análisis costo beneficio, el 91% contenía únicamente un análisis cualitativo, mientras que solo el 9% incluyó consideraciones cuantitativas. No obstante, la estadística que más preocupa a la Oficina de Calidad Legislativa revela que el 54% de los análisis costo beneficio evaluados solo expresaban en una frase genérica que la propuesta de ley no irroga gastos al erario.

Tal situación preocupa pues, si bien formalmente se estaría cumpliendo con lo estipulado en el reglamento del Congreso, en la práctica un grupo importante de los análisis costo beneficio que se realizan en el Congreso de la República no estarían cumpliendo con el propósito que persigue dicha herramienta, el cual consiste en optar siempre por las medidas más eficientes: plantear alternativas de solución, identificar los costos reales y potenciales de las medidas planteadas para todos los actores a los que les impactaría –y no solo el erario público-, los beneficios que la medida generaría y sobre quiénes recaerían, a fin de optar por la opción en la cual los beneficios superen con mayor margen a los costos. Y esto es así incluso para leyes con fuerte impacto político y mediático.

Los resultados de la evaluación sobre la implementación del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y dictámenes en el Congreso revelan claramente que estos difieren mucho entre sí. Existen análisis que recurren únicamente a la frase genérica de que la medida no irroga gastos al erario. Otros análisis evalúan los costos de la medida únicamente desde la perspectiva de los fondos y entidades públicas; otros incluyen los costos que se generarían a actores privados que se ven impactados por la medida. Asimismo, algunos son elaborados únicamente a partir de consideraciones cualitativas; otros, aunque muy pocos, incluyen consideraciones cuantitativas.

Así también, existen análisis que son elaborados a partir de una perspectiva de costos monetarios únicamente, mientras que otros incluyen, además, costos no monetarios. En suma, se evidencia que una de las principales causas que ha impedido que la herramienta del análisis costo beneficio cumpla la finalidad buscada es que no existe una metodología, o metodologías, que establezcan lineamientos y requisitos mínimos para la elaboración del análisis costo beneficio que, sobre todo, orienten a los autores

de las iniciativas legislativas y de los dictámenes en la elaboración adecuada del análisis de impactos de las medidas propuestas.

Por otro lado, los análisis costo beneficio son elaborados, conforme a lo indicado anteriormente, tanto para los proyectos de ley como en los dictámenes de las comisiones; es decir, son elaborados por el personal de los despachos de los congresistas y por el personal de las comisiones. Este personal, sin embargo, es de muy alta rotación, sobre todo en las comisiones ordinarias, en las que el personal se renueva cada año y el manejo de la herramienta del ACB, evidentemente, no es un requisito para su contratación. Existe, así, una ventana muy reducida para capacitar a dicho personal en la elaboración del análisis costo beneficio.

Sin embargo, consideramos que este problema está, a su vez, relacionado con la falta de metodologías uniforme o estandarizada para el desarrollo del análisis costo beneficio, pues contar con esa base es un requisito para capacitar al personal de los despachos congresales y comisiones, o para orientarlos en la elaboración adecuada del análisis costo beneficio.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Como se mencionó en el acápite anterior, el análisis costo beneficio no es nuevo en el Congreso de la República. Su primera inserción al reglamento del Congreso data de 1993, y a la fecha se exige como un requisito para los proyectos de ley y para los

dictámenes de las comisiones, de acuerdo con lo establecido en los artículos 75 y 70[2], respectivamente.

Posteriormente, en diciembre de 1997 se publicó la Ley 26889, Ley Marco para la Sistematización Legislativa que, entre otros aspectos, introdujo lineamientos para la elaboración de leyes, resoluciones legislativas, decretos legislativos, normas regionales de carácter general y decretos de urgencia. Su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS, que sustituyó al reglamento anterior, aprobado mediante 008-2006-JUS, es donde se desarrolla los lineamientos para la elaboración de proyectos normativos.

