



COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA
QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA E INCORPORA EL ANÁLISIS DE
EFICACIA Y EFICIENCIA EN LAS PROPOSICIONES
LEGISLATIVAS Y EL SEGUIMIENTO EX – POST
DE LAS LEYES PROMULGADAS**

Los congresistas que suscriben, miembros de la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo – CEMOL, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; proponen lo siguiente:

**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA E INCORPORA EL ANÁLISIS DE EFICACIA Y
EFICIENCIA EN LAS PROPOSICIONES LEGISLATIVAS Y EL SEGUIMIENTO
EX – POST DE LAS LEYES PROMULGADAS**

I. FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la resolución legislativa

La presente resolución legislativa tiene por objeto promover la calidad regulatoria de las normas emitidas por el Poder Legislativo, asegurando que estas sean eficaces en cumplir sus objetivos, mediante el establecimiento de los mecanismos más idóneos y eficientes.

Artículo 2. Definiciones

Para efectos de la presente, debe tenerse en consideración las siguientes definiciones:

- a. Eficacia: Se acredita la eficacia de una iniciativa legislativa cuando resuelve el problema identificado por el legislador. Dicho problema debe afectar el interés social y/o los derechos de los ciudadanos.
- b. Eficiencia: Se acredita la eficiencia de una iniciativa legislativa cuando sus costos son menores a los beneficios generados y, cuando la norma genera menores costos que otras medidas planteadas por el legislador al momento de evaluar los mecanismos para solucionar el problema identificado.
- c. Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE): Entidad del Congreso de la República encargada de sistematizar y simplificar el ordenamiento legal, así como de las directrices para una mejora de la

calidad normativa, basándose en criterios de eficacia, eficiencia e impacto regulatorio.

Artículo 3. Modificación del artículo 35 del Reglamento del Congreso

Incorpórese el inciso e) al artículo 35 del Reglamento del Congreso, el que quedará modificado en los términos siguientes:

“Artículo 35. Existen **cinco** clases de Comisiones:
(...)

e) Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo; encargada de sistematizar y simplificar el ordenamiento legal, así como de las directrices para una mejora de la calidad normativa, basándose en criterios de eficacia, eficiencia e impacto regulatorio.”

Artículo 4. Modificación del artículo 70 del Reglamento del Congreso

Modifíquese el artículo 70 del Reglamento del Congreso en los términos siguientes:

“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, **el cual afectaría al interés social y/o derechos de los ciudadanos.**
2. Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas.
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 en el ordenamiento jurídico peruano, así como la experiencia comparada en legislaciones internacionales.
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 de **eficiencia y eficacia**, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 75 del presente Reglamento.
7. Una **sumilla del Informe emitido por la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE)**, cuando corresponda.
(...)"

Artículo 5. Modificación del artículo 75 del Reglamento del Congreso

Modifíquese el artículo 75 del Reglamento del Congreso en los términos siguientes:

"Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se exprese lo siguiente:

1. Los antecedentes legislativos.
2. El interés público y/o los derechos a ser tutelados por el proyecto legislativo.
3. La delimitación del problema que se pretende resolver y que afecta el interés público y/o los derechos a salvaguardar.
4. Identificación de los objetivos de la propuesta legislativa.
5. Los fundamentos de la propuesta, que demuestren cómo el proyecto legislativo es idóneo para cumplir el objetivo legislativo.
6. Los antecedentes normativos emitidos en legislaciones internacionales indicando cuáles fueron sus efectos, cuando corresponda.
7. El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando de manera específica qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas;
8. El análisis de proporcionalidad, lo que implica evaluar lo siguiente:
 - a. Identificar los impactos económicos, sociales y ambientales; así como diferenciar entre los beneficios y/o el impacto positivo que la propuesta legislativa genera y cuáles son los costos y/o el impacto negativo de la misma.
 - b. Acreditar fehacientemente que la propuesta legislativa genera mayores beneficios que costos, no bastando afirmaciones genéricas para acreditar lo alegado. Dentro de los criterios analizados, se deberá

tener en cuenta los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal, social y ambiental, sin perjuicio de otros criterios que se estimen necesarios.

