Proyecto de Ley N° 2066/2021-CR.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARTURO ALEGRIA GARCIA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
19 MAYO 2022
RECIBIDO
Firma Hora 13:57

PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA INCORPORAR LA OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E IMPACTO REGULATORIO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO Y MODIFICAR LOS REQUISITOS PARA EL DEBATE Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El congresista de la República **Arturo Alegría García,** que suscribe como integrante del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular, en uso de las facultades que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 22, literal c), 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente Proyecto de Resolución Legislativa:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PARA INCORPORAR LA OFICINA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS E IMPACTO REGULATORIO EN LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CONGRESO Y MODIFICAR LOS REQUISITOS PARA EL DEBATE Y APROBACIÓN DE INICIATIVAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Artículo 1. Modificación de los artículos 26, 73, 77, 78 y 87 del Reglamento del Congreso de la República

Se modifican los artículos 26, 73, 77, 78 y 87 del Reglamento del Congreso de la República en los siguientes términos:

"**Estructura Orgánica del Congreso**

Artículo 26. En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas, que se denominará organización

parlamentaria, y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo, que se denominará servicio parlamentario.

La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo tiene **la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio y** el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso**; ambos** se rigen por su Estatuto, aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del presidente.

Etapas del procedimiento legislativo

Artículo 73. El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas:

a) Iniciativa legislativa;
b) Estudio en comisiones;
c) Publicación de los dictámenes **de manera conjunta con el informe de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio** en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano;
d) Debate en el Pleno;
e) Aprobación por doble votación; y,
f) Promulgación.

[...]

Envío a Comisiones y estudio

Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes.

[...]

Las Comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La

Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones asignadas, pueden presentar dictamen conjunto.

No se puede agendar ni debatir ningún proyecto de dictamen que no tenga informe de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio.

Cuando se trate de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa o reconsideración, o por observación formulada por el presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles.

[...]

Debate y aprobación

Artículo 78. No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen ni ningún dictamen que **no cuente con informe de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio. Tampoco puede debatirse un dictamen que no** haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos, siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o **de estos en conjunto**, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A.

[...]

Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a

la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes.

[...]

Para el cumplimiento de sus funciones, la Oficina de Estudios Económicos y de Impacto Regulatorio, gestiona con la asistencia técnica de las unidades de organización de tecnologías de la información o las que hagan sus veces en el Congreso de la República, la implementación de los procesos de integración, intercambio electrónico de datos y servicios en línea, desde la Plataforma Nacional de Interoperabilidad del Estado peruano.

Para el caso de la información financiera y presupuestal disponible en la Plataforma de Información de Datos Automatizados y Seguimiento del Gasto Público del Congreso de la República, la Oficina de Estudios Económicos y de Impacto Regulatorio gestionará como administrador de dicha plataforma, el desarrollo de servicios que culminen el proceso de migración, integración y actualización simultánea con la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas.

[...]"

Artículo 2. Incorporación del artículo 38-A en el Reglamento del Congreso de la República

Se incorpora el artículo 38-A en el Reglamento del Congreso de la República con la siguiente redacción:

"Artículo 38-A. Oficina de Estudios Económicos y Análisis Regulatorio del Congreso

La Oficina de Estudios Económicos y Análisis Regulatorio del Congreso es la dependencia responsable de emitir opinión sobre todos los proyectos de dictámenes elaborados por las comisiones y de absolver consultas en materia económica y de análisis regulatorio que los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso realicen en el Pleno. Estas consultas pueden estar referidas a la elaboración del análisis costo-beneficio o del impacto regulatorio de las iniciativas legislativas.

La Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio se rige por su Estatuto, aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del presidente del Congreso. Sus opiniones no son vinculantes en ningún caso.

El funcionario responsable de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio y el personal especializado son elegidos a través de un concurso público por un período de cinco años y tienen autonomía e independencia en sus decisiones respecto al ámbito de su competencia.

Los postulantes son evaluados por un comité evaluador integrado por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; por el presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; por un jurado de tres rectores seleccionados entre las principales universidades públicas y privadas donde se imparta la carrera profesional o estudios de posgrado de economía, finanzas, análisis económico o impacto regulatorio; y por un representante invitado del Banco Central de Reserva del Perú.

La Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio tiene las siguientes funciones y atribuciones:

1. **Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el proyecto de ley anual de presupuesto.**
2. **Apoyar al Pleno y a las comisiones dictaminadoras en el cumplimiento de sus objetivos.**
3. **Realizar estimaciones del impacto económico o presupuestal de los proyectos de dictamen que son presentados para su debate y aprobación, así como los efectos monetarios o no monetarios sobre personas o grupos de interés concretos.**
4. **Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno con relación a su asignación presupuestaria.**

Las comisiones del Congreso remiten de manera obligatoria, bajo responsabilidad, toda la información del expediente del proyecto de dictamen necesaria para el cumplimiento de sus funciones."

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES

De acuerdo con el principio de corrección funcional, en la Constitución, hay funciones que los poderes públicos tienen constitucionalmente la obligación de realizar, otras que están prohibidas de llevarse a cabo y otras que son llanamente posibles. Este último espectro, el de lo constitucionalmente posible, es particularmente amplio en el caso de órganos que gozan de legitimidad democrática directa como el Congreso de la República[1].

Como manifiesta DELGADO[2], una de las atribuciones constitucionales que más caracteriza al Congreso de la República es la potestad normativa (artículo 102 de la Constitución Política). Sin embargo, lo que mayor fuerza puede darle al Congreso, también puede convertirse en el rasgo que mayor vulnerabilidad le representa, porque cuando la ley es eficaz, el orden prevalece. Si no lo es, resulta un instrumento que, por engañoso y falaz, se convierte en una herramienta social y políticamente devaluada y digna de escasa credibilidad.

Si el valor más importante de la Ley consiste en que esta haya sido aprobada a partir de la mejor y la más variada calidad de información disponible, conforme a la cual se haya producido el debate comprensivo de la diversidad de puntos de vista de los actores o sectores afectados por la medida. Entonces, ¿es socialmente eficiente que el Estado asigne y ejecute parte importante de su presupuesto fiscal en la producción de normas no priorizadas y de incierto cumplimiento o ejecución? ¿Deben los proyectos de ley cumplir requisitos técnicos para presentarse, o basta la sola voluntad política del autor de la iniciativa? ¿importa la producción de resultados de

---

[1] Rodríguez. R. (2021). Guía de Metodología de Análisis Constitucional para la Función Parlamentaria. Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República. pp. 14

[2] Delgado Guembes. C. (2020). Introducción al Estudio del Parlamento Peruano. Fondo Editorial de la Universidad San Ignacio de Loyola. pp. 590-591.

la institución parlamentaria en la dimensión legislativa, además de garantizar mayor eficiencia en la gestión del Estado? [3]

La respuesta es obvia, más aún cuando, por ejemplo, existen diversas interdicciones constitucionales y reglamentarias que muchas veces se pretenden forzar en el proceso de aprobación de una ley. Con lo anterior nos referimos por ejemplo al primer párrafo del artículo 79 de la Constitución se manifiesta que "*los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto*", en razón de que, si se exige un incremento de recursos del tesoro público, se afecta el principio de equilibrio y estabilidad presupuestal y la competencia que corresponde a otro poder de administrar la hacienda pública o en lo referido a la demarcación de nuestro territorio u otras limitaciones de naturaleza reglamentaria.