De acuerdo con el artículo II del citado dispositivo, la finalidad de los lineamientos establecidos para la homogenización, pertinencia y eficacia de los textos de los proyectos normativos es la de ayudar a la mejora de la calidad normativa en el

---

[2] **Reglamento del Congreso de la República**
"Artículo 70. Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento (...)

Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica legislativa. Incluyen:
(...)
6. La ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluyendo los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen; y, cuando corresponda, su impacto ambiental.
(...)".

"Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. (...)"

ordenamiento jurídico, garantizando la seguridad jurídica. Asimismo, su artículo IV ofrece algunas definiciones relevantes para nuestro caso de análisis, entre las que resaltamos:

i. **Calidad normativa:** Cualidad del ordenamiento jurídico de generar de manera apropiada efectos jurídicos, los cuales deben ser favorables para la sociedad, siguiendo el procedimiento adecuado para su elaboración.

ii. **Análisis de impacto regulatorio ex ante:** Es un proceso que permite 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.

iii. **Mejora de la calidad regulatoria:** Es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continúo orientado a promover la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por la cual la Administración Pública decide usar la regulación como un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basado en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y efectos; y, cargas administrativas, respaldado por la participación integral de las partes interesadas con la finalidad de generar y

facilitar el desarrollo integral y sostenible, el bienestar social y el fortalecimiento del buen gobierno.[3]

Por otro lado, el artículo 9 del Reglamento bajo comentario regula lo referido al análisis de impactos cuantitativos o cualitativos de las normas. Al respecto, señala que este análisis se utiliza para conocer en términos cuantitativos o cualitativos los efectos que tendría una propuesta normativa sobre las distintas variables que impactan sobre los actores, la sociedad y el bienestar general. De esta manera, el análisis permite cuantificar o, cuanto menos, apreciar cualitativamente los costos y beneficios que potencialmente generarían las medidas propuestas. Asimismo, en el marco de la Ley Marco para la Sistematización Legislativa, señala que el análisis de impactos cuantitativos y cualitativos resulta obligatorio en todos los proyectos normativos que elaboran las entidades de la administración pública, así como en los proyectos de ley que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios y aquellos vinculados con políticas sociales y ambientales.

Por otro lado, en mayo de 2023 se publicó el Decreto Legislativo 1565, que aprueba la Ley general de mejora de la calidad regulatoria, cuyo ámbito de aplicación recae sobre las entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con potestad para aprobar o proponer disposiciones normativas de carácter general. En su artículo tercero desarrolla una lisita de principios de la mejora de la calidad regulatoria, algunos de los cuales consideramos importante resaltar:

[3] Reglamento de la Ley marco para la producción y sistematización legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo 007-2022-JUS. Artículo IV.- Definiciones.

- **Empleo de evidencia:** resalta la importancia de sustentar las intervenciones normativas con evidencia obtenida a parir de la información disponible n fuentes confiables y objetivas, teniendo en cuenta los datos cuantitativos y cualitativos, el análisis y la experiencia científica.
- **Necesidad:** una regulación que cumple con el principio de necesidad es aquella que cuenta con evidencia que demuestre que la alternativa de solución elegida es la más beneficiosa, respecto de las otras alternativas consideradas. Así, la regulación cumple de la mejor manera posible el objetivo de resolver, reducir los riesgos o mitigar el problema público identificado.
- **Subsidiariedad:** dicta que únicamente corresponde el empleo de opciones regulatorias cuando no exista alguna otra alternativa de solución no regulatoria superior en términos de costo-efectividad. Incluso señala que, en caso de duda sobre la necesidad de emitir una regulación, se optará por no emitirla.