- c. Acreditar que se evaluaron otras opciones para solucionar el problema identificado y; sin embargo, se concluyó que la propuesta legislativa resulta la medida menos gravosa. Dentro de estas medidas alternativas debe haberse considerado la posibilidad de no emitir una nueva regulación (abstención regulatoria).
- d. La evaluación de los beneficios y costos incurridos por la propuesta legislativa serán analizados al amparo de la implicancia que esta tiene en los ciudadanos, los agentes económicos -cuando corresponda- y el Estado. En ese sentido, se procurará promover una participación abierta y transparente a la población, en especial de los destinatarios de la legislación, con la finalidad de que puedan hacer conocer su opinión respecto del proyecto, así como hacer notar los beneficios y costos que la propuesta genera. No basta indicar únicamente la ausencia de costos.
- e. Sin perjuicio del análisis de proporcionalidad, la propuesta legislativa podrá incluir otras metodologías adicionales para la evaluación de impactos, tales como el Análisis Multicriterio – AMC y el Análisis Costo - Efectividad.

A pedido de la Comisión encargada, o de oficio, la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE), podrá verificar el cumplimiento de los criterios de eficacia y eficiencia establecidos en el presente artículo, a través de la expedición de un informe. Dicho Informe no posee carácter vinculante. Sin perjuicio de ello, deberá ser utilizado como insumo para el estudio y elaboración del dictamen del proyecto de ley correspondiente.

De ser el caso, la fórmula legal respectiva estará dividida en libros, secciones, títulos, capítulos, subcapítulos y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable. Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en

día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas.

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

Anexado al proyecto legislativo, se deberá presentar la propuesta de derogación de dos (2) leyes que se refieran a la misma materia, sector económico regulado, o posean la misma naturaleza de ley declarativa, siempre que esta última no haya generado o promovido efectos concretos en un plazo máximo de un (1) año. La Comisión encargada evaluará y propondrá la derogación de ambas normas en el dictamen correspondiente, salvo que ésta motive debidamente su no inclusión.

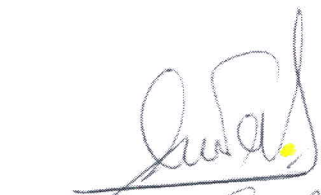
Artículo 6. Incorporación del artículo 75-A en el Reglamento del Congreso

Incorpórese el artículo 75-A en el Reglamento del Congreso, según el siguiente texto:

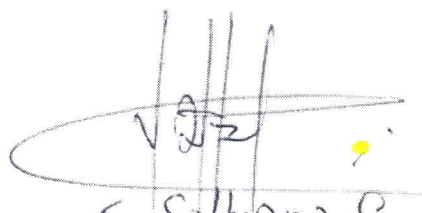
"Validación de la eficacia y eficiencia de la ley en el tiempo.

Artículo 75-A. La Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE) podrá llevar a cabo la revisión de las leyes vigentes en el ordenamiento jurídico una vez estas hayan cumplido dos (2) o más años, para lo cual se presentará un informe donde se determine si estas leyes han perdido su efectividad y/o eficacia en el tiempo.

En caso el informe estime que la ley evaluada carece de efectividad y/o eficiencia en el tiempo, la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE) promoverá su derogación elevando el informe a la Comisión competente."


José Carlos A.


Eduardo Tudela


E. Salazar C.


Carlos Paredes


Anderson B.
CAARAYON



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **8** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2963-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:
1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Antecedentes

La presente iniciativa legislativa recoge aspectos de propuestas similares presentadas en periodos legislativos anteriores (desde el periodo 1995-2000, inclusive) y por más de una bancada política (incluyendo una presentación multipartidaria en base al informe elaborado por la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo – CEMOL del periodo 2011-2016)¹. Asimismo, se ha considerado el Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) y las Metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante, publicados por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo Ministros.