En tal sentido, el presente proyecto de ley se ajusta a lo establecido por la Constitución Política y el Reglamento ya que busca reafirmar que la potestad normativa del Congreso debe realizarse con efectos utilitarios y beneficiosos a la sociedad, cuya visibilización por parte de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio resulta necesaria para filtrar y reducir del debate político y ordenamiento legislativo, aquellas iniciativas no generen valor público, maximizan conflictos de competencia y afectan el principio de control y balance de poderes.

II. JUSTIFICACIÓN

Todo tiene un costo, todo tiene un valor.

Cass R. Sunstein y Stephen Holmes, en el "*El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*"[4], desarrolla la tesis de que todos los derechos cuestan dinero, sea en una mayor intervención del Estado o cuando se busque la no interferencia de estos costos. Es decir, la acción o inacción de la dotación inicial de derechos o beneficios que tenemos en cada sociedad puede variar de forma positiva

[3] Ibid pp. 596-608.
[4] Sunstein C., Holmes S. (2011). El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos. Siglo Veintiuno Editores S.A.

o negativa respecto de nuestro bienestar neto en la sociedad cuando se produce algún tipo de regulación.

En igual sentido, Ronald Coase en "El problema del costo social"[5], afirmó la idea de que la intervención estatal en la asignación de recursos sólo se justifica en el caso que tal intervención pueda realizarse a un menor costo que el que supondría la utilización de los mecanismos del mercado.

Si hacemos retrospección a todas decisiones en nuestra vida, aun sin darnos cuenta, aplicamos el costo-beneficio para tomar decisiones. Realizamos algo sólo si el beneficio que obtenemos con ella es por lo menos igual al costo de la mejor alternativa sacrificada por realizar cualquier acción, cuyos beneficios y costos no necesariamente se reflejan en términos monetarios necesariamente.

En el ámbito estatal, las políticas públicas buscan atender un objetivo público y allí el análisis costo beneficio aspira que los recursos que se emplean en esa tarea sean asignados de la manera más eficiente, y la intervención estatal, sólo resulta necesaria si no existe otra alternativa mejor para atender los problemas que padece la sociedad.

Siguiendo con lo anterior, desde la década del 80, diferentes gobiernos a nivel mundial también han implementado otras metodologías como las de análisis de impacto regulatorio (*Regulatory Impact Assessment*) o RIA, para predecir la eficiencia y eficacia de sus regulaciones y/o propuestas normativas, de tal modo que solo sea aprobada aquella propuesta cuyos beneficios excedan sus costos.

Además, es importante señalar que el interés en aplicar mecanismos de evaluación previa no ha sido exclusivo de la administración pública, sino que también forma parte de las buenas prácticas de algunos parlamentos a nivel internacional, como sucede en algunos países miembros de la Unión Europea[6] y la implementación de

[5] Coase R. (1960). The problem of Social Cost. Journal of Law Economics. Vol. 3. Pps. 1-44.
[6] Experiencias recientes de aplicación de la experiencia de la Comunidad Europea y las recomendaciones de la OCDE en materia de mejora regulatoria. Para la Comunidad Europea la referencia es el documento "Better Regulation Toolbox" (2015) y en el

herramientas de mejora regulatoria ha formado parte de diversas recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) hacia sus países miembros, así como a los países que desean incorporarse.

La OCDE y la mejora regulatoria

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico es una organización que busca ayudar a sus países miembros a implementar mejores políticas públicas. Uno de los documentos más importantes emitido por este organismo son las Recomendaciones sobre Política Regulatoria y Gobernanza de 2012, en este documento la OCDE formula diversas recomendaciones, a saber:

a) Calidad regulatoria en todos los niveles de gobierno: se recomienda que exista un compromiso al más alto nivel con una política expresa a favor de la calidad regulatoria, en todos los niveles de gobierno. En tal sentido, dicha política debe tener objetivos y esquemas de implementación claros para asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, además de considerarse los efectos distributivos y maximizarse los beneficios netos.
b) Gobierno abierto: se recomienda adherirse a los principios de gobierno abierto, incluyendo la transparencia y la participación de los *stakeholders* en el proceso regulatorio, a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público, y este informada de las necesidades legitimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva a ofrecer oportunidades significativas (incluso en línea) para que el publico contribuya al proceso de elaboración de las propuestas regulatorias y a la calidad del análisis. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.
c) Supervisión de la calidad regulatoria: se recomienda establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, a fin de fomentar y garantizar la calidad de la regulación.
d) Evaluación de impacto regulatorio: se recomienda integrar la Evaluación de Impacto Regulatorio a las primeras etapas del proceso de elaboración de nuevas propuestas regulatorias. Asimismo, identificar claramente las metas de política pública, y evaluar si es

---

caso del Reino Unido (2011) la publicación "IA Toolkit – How to do an Impact Assessment". En el caso de México la referencia es el estudio de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) (2013), "Guía para evaluar el Impacto de la Regulación". Volumen 1: Métodos y Metodologías". La experiencia australiana se presenta en la Guía del Departamento del primer ministro y el Gabinete (2014), "The Australian Government Guide to Regulation", y en el caso de Colombia es el trabajo del Departamento Nacional de Planeación – Colombia ((2015). "Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo". En. Cáceres, A. (2017). Manual de Aplicación ACB y ACE para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República. pp.36.

necesaria la regulación y de qué manera puede ser más efectiva y eficiente para alcanzar dichas metas. Tomar en cuenta también las alternativas a la regulación y hacer un balance entre ellos para identificar el mejor enfoque.

e) Revisión del inventario regulatorio: se recomienda revisar de forma sistemática el inventario de las regulaciones significativas con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean costo efectivas y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.

f) Evaluación del desempeño regulatorio: se recomienda publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria, los programas de reforma y de los reguladores. Dichos informes también deben contemplar información acerca de cómo funcionan en la práctica herramientas regulatorias tales como la Evaluación de Impacto Regulatorio, la consulta pública y las revisiones de las regulaciones existentes.

g) Coherencia regulatoria: se recomienda promover, cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. Asimismo, identificar los problemas transversales en materia de regulación en todos los niveles de gobierno, con el objeto de promover la coherencia entre los enfoques regulatorios y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones.

Entre otras, pero hemos considerado solo las más relevantes para los efectos de sustentar la presente iniciativa, como podemos ver, estas recomendaciones planteadas por la Organización buscan generar mejorar regulación en los países, pues, se entiende que las regulaciones son necesarias para que la economía y la sociedad puedan funcionar de manera equilibrada y eficiente.

El Perú y la mejora regulatoria

Tal y cual lo menciona el informe "Política regulatoria en el Perú, uniendo el marco para la calidad regulatoria[7]", en nuestro país:

> El Poder Ejecutivo produce la mayor cantidad de regulaciones nuevas, y para desarrollar estas regulaciones se basan en varios instrumentos, como la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento, la Ley de Procedimiento Administrativo General, el Manual de Técnica Legislativa del MINJUS, entre otros.
>
> (...)