En cuanto al análisis de impactos al que nos venimos refiriendo en esta exposición de motivos, en el decreto legislativo bajo comentario se encuentra regulado bajo el concepto —más amplio— de análisis de impacto regulatorio *ex ante* en el numeral 3 de su artículo 5, referido a los "instrumentos de mejora de la calidad regulatoria". Sobre este análisis de impacto señala:

> **"Artículo 5.- Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria**
>
> (...)
>
> **2. Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante**
>
> Tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para <u>identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público</u>, considerando la identificación y el análisis de riesgos, <u>con el fin de adoptar la mejor alternativa</u>

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". (El subrayado es nuestro).

Por otro lado, el decreto legislativo introdujo el concepto de gobernanza regulatoria en nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto, el artículo 7 señala que esta "se centra en la generación de las condiciones que aseguren el adecuado tratamiento de los problemas públicos". Para tal fin se emplean los "instrumentos de mejora de calidad regulatoria basados en evidencia, los que se desarrollan en un marco de predictibilidad, colaboración y corresponsabilidad que tienen el Estado, la ciudadanía, el sector privado, la academia y la sociedad civil, quienes interactúan con transparencia, cooperación y buena fe".

Asimismo, el citado decreto legislativo precisó que la rectoría de la mejora de la calidad regulatoria recae sobre la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, en el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

En el Congreso de la República

En cuanto a la evolución del análisis costo beneficio en el Congreso de la República, en 2005 la Dirección General Parlamentaria del Congreso de la República publicó la "Guía de orientación del análisis costo beneficio legislativo –ACBL", la cual estableció lineamientos para el desarrollo del ACB en los proyectos de ley, entendiendo a este análisis como una serie de seis pasos concatenados, los que incluyen la identificación de los actores (entidades, grupos o sujetos).

Años después, en 2017 el Congreso de la República, mediante el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios, en cooperación con el Consorcio de Investigación Económica y Social y la *Konrad Adenauer Stiftung*, publicó el Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. En este, se desarrolla dos metodologías para el desarrollo del análisis costo beneficio, uno simplificado y uno completo, los cuales incluyen los pasos detallados en la siguiente tabla:

ACB COMPLETO	ACB SIMPLIFICADO
A. Determinación de si debe realizarse el ACB y la modalidad a desarrollarse	A. Determinación de si debe realizarse el ACB y la modalidad a desarrollarse
B. Identificación de las alternativas posibles	B. Identificación de las alternativas posibles
C. Identificación de los impactos normativos	C. Identificación de los impactos normativos
D. Estimación monetaria de los costos y beneficios (cuantitativos y cualitativos)	D. Estimación monetaria de los costos y beneficios (cuantitativos y cualitativos) **con metodologías de análisis costo efectividad o el modelo de costos estándar**.
E. Comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento)	E. Comparación de los costos y beneficios (directos, indirectos y de cumplimiento)

F. Estimación del Valor Presente Neto de los beneficios y de los costos futuros	F. ---
G. Pruebas de sensibilidad a la incertidumbre	G.---
H. Identificación de los temas de equidad	H.---
I. Elaboración del reporte de ACB	I. Elaboración del reporte de ACB

Elaboración propia

3. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

Como se señaló en el acápite correspondiente a la identificación del problema público, si bien el Reglamento del Congreso establece la obligatoriedad del análisis costo beneficio en los proyectos de ley y los dictámenes de las comisiones, en la práctica no se está cumpliendo con la finalidad de esta exigencia. Ello es atribuido a su complejidad como al hecho de que no existen lineamientos metodológicos homogéneos para el desarrollo de este instrumento analítico que tanto los autores de las iniciativas legislativas como de los dictámenes de las comisiones deban seguir por mandato reglamentario. Así, como se evidenció en el acápite correspondiente, la mayoría de los análisis costo beneficio elaborados en los proyectos de ley y dictámenes no cuantifican adecuadamente los costos y beneficios asociados a las medidas propuestas, y, en cuanto a las estimaciones cualitativas, suelen ser elaboradas de manera genérica.