De la investigación realizada, se advierte que han existido al menos seis propuestas legislativas² cuyo objetivo fue dotar de mayores indicadores de análisis regulatorio y de evaluación de impacto en los proyectos de ley, así como la mejora en el planteamiento del análisis costo-beneficio de las proposiciones.

Del periodo legislativo 1995-2000 se encuentran dos proyectos de ley que buscaban mejorar el análisis costo-beneficio y la transparencia en la presentación de la exposición de motivos de las proposiciones legislativas, mediante la modificación del artículo 75 del Reglamento del Congreso. Estos fueron el Proyecto de Ley 161-1995 presentado por el congresista Sandoval Aguirre, que planteaba la incorporación de una exposición de motivos que refleje el análisis costo beneficio y la viabilidad técnica de las propuestas; y el Proyecto de Ley 630-1995 presentado por los congresistas Salazar Larraín, Chirinos Soto y Rey Rey, que buscaba evaluar el impacto económico social de las propuestas mediante la metodología de análisis costo-beneficio, así como la creación de una comisión especial que evalúe el cumplimiento de los requisitos exigidos por el Reglamento del Congreso.

¹ La presente iniciativa legislativa recoge evidencia, técnica legislativa y metodología de análisis de las iniciativas citadas a continuación:

- Proyecto de Ley 161-1995, presentado por el congresista Sandoval Aguirre.
- Proyecto de Ley 630-1995, presentada por los congresistas Salazar Larraín, Chirinos Soto y Rey Rey.
- Proyecto de Ley 879-2012, presentado por el congresista Galarreta Velarde.
- Proyecto de Ley 109-2016, presentado por el congresista De Belaunde De Cárdenas.
- Proyecto de Ley 4654-2019, presentada por la congresista Aráoz Fernández.

² El Proyecto de Ley 109-2016 fue presentado nuevamente en el periodo legislativo 2020-2021, bajo la denominación 5546-2020.

Por su parte, en el período legislativo 2011-2016 se presentaron dos proyectos legislativos (879-2012 y 1661-2012) que también aspiraban a la modificación de los artículos 70 y 75 del Reglamento del Congreso, en el extremo referido a la regulación de la presentación de los proyectos de ley, los dictámenes, así como un registro y seguimiento de las leyes promulgadas (análisis ex post de las regulaciones). Cabe precisar que, la Propuesta de Resolución Legislativa N° 1661-2012 fue presentada de manera multipartidaria por consenso de más de una bancada y a iniciativa del trabajo realizado por la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo – CEMOL.

Finalmente, durante el período legislativo 2016-2021, se presentaron dos iniciativas legislativas (109-2016 y 4654-2019) por los congresistas De Belaúnde De Cárdenas y Aráoz Fernández, respectivamente, cuyo objetivo principal era la mejora del análisis costo-beneficio de las propuestas legislativas mediante la creación de una Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República.

Cabe precisar que, a pesar de los esfuerzos legislativos y del consenso por la mejora de la calidad en la emisión de regulaciones del Poder Legislativo, de la revisión del seguimiento de las proposiciones de ley, ninguno de los cuatro últimos proyectos citados fue dictaminado por su Comisión principal.

2.2. Fundamento de la propuesta

La presente iniciativa legislativa se fundamenta en la existencia de una problemática compleja, consistente en la falta de un análisis de impacto previo y posterior a la emisión de las normas del Poder Legislativo, cuyas causas giran alrededor de la falta de calidad regulatoria de las normas y la histórica inconsistencia en la elaboración de los análisis costo – beneficio de los proyectos de ley.

De esta forma, el interés público que busca tutelar la presente iniciativa legislativa se vincula al derecho a contar con regulaciones (normas) de calidad, en este caso, de las provenientes del Poder Legislativo (ámbito de aplicación del Reglamento del Congreso), en beneficio de la sociedad.