[7] OCDE

Las propuestas multisectoriales son revisadas y discutidas por la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) por tres instituciones: el MEF, el MINJUS, la PCM. El MEF realiza un análisis del impacto de la regulación propuesta sobre el presupuesto y un análisis costo beneficio. El Minjus realiza un análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta y sobre la calidad legal. La PCM evalúa si la propuesta es consistente con los lineamientos de simplificación administrativa y con la organización y funcionamiento del gobierno.

Por otro lado, el proceso de creación regulatoria por la vía legislativa se enmarca en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, el Manual de Técnica Legislativa y el Manuel de Proceso Legislativo. Todos estos instrumentos sirven como herramientas para clarificar los procedimientos y para mejorar la calidad de las regulaciones emitidas por el Poder Legislativo.

Como podemos ver, existen creación de normas por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, asimismo, existe también creación de normas regionales a cargo de los Gobiernos Regionales y normas locales a cargo de los gobiernos locales.
En cuanto a los instrumentos legales aprobados con la finalidad de mejorar la calidad regulatoria en el país, se aprobó el Decreto Legislativo 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, el articulo pertinente de este decreto, dispone:

Articulo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos
2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de 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 de Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten tramites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3.
2.2. Mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan principios como el costo-beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas señaladas en el 2.1, conforme se establecerá en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

Como puede verse, de este Decreto Legislativo se desprende la obligación de que toda disposición emitida por el Poder Ejecutivo, lógicamente exceptuando las leyes o normas con rango de ley, deben realizar obligatoriamente un análisis de calidad regulatoria, en dicho análisis se incluye el análisis costo beneficio, y, la evaluación realizada se remite a una comisión multisectorial que se encarga del monitoreo de la mejora de calidad regulatoria, pues bien, esto representa un avance para dar cumplimiento a los objetivos que se plantean a través de la OCDE con la finalidad de la mejora de la calidad regulatoria de los países.

Posteriormente, se publica el Decreto Legislativo Nº 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 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 la calidad regulatoria, en ese sentido, se incorpora el numeral 2.12 al DL 1310, y dispone:

> 2.12. Como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria, las entidades del Poder Ejecutivo, cuando corresponda, quedan obligadas a:
> a) Adecuar y depurar las disposiciones normativas que establecían los procedimientos administrativos no ratificados.
> b) Emitir las disposiciones normativas que correspondan para eliminar o simplificar requisitos como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria.
> c) Publicar el listado de los procedimientos administrativos ratificados y sus requisitos.
> d) Publicar el listado de los procedimientos administrativos ratificados y sus requisitos.
> e) Remitir al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para ser comprendidas en el Sistema Peruano de Información Jurídica -SPIJ lo dispuesto en los literales a) y b) del presente artículo.

Esta incorporación impone una obligación (de corresponder) de ordenar el sistema normativo administrativo en nuestro país con la finalidad de construir un aparato estatal más eficiente, simplificando tramites y requisitos.

Pero este Decreto Legislativo, va un poco más allá, es así que dispone:

> Articulo 4.- La mejora de la calidad regulatoria

> La mejora de la calidad regulatoria es 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. Fomenta una cultura de gestión gubernamental centrada en el ciudadano, por lo 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 cargas administrativas con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social.

Se complementa con una indicación sobre los instrumentos para mejorar la calidad de la regulación en el país, dice:

> Articulo 5.- Instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria
> Son instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:
>
> a) La simplificación administrativa.
> b) El Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos.
> c) El Análisis de Impacto Regulatorio ex ante y ex post.
> d) La consulta a través de sus diversas modalidades.
> e) El costeo de la regulación y de trámites.
> f) Las revisiones y derogaciones del ordenamiento jurídico.
> g) Otros que se establezcan por decreto supremo.

Este Decreto Legislativo, modifica y complementa el DL 1310, incorporando un mayor contenido para el desarrollo de la mejora regulatoria en el país.

Todo este proceso que busca la mejora de la calidad regulatoria en el país desemboco en la publicación del Decreto Supremo Nº 063-2021-PCM, Decreto Supremo que 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, publicado el primero de abril de 2021.

Este reglamento desarrollo el mecanismo para la aplicación del RIA en el sector público, basado en un concepto muy importante para la moderna administración

pública, política pública basada en evidencia, lo que implica que cualquier decisión que se tome debe tener una justificación razonable y ser la mejor alternativa entre varias.

Pero, el artículo 10.5 del Reglamento, establece una excepción a la aplicación del RIA, dice:

> 10.5. Se encuentran excluidos del ámbito de aplicación del presente Reglamento, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, las empresas públicas bajo el ámbito de Fonafe o de ámbito regional o local, las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia, los proyectos y programas especiales y demás entidades públicas que por su naturaleza no ejercen función normativa de alcance general que abarque alguno de los supuestos establecidos en el numeral 10.1 del artículo 10 del presente Reglamento.

Como se puede ver, el Congreso de la República, se encuentra excluido por disposición de este Reglamento, de realizar el RIA.

II. PROBLEMÁTICA

Desde que en la Constitución de 1979 se comenzó a prohibir la iniciativa de los parlamentarios de crear nuevos gastos públicos en la aprobación del Presupuesto General de la República, ha sido una preocupación constante y cada vez mayor, la exigencia de buscar mejorar la eficiencia en la tarea legislativa.

La limitación de los recursos y su adecuado uso en la sociedad, obliga a quienes participan en el procedimiento legislativo, a modificar determinados comportamientos que justifican la existencia y supervivencia de iniciativas o dictámenes construidos sin un análisis adecuado respecto de sus implicancias económicas o de los beneficios o costos sociales, lo cual, al fin y al cabo determina, el éxito o fracaso de la acción legislativa y sus efectos en la legitimidad de desempeño del Congreso y

sus representantes. Es lo que César Delgado Guembes llama *la responsabilidad legislativa de la función representativa*[8].

Para mejorar lo anterior se han buscado diversas alternativas de solución. Por ejemplo: (i) insertando requisitos o procedimientos reglamentarios que aseguren una evaluación del impacto de los proyectos de ley, así como su adecuada reglamentación, (ii) la aprobación de guías y metodologías uniformes para evaluar los impactos de las iniciativas legislativas en discusión, (iii) la capacitación al personal de la Organización Parlamentaria y el Servicio Parlamentario, a fin de sensibilizarlos en la necesidad de realizar este tipo de esfuerzo intelectual.

Desde el ámbito privado también se han buscado reconducir determinadas conductas, a partir de capacitaciones, cofinanciamiento en la elaboración de guías o la publicación de indicadores en calidad de las iniciativas presentadas, los mismos que han evolucionado favorablemente desde el conteo inicial de proyectos con referencias a un análisis costo beneficio[9] hasta aquellos reportes generados luego de la observación de actores afectados y potenciales costos identificados en el análisis costo beneficio, si se desarrolla en más de dos párrafos, y si no es un proyecto declarativo[10].