Asimismo, debe destacarse que existen oportunidades de mejora en cuanto a la identificación de los actores impactados por las propuestas normativas de ser aprobadas, así como en el planteamiento y evaluación de alternativas de solución. La capacitación del personal involucrado en la elaboración de proyectos de ley y dictámenes, además de enfrentar el desafío de la alta rotación del personal, resulta poco efectiva si no se cuenta con lineamientos metodológicos exigidos reglamentariamente.

En ese sentido, la propuesta de este proyecto de resolución legislativa consiste en modificar los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso de la República a fin de precisar que, tanto para los proyectos de ley como para los dictámenes de las comisiones, es necesario el desarrollo de la ponderación de impactos de la futura norma conforme a la metodología de análisis costo beneficio, u otras metodologías, dispuestas por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, y según los criterios de selección de metodología dispuestos por dicha Oficina, para los cuales se deberá considerar la magnitud de los impactos de las medidas propuestas y la cantidad o extensión de los grupos afectados.

En este punto es pertinente abordar lo concerniente a las "otras metodologías" de ponderación de impactos de las futuras normas legales. Estas han sido elaboradas, por la literatura especializada y los organismos internacionales, como alternativas al análisis costo beneficio para aquellos proyectos normativos que, o por su materia u objeto, impliquen impactos de menor magnitud —entendiendo al análisis costo beneficio clásico como una herramienta altamente técnica y de mayor complejidad, adecuada para los proyectos normativos que impliquen, o puedan implicar, una mayor magnitud de impactos.

Un desarrollo de dichos métodos alternativos puede ser encontrado en el documento "Metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante", publicado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros en 2022. Además del análisis costo beneficio, se desarrollan las metodologías para el **análisis multicriterio,** el **análisis costo efectividad** y el **análisis de riesgos**. Asimismo, de acuerdo con dicho documento, los criterios que deben ser considerados para la elección de la metodología a través de la cual se evaluarán los impactos de las alternativas de solución son (i) la magnitud del impacto de las alternativas, (ii) la robustez en los resultados, (iii) la precisión necesaria para identificar a la mejor alternativa, (iv) la cantidad de grupos afectados, y (v) el grado previsible de oposición a las alternativas.

En definitiva, la intención del legislador al requerir en el Reglamento del Congreso que las iniciativas legislativas cuenten con "el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental", lejos de fijar una única metodología, fue la de resaltar la necesidad de efectuar un análisis previo de impactos de las medidas propuestas y de las distintas alternativas de solución. En ese sentido, si se busca perfeccionar el análisis costo beneficio mediante la metodología que desarrolle la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso, resulta consecuente habilitar el uso de otras metodologías para los proyectos de ley de menor impacto, según los criterios que defina dicha oficina.

Vale precisar que la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso, como área especializada, es la adecuada para establecer la metodología y los criterios de

selección, en concordancia con lo establecido en el artículo 60 del ROF del Congreso de la República:

> **"Artículo 60. Funciones de la Oficina de Calidad Legislativa**
> Las funciones de la Oficina de Calidad Legislativa son las siguientes:
>
> a) Asesorar o formular informes técnicos, respecto de la correcta aplicación de la metodología de análisis costo-beneficio en los proyectos de ley o predictamen, cuando lo requieran las comisiones ordinarias.
>
> b) Establecer y difundir la metodología para el análisis costo-beneficio de proyectos de ley, como parte del estudio de las comisiones ordinarias.
>
> (...)"

Asimismo, respecto del procedimiento interno de aprobación de la metodología, cabe precisar que de acuerdo con el literal n) del artículo 12 del ROF del Congreso, corresponde a la Oficialía Mayor disponer, conforme a los documentos normativos institucionales, la elaboración o modificación de los documentos internos para garantizar y mejorar el funcionamiento del Servicio Parlamentario, los cuales son sometidos a consideración de la Mesa Directiva para su aprobación.

4. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

A través del presente proyecto de resolución legislativa del Congreso, se busca modificar los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso, a fin de precisar que el análisis costo beneficio de los proyectos de ley y dictámenes de comisiones deberá

desarrollarse sobre la base de la metodología elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, así como para los métodos alternativos de evaluación previa de impactos que sean pertinentes. En la siguiente tabla se detallan dichas modificaciones propuestas:

	Reglamento del Congreso – texto actual	**Propuesta**
Artículo 70	**Dictámenes** **Artículo 70.** Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica legislativa. Incluyen: 1. La exposición del problema que se pretende resolver. 2. Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas.	**Dictámenes** **Artículo 70.** Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos. Los dictámenes deben ceñirse a criterios de técnica **y calidad** legislativa. Incluyen: **1.** La exposición del problema **público** que se pretende resolver, **la evidencia que lo sustenta y la determinación de los actores y grupos de interés**

	3. Una sumilla de las opiniones técnicas que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las instituciones públicas y privadas. 4. La referencia al estudio de antecedentes legislativos. 5. El efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, con precisión de las normas cuya derogación o modificación se propone. 6. La ponderación del análisis costo-beneficio de la futura norma legal, incluyendo los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta del dictamen; y, cuando corresponda, su impacto ambiental. [...]	**que se verían afectados directa o indirectamente.** **2. El objetivo general y los objetivos específicos consistentes con el problema que se pretende resolver.** **3. Otras alternativas de solución al problema que se pretende resolver.** **4.** Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar **los ciudadanos y sus organizaciones**. **5.** Una sumilla de las opiniones técnicas que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las instituciones públicas y privadas. **6.** La referencia al estudio de antecedentes legislativos. **7.** El efecto de la propuesta sobre la legislación nacional, con precisión de las normas cuya derogación o modificación se propone. **8.** La ponderación **de los impactos de la futura norma legal realizada conforme al análisis costo-beneficio,** incluyendo los

		impactos monetarios y no monetarios, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, **siguiendo los mecanismos de evaluación de impactos de las diferentes alternativas de solución que permitan identificar la alternativa normativa más beneficiosa para la sociedad, según la metodología elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República. La elección del mecanismo de evaluación de alternativas de solución se realiza de acuerdo con los criterios que establezca la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, en función de la magnitud de los impactos económicos y sociales de las medidas propuestas y la cantidad o extensión de los actores y grupos de interés que se verían afectados. Cuando corresponda, la evaluación de**

		impactos considera también los impactos ambientales. [...]".
Artículo 75	**Requisitos y presentación de las proposiciones** **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar; el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental. (...)	**Requisitos y presentación de las proposiciones** **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema **público** que se pretende resolver; **la evidencia que lo sustenta; los objetivos generales y específicos buscados**; los fundamentos de la propuesta; los antecedentes legislativos; **y** el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. **Asimismo, incluye una ponderación de los impactos de la futura norma legal realizada conforme al análisis costo-beneficio, incluyendo los**

		impactos monetarios y no monetarios, el impacto económico, cuando corresponda también el impacto presupuestal, siguiendo los mecanismos de evaluación de impactos de las diferentes alternativas de solución que permita identificar la alternativa normativa más beneficiosa para la sociedad, según la metodología elaborada por la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República. La elección del mecanismo de evaluación de las alternativas de solución se realiza de acuerdo con los criterios que establezca la Oficina de Calidad Legislativa del Congreso de la República, en función de la magnitud de los impactos económicos y sociales de las medidas propuestas y la cantidad o extensión de los actores y grupos de interés que

		se verían afectados. Cuando corresponda, la evaluación de impactos considera también los impactos ambientales. [...] Las proposiciones de ley y de resolución legislativa deben ceñirse a criterios de técnica **y calidad** legislativa." (...)