Cabe señalar que el derecho a contar con regulaciones de calidad se vincula a la concretización del principio de buen gobierno. Dicho mandato consiste en el establecimiento de marcos regulatorios que orienten la actuación de los poderes públicos, de tal modo que se dirija el ejercicio de la discrecionalidad estatal para la consecución de finalidades públicas, la satisfacción del interés general y el aseguramiento de la calidad de las intervenciones de los agentes del Estado (Castro, 2019, pp. 114-115).

Asimismo, en el ordenamiento jurídico peruano, el buen gobierno se concretiza como un principio general de rango constitucional implícito en los artículos 39° y 44° de la Constitución Política (Castro, 2019, p. 416)³.

En consecuencia, la problemática y el desarrollo de la propuesta gira en torno a la tutela del interés público de contar con regulaciones de calidad en beneficio de los agentes económicos, ciudadanos y la sociedad en general y desde el ámbito de acción del Poder Legislativo.

2.2.1. Descripción de la problemática

A lo largo de la historia, más de un estudio ha demostrado que las propuestas legislativas presentadas carecen de una correcta justificación y de un aceptable análisis costo – beneficio, tal como fue precisado en el Proyecto de Ley 5546-2020:

“Cuadro N° 2

ACB de las iniciativas legislativas presentadas en el parlamento

Período de análisis	Fuente	Universo de análisis	Proyectos con ACB
JUL 2006 – FEB 2007	Reflexión Democrática – Informativo 91	967 Proyectos de Ley presentados	9 de cada 10 tenían ACB insuficiente.
AGO 2006 – ENE 2011	Hernández, Roberto “Análisis Costo Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural”, en Cuadernos Parlamentarios N° 10, 2do trimestre. Lima: Congreso de la República, pp. 60 ss.	372 Proyectos de Ley dictaminados por la Comisión de Presupuesto	61% indicaban expresamente que “no irrogaban gasto” y el 28% no precisaba costo alguno.
AGO 2010 – JUL 2011	Haro Carranza (2012) “Análisis Costo Beneficio. Sincerando las propuestas legislativas en el Perú”. Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios – Congreso de la República	84 Proyectos de Ley evaluados por la Comisión de Trabajo	63 indicaban expresamente que no se irrogará gasto al Estado.
2012 – 2013	Arias – Schreiber Barba, Valdivieso Serrano y Peña Juma (2014) “Balance y perspectivas de la aplicación del análisis costo beneficio ACB en los proyectos de ley del Congreso de la República del Perú”. Lima: Editorial Equis Equis, 311 pp.	178 Proyectos de Ley evaluados	Solo 17 contaban con un ACB que podía ser considerado como aceptable.

³ Al respecto, el autor Castro, A. consideró en su análisis la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2235-2004-AA/TC, Fundamento jurídico N° 10, así como la recaída en el Expediente N° 0017-2011-PI/TC, Fundamento jurídico N° 15. También ver: Castro, A. (2019). “Principles of Good Governance and the Ombudsman”. Cambridge-Antwerp-Chicago: Intersentia, pp. 417-418.

COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL

AGO 2016 – DIC 2018	Gerencia de Políticas Públicas de la Sociedad Nacional de Industrias (SIN)	Más de 1200 Proyectos de Ley sobre desarrollo económico y social elegidos de manera aleatoria	96% de Proyectos de Ley carecen de un estándar mínimo de Análisis Costo Beneficio
------------------------	--	---	--

Fuente: Proyecto de Ley 5546-2020, en base a la exposición de motivos de los Proyectos de Ley 109/2016-CR y 4654-2019. (...)"

Aunado a ello, Hernández De la Cruz en "Análisis Costo-Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural", identificó de un universo de cien proyectos de ley (presentados en el período legislativo 2011-2016) que el 81% únicamente decía que no irrogaba gastos al Estado, siendo este análisis netamente descriptivo y sin análisis de los impactos de la propuesta. Por si fuera poco, de estos 100 proyectos de ley, el 37% desarrollaba su análisis costo – beneficio en menos de 5 líneas y el 67% en menos de 10 líneas⁴.