A la fecha, los resultados aún no terminan siendo lo medianamente esperables. Si bien los intentos de reforma para la mejora en la tarea legislativa han buscado establecer requisitos en el Reglamento del Congreso, no existen incentivos en el nivel individual, en el de grupo parlamentario y en el institucional para mejorar la situación existente.

---

[8] Delgado Guembes, C. (2012) 'Manual del Parlamento'. Congreso de la República. pp. 132.
[9] Reflexión Democrática. (2013) 'Ranking de eficacia legislativa'.
http://www.reflexiondemocratica.org.pe/novedades/ranking-de-eficacia-legislativa/
[10] Hidalgo, M. (23 de enero de 2022). 'El ranking legislativo: ¿quiénes son los congresistas de mejor y peor desempeño en la primera legislatura?'. El Comercio. https://elcomercio.pe/politica/el-ranking-legislativo-quienes-son-los-congresistas-de-mejor-y-peor-desempeno-en-la-primera-legislatura-ec-data-congreso-de-la-republica-desempeno-parlamentario-evaluacion-noticia/?ref=ecr

En el nivel individual, como es la gestión de un despacho congresal, se viene consolidando la equivocada idea de que un congresista puede tener mejor desempeño cuando este presenta un mayor número de proyectos de ley.

En ese sentido, se considera que el "indicador de eficiencia" para el asesor es la producción indiscriminada de proyectos, los cuales evidentemente de su lectura permite evidenciar que no responden a una materia de priorización asociada al planeamiento legislativo del grupo político o de una agenda legislativa. Además, este indicador cuantitativo posibilita que se fomente la presentación de normas declarativas, de proyectos no debatidos en el período parlamentario anterior (actualizaciones), y todo aquello que no requiera investigación y esfuerzo intelectual.

Como evidencia, por ejemplo, en lo que va del período anual de sesiones 2021-2022 (hasta el 20 de marzo de 2022), del total de 1,500 iniciativas legislativas presentadas, el Congreso de la República a través de sus diferentes grupos parlamentarios ha promovido la presentación de 1373 iniciativas, de las cuales 1,188 son de autoría de este Congreso (86.5%) y 185 (13.5%) son actualizaciones de iniciativas presentadas en el período parlamentario anterior. Dentro de esas cifras, 223 proyectos fueron denominados de interés nacional y/o de necesidad pública. Es decir, el 16% fueron de tipo declarativo.

Otra evidencia respecto de la dinámica procesal legislativa sobre las iniciativas presentadas, muestra que entre el 1 de agosto de 2021 y el 20 de marzo de 2022 hubo 155 días útiles. Durante ese período, se presentaron 1373 iniciativas cuyo origen fue el Congreso. Si uno hace un cociente simple, puede mostrar que el promedio de iniciativas por día laborable es de 8.85.

Al 7 de abril de 2022 hubo 168 días laborales y en ese período se elaboraron 358 dictámenes, si se hace el ejercicio anterior, hubieron 2.13 dictámenes por día útil, recayendo la mayor cantidad de número en las siguientes comisiones:

Cuadro 1

Incidencia de dictámenes en la Orden del Día
(al 7 de abril de 2022)

Comisiones Ordinarias	Total, general	% de incidencia en la Orden del Día	Dictámenes presentados por meses (7)	Dictámenes presentados por días útiles (168)
Constitución y Reglamento	33	9.2%	5	0.20
Relaciones Exteriores	32	8.9%	5	0.19
Educación, Juventud y Deporte	29	8.1%	4	0.17
Trabajo y Seguridad Social	21	5.9%	3	0.13
Agraria	19	5.3%	3	0.11
Producción	19	5.3%	3	0.11
Presupuesto y Cuenta General de la República	18	5.0%	3	0.11
Economía	17	4.7%	2	0.10
Defensa Nacional	16	4.5%	2	0.10
Transportes y Comunicaciones	16	4.5%	2	0.10
Descentralización	15	4.2%	2	0.09
Vivienda y Construcción	15	4.2%	2	0.09
Justicia y Derechos Humanos	14	3.9%	2	0.08
Ciencia, Innovación y Tecnología	13	3.6%	2	0.08
Defensa del Consumidor	13	3.6%	2	0.08
Cultura y Patrimonio Cultural	12	3.4%	2	0.07
Salud y Población	12	3.4%	2	0.07
Inclusión Social y Personas con Discapacidad	11	3.1%	2	0.07
Energía y Minas	10	2.8%	1	0.06
Pueblos Andinos	8	2.2%	1	0.05
Mujer y Familia	7	2.0%	1	0.04
Comercio Exterior y Turismo	4	1.1%	1	0.02
Fiscalización y Contraloría	4	1.1%	1	0.02
	358			

Fuente. Sistema de Proyectos de Ley.
Elaboración propia.

Como vemos, hay comisiones que tienen una velocidad inusitada, alentados por una falsa sensación de eficiencia y cuyo contenido forma parte de la crítica por tener un análisis cuestionable y otro grupo de comisiones que su "producción" en función del tiempo no justificaría presentar un producto deficiente.

El incentivo no cambia en la siguiente etapa del procedimiento legislativo si el personal de asesoría y el de asistencia procesal, más los miembros de una comisión dictaminadora heredan el tipo de subcultura política señalada precedentemente. Es más, a las deficiencias de contenido antes señaladas, se suman las de forma, en razón que tampoco hay incentivos o castigos para velar por el cumplimiento de la estructura obligatoria para la presentación de dictámenes establecidos en el Manual de Técnica Legislativa[11].

Para sostener la afirmación anterior, se presenta evidencia de la dinámica legislativa según el estado procesal (Cuadro 1), donde se observa que la carga para dictaminar en cualquier sentido una iniciativa es elevada en las comisiones ordinarias, y se vuelve más crítica cuando no se esfuerza por tener personal profesional especializado[12].

Cuadro 2
Estado procesal de las iniciativas legislativas presentadas por los Congresistas de la República
Período Anual de Sesiones 2021-2022 (al 20 de marzo de 2022)

Presentadas sin derivación	En comisión	Con dictamen	Orden del Día/Agenda Pleno	Aprobadas por el Pleno	Retiradas	Archivadas	Total
47	954	139	67	147	19	0	1373
3.42%	69.48%	10.12%	4.88%	10.71%	1.38%	0.00%	

Fuente. Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.
Elaboración propia.

En relación a los efectos de la carga procesal y de no contar con personal profesional especializado, una publicación reciente del diario El Comercio respecto al trabajo legislativo al cierre del año 2021 decía lo siguiente: "*alrededor del 92% de las más*

[11] Mesa Directiva 2020-2021 del Congreso de la República (2020). Manual de Técnica Legislativa. https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf
[12] CÁCERES A. (2017). Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley. Congreso de la República.pps. 5-7.

de 1.000 iniciativas de ley presentadas hasta el cierre del 2021, no contaban con un debido análisis costo-beneficio" [13]. Es decir, no hay incentivos para hacer esfuerzos intelectuales en mejorar la producción normativa.