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Consideraciones previas a la aplicación del análisis costo beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivos del proyecto de ley	Alternativas de solución
Diversidad de enfoques en la aplicación del análisis costo beneficio.	• Legisladores • Personal de los despachos congresales • Personal de las comisiones	**Objetivo general** - Mejorar la rigurosidad en la elaboración de las evaluaciones previas de	**1.** No intervenir **2.** Incrementar los programas de capacitación al personal de los despachos congresales y de

	• Personas con facultad para presentar proyectos de ley	impactos de las medidas propuestas en los proyectos de ley y dictámenes.	las comisiones dictaminadoras **3.** Modificar los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso a fin de encargar a la Oficina de Calidad Legislativa la elaboración de las metodologías de evaluación previa de impactos.
		Objetivo(s) especifico(s) - Uniformizar los lineamientos y criterios para la evaluación previa de impactos, encargando a la Oficina de Calidad Legislativa la elaboración de las metodologías correspondientes.	

Alternativa 01: no intervenir – el estado actual se mantiene

Mantener el estado actual, en el que la evaluación previa de impactos de las propuestas legislativas puede conllevar a que se aprueben normas legales ineficientes, que no

cumplan con los objetivos planteados o no resuelvan un problema público, que no maximicen el buen uso de los recursos públicos o el bienestar general.

Bajo este escenario, se puede identificar costos asociados a los usuarios (la ciudadanía) y a los sectores económicos, en tanto las malas regulaciones afectan seriamente el entorno de negocios en general, y a sectores económicos específicos dependiendo de la materia de las regulaciones. Asimismo, en cuanto a los derechos individuales, las normas que, en su proceso de formulación no identifican adecuadamente todos los impactos y sujetos impactados, pueden tener el efecto de restringir injustificadamente los derechos económicos de las personas.

En cuanto a los costos no monetarios, podemos identificar que la emisión de normas legales que no cumplen con estándares de calidad legislativa genera insatisfacción de la ciudadanía frente al Estado y afecta negativamente su institucionalidad. Este, como se puede apreciar, es un costo que impacta tanto en la ciudadanía (insatisfacción) como en el Estado (pérdida de institucionalidad y credibilidad o aprobación frente a la ciudadanía).

Alternativa 02: incrementar la capacitación al personal involucrado en el desarrollo del análisis costo beneficio o evaluación previa de impactos en los proyectos de ley y dictámenes

A través de la capacitación, podría mejorarse la rigurosidad con la que el personal encargado de la elaboración de las propuestas evalúa sus posibles impactos. No obstante, estos beneficios asociados se ven seriamente acotados por dos factores que fueron analizados previamente. En primer lugar, el personal de los despachos congresales, encargados de la elaboración de los proyectos de ley, así como el personal

de las comisiones dictaminadoras, es de muy alta rotación. De esta manera, el personal que concluya exitosamente el ciclo de capacitaciones tendría un tiempo muy limitado para aplicar los conocimientos adquiridos en la práctica.

Por otro lado, implementar únicamente esta segunda alternativa, enfrenta serios retos al no existir una guía metodológica para el desarrollo del análisis costo beneficio que tanto el personal de los despachos congresales como de las comisiones deban seguir. Así, solo con esta medida, no se lograría superar el problema identificado respecto de la falta de uniformidad de criterios para la evaluación de impactos de los proyectos legislativos.

Finalmente, es de considerar el impacto presupuestario para las unidades orgánicas al interior del Congreso que asumirían la impartición de las capacitaciones, ya sea la Oficina de Calidad Legislativa o el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.

Alternativa 03: modificación de los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso para establecer metodologías para el análisis costo beneficio u otros instrumentos de evaluación previa de impactos

Este escenario, que es el propuesto en el presente proyecto de resolución legislativa del Congreso, la actual exigencia reglamentaria de incluir un análisis costo beneficio en los proyectos de ley y dictámenes iría acompañada de una metodología uniforme, además de permitir el uso de otros instrumentos de evaluación de impactos, con los criterios y metodologías elaboradas por la Oficina de Calidad Legislativa, para los proyectos de ley de menor impacto, permitiendo perfeccionar el instrumento del análisis costo beneficio, de mayor complejidad técnica, para los proyectos cuya magnitud de impactos lo requieran.