De acuerdo al Consejo Privado de Competitividad, durante el período legislativo vigente, el 5.6% de los proyectos de la Comisión de Economía se presentan sin contar con un apartado de análisis costo-beneficio, y el 94.4% posee un análisis costo beneficio calificado como "no aceptable". Asimismo, de los proyectos que cuentan con un análisis costo beneficio, se identificó que el 88.4% de estos cuenta con un análisis deficiente y el 11.6% restante tiene un análisis insuficiente⁵.

Asimismo, el Diario El Comercio identificó que en el período legislativo vigente, desde el 5 de agosto al 5 de setiembre del 2021 se presentaron más de un centenar de proyectos legislativos. De un análisis de 104 proyectos, la Unidad de Datos del referido diario detectó que: el 92% no identificó los costos monetarios asociados a la iniciativa, el 71% no identificó a los actores (agentes) afectados y el 53% desarrollo el análisis costo-beneficio en menos de dos párrafos. En el mismo sentido, la referida Unidad de Datos también halló que solo el 47% de los proyectos de ley identificó qué normas deben modificarse para que sea la propuesta sea aprobada, el 27% sugirió que no se deben realizar modificaciones y el 26% no cumplió con realizar dicha evaluación, pese a ser un requisito de acuerdo al

⁴ Hernández, R. "Análisis Costo Beneficio en los proyectos de ley: problema estructural", en Cuadernos Parlamentarios N° 10, 2do trimestre. Lima: Congreso de la República, p. 78.

⁵ Diario Gestión (24 de abril del 2022). El 88.4% del análisis costo beneficio de los proyectos de Comisión de Economía son deficientes. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/el-884-del-analisis-costo-beneficio-de-los-proyectos-de-comision-de-economia-son-deficientes-congreso-gobierno-noticia/>

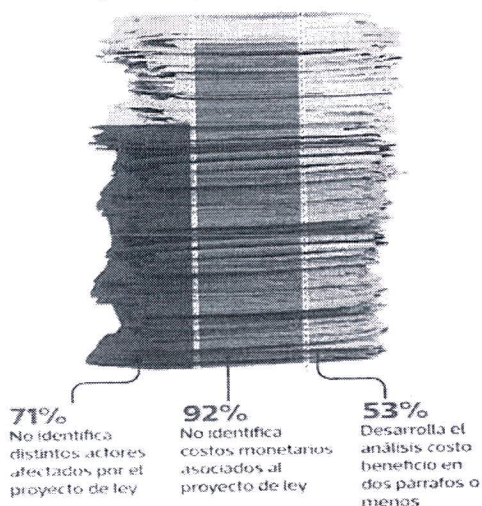
Reglamento del Congreso. Esta información es mejor representada en el siguiente gráfico del Diario El Comercio⁶:

El análisis costo-beneficio en el primer mes del Congreso

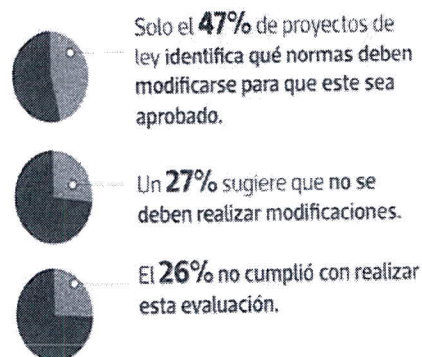


Todo proyecto de ley debe estar sustentado por un análisis que identifique al menos dos aspectos: los actores afectados por la iniciativa y de qué manera se benefician o perjudican.

De 104 proyectos de ley presentados en agosto



En cuanto al impacto sobre la legislación vigente:



Fuente: Expedientes digitales del Congreso de la República / Elaboración propia. Análisis realizado sobre la base de proyectos presentados por congresistas hasta el 3 de septiembre del 2021.

Fuente: Diario El Comercio Perú.

Elaboración: Unidad de Datos del Diario El Comercio Perú.