En el nivel de los grupos parlamentarios, algunos voceros no tienen incentivos ni criterios definidos para determinar con claridad que tipo de iniciativas, por razones extraordinarias deben precluir la etapa de comisiones y así extinguir automáticamente el encargo encomendado a estas. Sin embargo, en la regla actual, pueden solicitar y aprobar la exoneración del trámite de dictamen a cualquier iniciativa que sea considerada como prioridad de un congresista, del presidente de comisión o a gusto del vocero, además de ello, pueden amplían su inclusión en la agenda y establecer su prioridad en el debate.

Evidencia de lo anterior, es por ejemplo el Cuadro 2 donde se muestra que el 16% (31) de las 195 autógrafas de ley aprobadas hasta la fecha hayan tenido una exoneración por parte de la Junta de Portavoces, de todas ellas, la gran mayoría son iniciativas que podrían haber esperado la etapa de estudio y debate en comisiones con la consecuente generación de un dictamen.

Cuadro 3
Iniciativas exoneradas por la Junta de Portavoces 2021-2022
(al 20 de marzo de 2022)

FECHA	TIPO	PROYECTO DE LEY
02/09/2021	PL	PRL 106
16/09/2021	PL	PL 113, 128 y 136
29/09/2021	PL	PL 25
18/10/2021	PL	PL 28
09/11/2021	PL	PL 659
18/11/2021	PL	PL 684
18/11/2021	PL	PL 146
24/11/2021	PL	PL 495
07/12/2021	PL	PL 602
09/12/2021	PL	PL 644
16/12/2021	PL	PL 1012
16/12/2021	PL	PL 1013
16/12/2021	PL	PL 300
16/12/2021	PL	PL 535
17/12/2021	PL	PL 730

[13] Ibid.

12/01/2022	PL	Proyectos de ley 6348, 6509 y 6558.
12/01/2022	PL	Proyectos de ley 5643, 5829 y 7451.
12/01/2022	PL	Proyecto de Ley 5858.
19/01/2022	PL	PL 644 - Insistencia
21/01/2022	PL	PL 698
21/01/2022	PL	PL 611
21/01/2022	PL	PL 465, 509 y 530
31/01/2022	PL	PL 990
31/01/2022	PL	PL 1216
01/02/2022	PL	PL 609
01/02/2022	PL	PL 698
02/02/2022	PL	PL 146
02/02/2022	PL	PL 129, 337, 429 y otros
11/02/2022	PL	PL 1271
07/03/2022	PL	PL 1147 y 1269
07/03/2022	PL	PL 1096 Y 1120

Fuente. Sistema de Proyectos de Ley del Congreso de la República.

En el nivel institucional la dinámica legislativa no responde a una Agenda institucional o sistémica que permita concertar y planificar el trabajo parlamentario en materia legislativa y tampoco hay incentivos para hacer el seguimiento y monitoreo del producto legislativo que genera el personal del Servicio Parlamentario asignado a las Comisiones Ordinarias quienes tienen como función y responsabilidad «*la elaboración de los predictamenes sobre los proyectos de ley y de resolución legislativa, así como gestión o elaboración de los análisis costo y beneficio de las iniciativas, el impacto normativo, los antecedentes legislativos, y los estudios o informes de estado o de situación correspondientes, de conformidad con los requisitos y estándares técnicos contenidos en los formatos y metodologías institucionales vigentes*[14]».

Sobre lo anterior, se sabe que en el Congreso no se realizan reportes de evaluación realizados sobre la calidad de la actividad dictaminadora, el cual podría lograr visibilizar por un lado, si el profesional asignado a una comisión cumple el límite mínimo de lo requerido para demostrar solvencia en la competencia de análisis de

[14] Acuerdo de Mesa Directiva 011-2005-2006/MESA-CR.

los proyectos de ley, y por otro, si el congresista responsable de esa comisión reconoce la importancia de que el estudio, dictamen y aprobación de la ley cuenta con argumentos y elementos de juicio suficientes sobre la idoneidad de las medidas con las que pretende intervenir la realidad.

Por ejemplo, se han detectado dictámenes que revelan una bajísima destreza en la focalización del problema que da origen a la iniciativa, destrezas o conocimientos limitados respecto de la ubicación de las alternativas legales que pretenden la solución a un problema público o los elementos argumentativos relacionados con el análisis costo beneficio, las opciones de política normativa, los métodos de evaluación de impacto que evalúan las iniciativas legislativas o la técnica legislativa. Hasta esta parte sería injusto manifestar quién es el responsable (congresista o especialista), sino evidenciamos previamente con claridad en donde se generan o incentivan las patologías del procedimiento legislativo.

III. ANTECEDENTES

En el intento de incorporar en las iniciativas legislativas el costeo de sus impactos económicos y financieros, y también de sus beneficios, con la finalidad de que se discuta un debate más técnico, más eficiente y una mejor toma de decisiones para los parlamentarios, como manifiesta Hernández[15] desde el año 1995 se han presentado diversas iniciativas que han intentado corregir un problema frecuente en la actividad legislativa.

Con relación directa a la propuesta, los principales antecedentes parlamentarios son los siguientes:

3.1 **El proyecto de Ley 109/2016-CR** presentado por el Congresista de la República, Alberto de Belaunde De Cárdenas, el cual propuso incorporar el artículo 75-A y modificar el artículo 26 del Reglamento del Congreso de la

[15] Hernández, R. (2014). Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural. Cuadernos Parlamentarios 10. Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso de la República. pps. 60 y ss.

República, creando la Oficina de Estudios Económico del Congreso de la República (OEC).

El referido proyecto propone incorporar un artículo 75-A en el Reglamento del Congreso, definiendo la finalidad de la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República (OEC), la cual está referida a:

- Absolver consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio que realicen los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso, las cuales pueden incluir la elaboración del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley que sean aprobados por el respectivo Grupo Parlamentario.
- Emitir opinión sobre los predictámenes elaborados en las respectivas comisiones, incluyendo una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del Análisis Costo Beneficio.

Asimismo, propone modificar el segundo párrafo del artículo 26, para incluir en el régimen de organización especial a la Oficina de Estudios Económicos del Congreso, así como incorpora tres párrafos adicionales donde desarrolla su composición administrativa, método de elección y aspectos estatutarios de organización interna.

3.2 **El Proyecto de Ley 4654/2019-CR** presentado por la Congresista de la República, Mercedes Aráoz Fernández, que propuso incorporar el artículo 39-A del Reglamento del Congreso y crea la Oficina de Asuntos Económicos como órgano funcional competente del servicio parlamentario.

El proyecto propone incorporar un artículo 39-A en el Reglamento del Congreso para crear la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso, señalándose que su finalidad es:

- Ser el órgano técnico y especializado en optimizar la eficacia de la legislación.
- Mejorar la calidad normativa de las iniciativas legislativas, a través de la inclusión de un sistema de análisis técnico mediante informes del costo-beneficio sobre el impacto en la sociedad de los dictámenes elaborados por las comisiones.
- El estudio del control ex post de las leyes vigentes.