Bajo este escenario se podría observar mayores beneficios en cuanto a la reducción del riesgo de aprobación de normativas que no resulten eficientes, no resuelvan los problemas públicos identificados, o que no maximicen el uso de los recursos públicos y el bienestar general.

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, es esta la alternativa que presenta mayores beneficios frente a los costos identificados.

Evaluación de impactos identificados de las alternativas de solución

Sujetos Involucrados	Monetario		No monetario	
	Costo	Beneficios	Costo	Beneficios
No intervenir – el estado actual se mantiene				
Usuarios - Ciudadanía			Insatisfacción del público frente al accionar del Estado. Regulaciones que no cumplan con estándares de calidad legislativa pueden resultar vejatorias de derechos.	
Sector privado	Regulaciones ineficientes afectan negativamente el entorno de negocios, restringen injustificadamente derechos patrimoniales.			
Sector público	Normas que afecten negativamente a los sectores económicos, o que ralenticen su	Para el personal involucrado en la elaboración de las iniciativas legislativas y dictámenes	Pérdida de credibilidad y aprobación por parte de la ciudadanía.	

	crecimiento, genera una menor recaudación fiscal.	implicaría mantener el modo actual de trabajo respecto de la evaluación previa de impactos de los proyectos, sin desplegar mayores esfuerzos para el perfeccionamiento de los instrumentos de análisis.		
Alternativa 02: incrementar la capacitación al personal				
Ciudadanía		Reducción muy acotada de los riesgos asociados a la aprobación de normativa ineficiente o que no cumpla con estándares de calidad legislativa.		
Sector privado				
Sector público	Costos asociados a la impartición de cursos de capacitación, a cargo de la Oficina de Calidad Legislativa o el Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios.			Mejora en las capacidades y aptitudes técnicas del personal a cargo de la elaboración de propuestas de ley y dictámenes.
Alternativa 03: modificación de los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso para establecer metodologías para el análisis costo beneficio u otros instrumentos de evaluación previa de impactos				
Ciudadanía		Reducción del riesgo asociado a la emisión de normas que afecten		Mejora de la percepción pública respecto de la rigurosidad
Sector privado				

		negativamente el entorno de negocios o a los sectores económicos, no resuelvan los problemas públicos identificados, o que no maximicen el uso de los recursos públicos y el bienestar general.		técnica con la que se aprueban normas en el Parlamento. Repercusiones positivas en cuanto a la percepción pública del Congreso.
Sector público	Costos asociados a la elaboración de la metodología de análisis costo beneficio y de las otras metodologías de evaluación previa de impactos, aunque ello forma parte de las funciones de la Oficina de Calidad Legislativa, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 60 del ROF del Congreso de la República.	La reducción del riesgo de emisión de normativa nociva para los sectores económicos puede conllevar a un mejor rendimiento de la economía del país, generando mayores ingresos tributarios para el Estado.		Repercusiones positivas en cuanto a la percepción pública del Congreso. Cumplimiento de los estándares internacionales de calidad legislativa, en el marco del proceso de adhesión a la OCDE.

6. RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La modificación de los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso, con la finalidad de mejorar el desarrollo del análisis costo beneficio o, en general, de la evaluación previa de impactos de los proyectos de ley y dictámenes, guarda estrecha relación con la

política 1: **Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.** La relación con esta política consiste en que la mejora de la calidad legislativa tiene un impacto claro en la institucionalidad del Estado, reafirmando que la maximización del bienestar general es el fundamento de actuación de aquél. Asimismo, tendrá repercusiones en cuanto a la transparencia del proceso legislativo y participación ciudadana.

En el mismo sentido, la propuesta guarda relación con la Política 5: **Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes,** al constituir un esfuerzo por emitir normativa maximice el uso de los recursos públicos, contribuya al ambiente de negocios, que resuelva problemas públicos evidenciados y que guarden relación con las políticas de Estado.