En consecuencia, se advierte que existe evidencia sostenida que concluye que hay un gran número de propuestas legislativas que carecen de una correcta evaluación de pertinencia, justificación y de un análisis costo-beneficio desarrollado que demuestre que la propuesta es proporcional a su objetivo.

De este modo, se advierte que la problemática de la falta de calidad regulatoria en la emisión de regulaciones del Poder Legislativo trasciende el análisis costo –

⁶ Hidalgo, M. y Boyco, A. (07 de setiembre del 2021). Congreso: El 92% de proyectos de ley no especifica su costo y otras fallas en los índices de calidad. Diario El Comercio Perú. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/congreso/congreso-el-92-de-proyectos-de-ley-no-especifica-su-costo-y-otras-fallas-en-los-indices-de-calidad-legislativa-analisis-costo-beneficio-constitucion-peru-libre-ec-data-noticia/?ref=ecr>

beneficio, puesto que este no es considerado de manera correcta en el procedimiento legislativo de producción de normas.

Sumado a ello, pese a que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷ se ha pronunciado respecto de la importancia de contar con un proceso de creación regulatoria integral, en el Poder Legislativo aún no se ha implementado a profundidad una evaluación de impactos.

Cabe resaltar que, de conformidad con lo señalado por la OCDE, un ciclo regulatorio completo considera:

- (i) El planeamiento y diseño regulatorio (análisis ex ante).
- (ii) La implementación, monitoreo y evaluación posterior (análisis ex post)⁸.

No obstante, pese a la recomendación del organismo internacional y de la teoría de la regulación, en el Perú no existe una evaluación ex post concreto que permita evaluar los efectos reales de una regulación en la práctica y promover su respectiva mejora, de ser el caso.

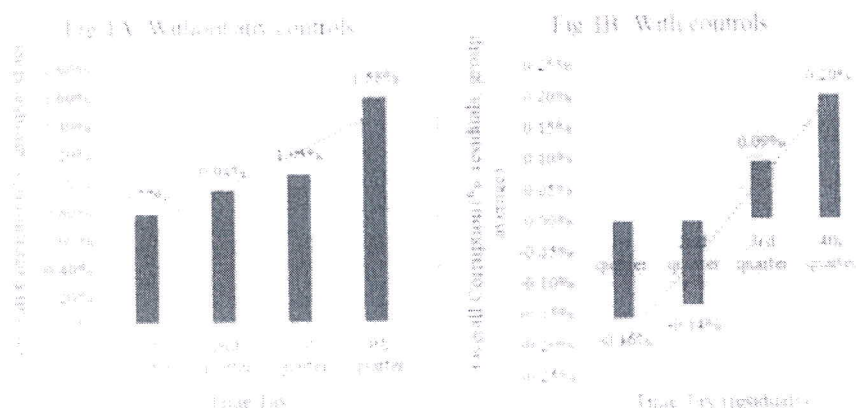
Sin perjuicio de los tópicos desarrollados en la problemática identificada, conviene agregar que, independientemente de la calidad de los proyectos legislativos, la sobrerregulación causada por la excesiva emisión de normas también coadyuva a la problemática de contar con regulaciones ineficientes. Además, diversos autores coinciden en que, cuántas más regulaciones existen, mayores son los niveles de riesgo de la existencia de corrupción.

Yen Chong Son y Mohammad Amin del Banco Mundial, en su investigación denominada "*Do more rules lead to more corruption? Evidence using firm-level survey data for developing countries*" encontraron evidencia definitiva sobre cómo, a mayor regulación, mayor nivel de corrupción. Dicha situación se agrava cuando la regulación es ilegal o irracional. Para verificar lo expuesto en el mencionado estudio, se presenta el siguiente cuadro, elaborado por los autores del mismo:

⁷ OCDE (2016) Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria. Política Regulatoria en el Perú.

⁸ OCDE (2015) OECD Regulatory Policy Outlook 2015 / European Comisión (2015) Better Regulation Toolbox.