En el mismo artículo se establece sus órganos de dirección en la figura de Consejo Consultivo y las formas de designación y remoción; así como las atribuciones y deberes exclusivos entra los que se destaca:

- Que los dictámenes de las Comisiones Ordinarias deben contar con un informe respectivo de análisis costo-beneficio elaborado por parte de la Oficina de Asuntos Económicos del Congreso de la República, siendo el contenido mínimo de este informe (i) la identificación de los impactos principales de la propuesta y los agentes afectados por la iniciativa legislativa, (ii) la precisión, cualitativa y/ o cuantitativa, de los beneficios y costos relevantes esperados de la propuesta normativa; (iii) la ponderación del efecto neto de las iniciativas sobre la sociedad y la economía del país.
- La focalización de los dictámenes que serán materia de análisis, destacándose la siguiente tipología: (i) las que tengan un impacto presupuestario significativo, (ii) las que tengan impacto en materia de competitividad, productividad, empleo, competencia, apertura de mercados, inversión, innovación, ambiente y/ u otros afines, (iii) las que afectan los tratados internacionales ratificados por el Perú, (iv) las que tengan impacto en lo establecido por el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- El procedimiento luego de haber realizado el análisis correspondiente, indicándose los casos donde sea necesario contar con una anotación

preventiva, informando explícitamente el riesgo económico generado por la medida.

- La evaluación ex post de las leyes relativas a las materias que pueda analizar, de forma sistemática y periódica, según criterios de prioridad a definir por su Consejo Consultivo, los cuales deben contar con una anotación correctiva dirigida a la presidencia del Congreso de la República.

3.3 **El Proyecto de Ley 5546/2020-CR** presentado por el Congresista de la República, Alberto de Belaunde De Cárdenas, el mismo que propuso modificar los artículos 26, 75 y 78 del Reglamento del Congreso de la República, para crear la Oficina de Estudios Económico del Congreso de la República (OEC). En el presente período parlamentario este proyecto ha sido actualizado y se le asignó el número 559-2021-CR.

El proyecto propone modificar los artículos 26, 75 y 78 del Reglamento del Congreso de la República, para crear la Oficina de Estudios Económico del Congreso de la República (OEC) del siguiente modo:

- Propone modificar el segundo párrafo del artículo 26, para incluir en el régimen de organización especial a la Oficina de Estudios Económicos del Congreso.
- Propone incorporar un último párrafo en el artículo 75 indicando que, en el proceso de elaboración de las proposiciones de ley, los grupos parlamentarios pueden requerir a la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República la elaboración del Análisis Costo Beneficio de dichas proposiciones o la absolución de consultas en cualquier materia económica o de impacto regulatorio de tales iniciativas.
- En el artículo 78 se modifica el primer párrafo destacándose que no se puede debatir ningún dictamen que no tenga informe de análisis costo beneficio de la Oficina de Estudios Económicos. Sin embargo, de manera

excepcional, se permite que la Junta de Portavoces pueda exonerar dichos requisitos.

- Crea un artículo 39-A donde establece la finalidad de la oficina, la organización interna y las principales tareas que se cumplirán, destacándose: el brindar asesoría técnica en la elaboración del análisis costo-beneficio de los proyectos de ley en elaboración, si así lo solicitan los grupos parlamentarios.

De la revisión de todas estas iniciativas se perciben dos características esenciales:

1. **Sobre el alcance que tendrá el trabajo de esta nueva oficina.**

   Para el proyecto 109/2016 y 559/2021 (actualizado del 5546/2019) la nueva oficina debe incluir como servicio:

   a) La elaboración del Análisis Costo Beneficio de los Proyectos de Ley para todos los grupos parlamentarios en cualquier materia económica o de impacto regulatorio de tales iniciativas.
   b) Emitir opinión sobre los predictamenes elaborados en las 24 comisiones, incluyendo una sección en la que se realice una adecuada valoración de las conclusiones del Análisis Costo Beneficio.

   El proyecto 4654/2019 incluye una función adicional a lo señalado anteriormente.

   c) El estudio del control ex post de las leyes vigentes.

2. **Sobre el carácter vinculante de los informes**

   El proyecto 559/2021 (actualizado del 5546/2019) indica exigencias en el proceso legislativo como:

   - Establecer que no se puede debatir ningún dictamen que no tenga informe de análisis costo beneficio de la Oficina de Estudios Económicos.
   - Permitir que la Junta de Portavoces pueda exonerar dicho requisito.

En cambio, el proyecto 4654/2019 no establece una exigencia vinculante, pero si focaliza el tipo de dictámenes que serán materia de análisis, los cuales incluirán anotaciones preventivas (análisis ex ante) y correctivas (análisis ex post) luego de la evaluación.

¿Qué propone la iniciativa que se presenta?

En la iniciativa legislativa que se propone, también se considera que la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio debe tener un régimen especial, toda vez que la incorporación de personal especializado para la realización de este tipo de tarea, requiere de incentivos que faciliten su incorporación, recambio y permanencia en un régimen laboral y remuneración distinto al convencional.

Lo que diferencia nuestra propuesta con las presentadas de manera precedente es la **inconveniencia** que sería para esta oficina si se considera que debe atender como servicio obligatorio a los despachos congresales o a los grupos parlamentarios respecto de cada proyecto de ley que se les presenta. Para sostener lo anterior, se pone en evidencia los resultados de la dinámica procesal legislativa que muestra que en 155 días útiles hay un promedio de 8.85 iniciativas presentadas por día laborable y en 168 días útiles hay alrededor 2.13 dictámenes por día. Por esa razón, si queremos que esta oficina atienda informes con la seriedad correspondiente debería atender los productos de las comisiones y no de los despachos o grupos parlamentarios.

Si bien se reconoce que no todas las comisiones tienen la misma carga procesal, para nosotros no consideramos conveniente focalizar el trabajo en algunas comisiones respecto de otras, toda vez que, lo que se busca es generar una cultura de responsabilidad en el estudio y debate de las comisiones dictaminadoras.

Tampoco podemos regular en el reglamento aspectos que son propios de la dinámica interna o gestión de la oficina, quien buscará regular su trabajo a

partir de la coordinación que se realice con las agendas de las comisiones y los dictámenes que se aprueben. Lo anterior generará el desarrollo de un cronograma en función del grado de complejidad de lo que se pretende analizar, las prioridades de la agenda legislativa y una priorización planificada de los planes de trabajo en las comisiones.

Asimismo, un problema que puede presentarse, son las fuentes de información formales y confiables que se requieren para el cumplimiento de sus funciones. Por esa razón, se pretende regular que la Oficina de Estudios Económicos y de Impacto Regulatorio, debe gestiona con la asistencia técnica de la oficina de tecnologías de la información o las que hagan sus veces en el Congreso de la República, la implementación de los procesos de integración, intercambio electrónico de datos y servicios en línea, desde la Plataforma Nacional de Interoperabilidad del Estado peruano, cuyo catálogo de servicios permite el consumo gratuito de información entre las entidades públicas.

El Congreso de la República, a través de la jefatura del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, desarrolló en el año 2018[16] una innovadora herramienta de información denominada **Plataforma de Información de Datos Automatizados y Seguimiento del Gasto Público**[17], la cual brinda con periodicidad mensual, información actualizada respecto del seguimiento de la ejecución del presupuesto del sector público y del avance en la ejecución de la inversión pública al nivel de los proyectos de inversión.

Sin embargo, la referida plataforma aún no completa su proceso de interoperabilidad, ya que a pesar de que formalmente nuestros funcionarios tienen acceso a la base de datos del sistema de información financiera del Ministerio de Economía y Finanzas, este intercambio de información es

[16] La plataforma ha sido reconocida de manera internacional como una buena herramienta de control y rendición de cuentas https://www.opc.gob.ar/noticias/jornadas-sobre-oficinas-de-presupuesto-experiencias-internacionales/ https://www.parlamericas.org/uploads/documents/Fiscal_Openness_ESP.pdf

[17] En: https://wb2server.congreso.gob.pe/didp/presupuesto/#/inicio

indirecto, lo cual no permite una actualización diaria como sucede con el Seguimiento de la Ejecución Presupuestal (Consulta amigable).

Por esa razón, se propone que la Oficina de Estudios Económicos y de Impacto Regulatorio gestione como nuevo administrador de dicha plataforma, con la asistencia técnica de la oficina de tecnologías de información del Congreso, el desarrollo de servicios que culminen el proceso de interoperabilidad referido a la migración, integración y actualización simultánea (actualización de información diaria) con la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. En ese sentido, se dispone que el Congreso modifique el artículo 87 para incluir este requerimiento.

IV. ANALISIS COSTO BENEFICIO DE LA PRESENTE INICIATIVA

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

Análisis de los costos de implementar la propuesta normativa

En la presente iniciativa, respecto a los costos, considerando que la propuesta de norma crea una nueva oficina dentro de la estructura orgánica del Congreso de la República, los costos de su implementación forman parte de la excepción permitida en el artículo 79 de la Constitución ya que está directamente relacionada a su presupuesto.

Las obligaciones adicionales dispuestas en el artículo 69 de la norma propuesta, son competencia del sector Economía y otras, razón por la cual se encuentran financiadas en su respectivo presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales.

Los involucrados en la propuesta legislativa y los efectos que tendría sobre estos, de aprobarse estas propuestas, se detallan en el cuadro siguiente:

TABLA 1. PRINCIPALES INVOLUCRADOS EN LA PROPUESTA LEGISLATIVA Y LOS EFECTOS SOBRE ESTOS

INVOLUCRADOS	EFECTOS DIRECTOS[18]	EFECTOS INDIRECTOS[19]
Comisiones Congresales	La propuesta permite: o Analizar el costo de oportunidad en el Servicio Parlamentario y en la Organización Parlamentaria de elaborar predictamenes sin el rigor técnico y el cumplimiento de requisitos de forma y contenido exigidos versus la exposición pública del trabajo profesional realizado en las comisiones. o Asistir técnica y especializadamente a las comisiones, al contar con un equipo multidisciplinario de profesionales, servirá de órgano de asesoría técnica a las comisiones para la evaluación costo beneficio o del análisis de políticas de determinada iniciativa legislativa. o Elevar a la Orden del Día, dictámenes que cuentan con un análisis técnico previo sobre los efectos de la propuesta.	La propuesta permitirá: o Optimizar otras funciones parlamentarias como las de control político o de representación. o Reconducir conductas relacionadas al incremento de la proliferación legislativa en las comisiones. o Permite conocer la amplitud del debate realizado en el proceso de estudio y dictamen en comisiones o Elevar el nivel de trabajo profesional en el Congreso de la República incorporando especialistas que tengan las competencias de atender los requisitos que se exigen en el Reglamento del Congreso.
Grupos Parlamentarios	La propuesta permite: o Analizar y proponer lineamientos y alternativas para reforzar el trabajo legislativos de los miembros	La propuesta permitirá: o Reconducir conductas relacionadas al incremento de la proliferación legislativa en los

[18] Aquellos inmediatamente derivados de la propuesta.
[19] Aquellos inmediatamente derivados de los efectos de la propuesta.

	del grupo parlamentario, previo a la presentación de iniciativas. o Elevar las exigencias competenciales del personal contratado para la asesoría parlamentaria. o Establecer un canal de retroalimentación para la asesoría por parte de la nueva oficina.	despachos parlamentarios. o Reducir los riesgos de presentar iniciativas que afecten la reputación y legitimidad del grupo parlamentario.
Despachos Congresales	La propuesta permite: o Elevar las exigencias competenciales del personal contratado para la asesoría parlamentaria. o Mejores productos legislativos.	La propuesta permitirá: o Reconducir conductas asociadas a medir de eficiencia legislativa por el número de proyectos presentados. o
Estado peruano	La propuesta permite: o Diseñar lineamientos e implementar mecanismos basados en la interoperabilidad para compartir la información de las principales entidades del Poder Ejecutivo con el Congreso de la República. o Presentar un marco legislativo, que promoverá regulaciones adecuadas para el logro de las diversas políticas nacionales.	La propuesta permitirá: o Mejorar los espacios de diálogo y evaluación respecto de las iniciativas legislativas presentadas.
Sociedad	La propuesta permite: o Visibilizar a los autores de iniciativas presentadas sin contenido técnico.	La propuesta permitirá: o Tener mayor información sobre proceso legislativo. o Racionalización y mejor calidad de leyes. o Desgaste innecesario de legitimidad democrática por debate estéril de iniciativas que no tienen estudio respecto de sus efectos en la sociedad.

Elaboración propia.

V. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene efecto sobre la legislación nacional en tanto implica la modificación reglamentaria del Reglamento del Congreso para la creación de una oficina que forma parte de la estructura orgánica del Congreso que tendrá como objetivo la evaluación técnica de los dictámenes producidas por las comisiones ordinarias, colaborando con la mejora de la calidad legislativa en el Congreso de la República.

De igual forma, la presente iniciativa, no infringe la Constitución Política y la propuesta es acorde a la atribución del Congreso de la República de dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

Reglamento del Congreso vigente	Proyecto de modificación
Estructura Orgánica del Congreso **Artículo 26.** En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas que se denominará organización parlamentaria y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo que se denominará servicio parlamentario. La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial. También lo	**Estructura Orgánica del Congreso** **Artículo 26.** En la organización del Congreso se distinguirá entre el ámbito de organización y trabajo de los Congresistas, que se denominará organización parlamentaria, y el de los órganos de asesoría y apoyo administrativo, que se denominará servicio parlamentario. La Comisión Permanente tiene un régimen de organización especial.

tiene el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso, el mismo que se rige por su Estatuto aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del Presidente.	También lo tiene **la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio y** el Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios del Congreso; **ambos** se rigen por su Estatuto, aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del presidente.
Etapas del procedimiento legislativo **Artículo 73.** El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) Iniciativa legislativa; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de los dictámenes en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, f) Promulgación. (...)	**Etapas del procedimiento legislativo** **Artículo 73.** El procedimiento legislativo se desarrolla por lo menos en las siguientes etapas: a) Iniciativa legislativa; b) Estudio en comisiones; c) Publicación de los dictámenes **de manera conjunta con el informe de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio** en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano; d) Debate en el Pleno; e) Aprobación por doble votación; y, f) Promulgación. [...]
	Artículo 38-A. Oficina de Estudios Económicos y Análisis Regulatorio del Congreso.