Figure 1: Relationship between regulation and corruption



Elaboración por Yen Chong Son y Mohammad Amin (2020) "Do more rules lead to more corruption? Evidence using firm-level survey data for developing countries".
 Fuente: Banco Mundial

Asimismo, mediante la siguiente comparación entre el índice del Global Competitiveness Report 2019 del World Economic Forum (mide 141 países) y el Índice de Corrupción Internacional 2020 de Transparencia Internacional (mide 179 países), se puede observar el claro paralelismo entre corrupción y competitividad:

País	Puesto sobre 141	País	Puesto sobre 179
Chile	33	Uruguay	21
México	48	Chile	25
Uruguay	54	Costa Rica	42
Colombia	57	Ecuador	92
Costa Rica	62	Colombia	92
Perú	65	Perú	94

A la derecha: Índice de competitividad. A la izquierda: Índice de corrupción.

Elaboración propia. Fuente: Global Competitiveness Report 2019 del World Economic Forum e Índice de Corrupción Internacional 2020 de Transparencia Internacional, respectivamente.

En esa línea, la corrupción generada por la sobreregulación perjudica la competitividad del país. Por tanto, la sobreregulación es una arista del problema que también debe ser abordada y solucionada mediante el presente proyecto de resolución legislativa.

De acuerdo a lo señalado en líneas anteriores, la problemática de falta de calidad y análisis de impactos de las regulaciones emitidas por el Poder Legislativo se sustenta en evidencia sostenida a lo largo de los años, puesto que muchas de ellas se han caracterizado por no contar con un análisis suficiente y hacer caso omiso a un correcto análisis costo-beneficio. Entre las causas del problema, se encuentra la falta de rigurosidad en la presentación de proyectos legislativos, así como la falta de un órgano de apoyo técnico para el respectivo análisis de impacto y para una evaluación posterior de las normas emitidas.

Los afectados por este problema son los sujetos regulados (ciudadanos y empresas), así como el Estado en general, debido a que se presentan proposiciones legislativas de más de una materia y/o sector económico. En esa misma línea, la magnitud del problema es de alcance nacional, debido a que las normas emitidas por el Poder Legislativo son de obligatorio cumplimiento (normas con rango de ley) en todo el territorio nacional.

Por consiguiente, se verifica la necesidad de que el Congreso de la República establezca los criterios más idóneos para asegurar que sus propuestas normativas se suscriban a lo estrictamente imprescindible, evitando la sobrerregulación y fomentando la calidad en las propuestas legislativas. Por tanto, una herramienta para cumplir tal objetivo consiste en supervisar *ex ante*, que toda propuesta sea eficaz en su cometido, de la manera más eficiente posible, así como una evaluación *ex post* de las normas emitidas.

2.2.2. Idoneidad de la propuesta

Esta propuesta legislativa propone, en concreto, articular un ciclo de evaluación regulatoria *ex ante* y *ex post* de las normas emitidas por el Congreso de la República; con la finalidad