	La Oficina de Estudios Económicos y Análisis Regulatorio del Congreso es la dependencia responsable de emitir opinión sobre todos los proyectos de dictámenes elaborados por las comisiones y de absolver consultas en materia económica y de análisis regulatorio que los grupos parlamentarios y las comisiones del Congreso realicen en el Pleno. Estas consultas pueden estar referidas a la elaboración del análisis costo-beneficio o del impacto regulatorio de las iniciativas legislativas. La Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio se rige por su Estatuto, aprobado por el Consejo Directivo a propuesta del presidente del Congreso. Sus opiniones no son vinculantes en ningún caso. El funcionario responsable de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio y el personal especializado son elegidos a través de un concurso público por un período de cinco años y

	tienen autonomía e independencia en sus decisiones respecto al ámbito de su competencia. Los postulantes son evaluados por un comité evaluador integrado por el presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; por el presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; por un jurado de tres rectores seleccionados entre las principales universidades públicas y privadas donde se imparta la carrera profesional o estudios de posgrado de economía, finanzas, análisis económico o impacto regulatorio; y por un representante invitado del Banco Central de Reserva del Perú. La Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio tiene las siguientes funciones y atribuciones: 1. Analizar las estimaciones de ingresos, gastos, metas físicas y deuda pública contenidas en el

	proyecto de ley anual de presupuesto. **2. Apoyar al Pleno y a las comisiones dictaminadoras en el cumplimiento de sus objetivos.** **3. Realizar estimaciones del impacto económico o presupuestal de los proyectos de dictamen que son presentados para su debate y aprobación, así como los efectos monetarios o no monetarios sobre personas o grupos de interés concretos.** **4. Realizar estudios, análisis y evaluaciones del impacto logrado por políticas y programas del gobierno con relación a su asignación presupuestaria.** **Las comisiones del Congreso remiten de manera obligatoria, bajo responsabilidad, toda la información del expediente del proyecto de dictamen necesaria para el cumplimiento de sus funciones.**
Envío a Comisiones y estudio Artículo 77. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los	**Envío a Comisiones y estudio Artículo 77**. Luego de verificar que la proposición de ley o resolución legislativa cumple con los

requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes. (...)	requisitos reglamentarios formales, la oficina especializada de la Oficialía Mayor la recibe, la registra y dispone su publicación en el Portal del Congreso, informando a la Vicepresidencia encargada de procesar y decretar con criterio técnico las iniciativas a las Comisiones correspondientes. [...]
Las Comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones asignadas, pueden presentar dictamen conjunto.	Las Comisiones tienen un máximo de sesenta días útiles para expedir el dictamen respectivo, salvo el caso previsto en el párrafo precedente. La Comisión competente califica la admisibilidad de los proyectos de ley, verificando que la proposición cumpla con lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional, estando facultada para rechazarla de plano y archivarla. El acuerdo de archivamiento o inadmisibilidad es informado a la Oficialía Mayor. Si son varias las Comisiones asignadas, pueden presentar dictamen conjunto.
Cuando se trata de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la	**No se puede agendar ni debatir ningún proyecto de dictamen que no tenga informe de la**

aprobación de una cuestión previa o reconsideración, o por observación formulada por el Presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles. (...).	**Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio.** Cuando se trate de un dictamen de reenvío de la proposición legislativa por efecto de la aprobación de una cuestión previa o reconsideración, o por observación formulada por el presidente de la República, el plazo para dictaminar no puede exceder de treinta días útiles. [...
Debate y aprobación **Artículo 78.** No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen, ni ningún dictamen que no haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de ambos, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31-A.	**Debate y aprobación** **Artículo 78.** No se puede debatir ningún proyecto de ley que no tenga dictamen ni ningún dictamen que **no cuente con informe de la Oficina de Estudios Económicos e Impacto Regulatorio. Tampoco puede debatirse un dictamen que no** haya sido publicado en el Portal del Congreso, o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano, por lo menos, siete (7) días calendario antes de su debate en el Pleno del Congreso, salvo dispensa de uno de estos requisitos o de estos en conjunto, aprobada en la Junta de Portavoces, con el voto que represente no menos de tres

	quintos de los miembros del Congreso, a excepción de lo señalado en el numeral 2 del artículo 31- A. [...]
Solicitud de información a los ministros y la administración Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio	**Solicitud de información a los ministros y la administración Artículo 87.** Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes. [...] **Para el cumplimiento de sus funciones, la Oficina de Estudios Económicos y de**

conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder. Los Vicepresidentes del Congreso no firmarán los oficios que contengan pedidos de información que no se refieran a asuntos de interés público y de utilidad para el ejercicio de la función de Congresistas. Tampoco procederán los que contengan ruegos o peticiones de privilegios o favores.	**Impacto Regulatorio, gestiona con la asistencia técnica de las unidades de organización de tecnologías de la información o las que hagan sus veces en el Congreso de la República, la implementación de los procesos de integración, intercambio electrónico de datos y servicios en línea, desde la Plataforma Nacional de Interoperabilidad del Estado peruano. Para el caso de la información financiera y presupuestal disponible en la Plataforma de Información de Datos Automatizados y Seguimiento del Gasto Público del Congreso de la República, la Oficina de Estudios Económicos y de Impacto Regulatorio gestionará como administrador de dicha plataforma, el desarrollo de servicios que culminen el proceso de migración, integración y actualización simultánea con la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas. [...]"**

VI. CONCORDANCIA CON EL ACUERDO NACIONAL Y CON LA AGENDA LEGISLATIVA

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes 3 políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **PRIMERA POLÍTICA DE ESTADO.** Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.
- **QUINTA POLÍTICA DEL ESTADO**. Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **DÉCIMO SÉTIMA POLÍTICA DE ESTADO.** Afirmación de la Economía Social de Mercado.
- **VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DE ESTADO**. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

VII. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA

El proyecto se encuentra relacionado a los temas de la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2021-2022. Esta agenda consta en la Resolución Legislativa del Congreso 002-202 1 -2022-CR.

Los temas son los siguientes:

- 1 "Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes. Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad" y 3 "Reforma del Reglamento del Congreso", dentro de la política ***Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho.***
- 12 "Transparencia en la gestión pública" dentro de la política ***Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes***.
- 44 "Medidas a favor de los consumidores" dentro de la política ***afirmación de la economía social de mercado.***

- 61 "Modernización de la gestión del Estado y la administración pública" dentro de la política ***Afirmación de un Estado eficiente y transparente.***

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: INFANTES CASTAÑEDA Mery Eliana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2022 12:45:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 05/05/2022 12:57:31-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/04/2022 07:20:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 12:57:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2022 11:43:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ MORALES Jeny Luz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/05/2022 16:29:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/05/2022 10:52:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZETA CHUNGA Cruz Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2022 13:13:40-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/05/2022 13:13:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JIMENEZ HEREDIA David Julio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/05/2022 08:19:49-0500