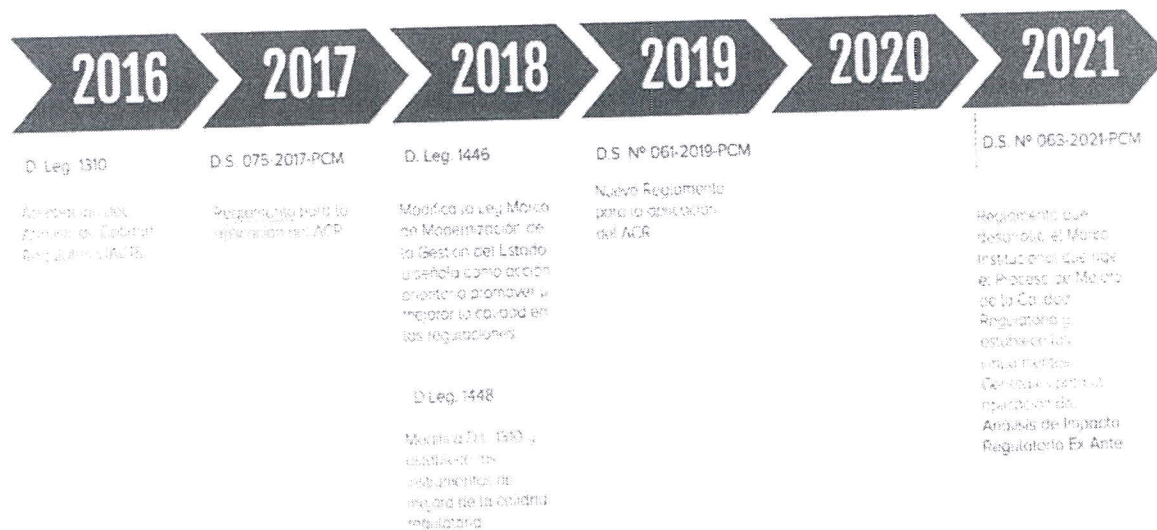
El objetivo general de la regulación es promover la calidad regulatoria de las normas emitidas por el Poder Legislativo, asegurando que estas sean eficaces en cumplir sus objetivos, mediante el establecimiento de los mecanismos más idóneos y eficientes a lo largo del tiempo. A su vez, los objetivos específicos que propone la presente regulación son los siguientes:

1. Implementación de un análisis de eficiencia y eficacia (análisis regulatorio *ex ante*) en la elaboración de proyectos legislativos, así como su observancia en la ponderación del análisis en el dictamen correspondiente.

2. Vocación de permanencia de la Comisión multipartidaria de Ordenamiento Legislativo – COLE (denominada hoy en día CEMOL, por su condición de Comisión Especial), con la finalidad de mantener un seguimiento a las leyes promulgadas y garantizar su eficacia y eficiencia en el tiempo (análisis regulatorio ex post), así como servir de apoyo técnico a las comisiones encargadas, para la valoración del análisis de eficacia y eficiencia realizado.

De este modo, el efecto esperado mediante la inclusión del análisis de eficacia y eficiencia es la emisión de propuestas regulatorias de calidad, y que hayan considerado un análisis exhaustivo de la problemática a solucionar, las alternativas de solución y una evaluación de impactos que considere la proporcionalidad de la medida.

Esta iniciativa también pretende articular una reforma regulatoria integral a todo nivel de gobierno y contribuir a la reforma que se viene ejecutando desde el Poder Ejecutivo, con la implementación progresiva del Análisis De Calidad Regulatoria y el Análisis De Impacto Regulatorio:



Fuente: Subsecretaría de simplificación y análisis regulatorio de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En esa línea, cabe resaltar que la presente propuesta legislativa ha considerado el Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR) y las Metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante, publicados por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo Ministros; con la finalidad de unificar metodologías de análisis en una reforma regulatoria integral.

Ahora bien, mediante la modificación de los artículos 3°, 70° y 75° del Reglamento del Congreso, el ciclo regulatorio planteado por la presente propuesta se caracteriza por contar con los siguientes tópicos de análisis:

ETAPA	INSTANCIA	ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA PROPUESTO
EX ANTE	Elaboración del proyecto legislativo	Considera los siguientes tópicos en el análisis: 1. Los antecedentes legislativos. 2. El interés público y/o los derechos a ser tutelados por el proyecto legislativo. 3. La delimitación del problema que se pretende resolver y que afecta el interés público y/o los derechos a salvaguardar. 4. Identificación de los objetivos de la propuesta legislativa. 5. Los fundamentos de la propuesta, que demuestren cómo el proyecto legislativo es idóneo para cumplir el objetivo legislativo. 6. Antecedentes normativos emitidos en legislaciones internacionales, indicando cuáles fueron sus efectos. 7. El efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando de manera específica qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar. No se admiten cláusulas derogatorias generales ni tácitas. 8. El análisis de proporcionalidad, lo que implica evaluar lo siguiente: a. Identificar los impactos económicos, sociales y ambientales; así como diferenciar entre los beneficios y/o el impacto positivo que la propuesta legislativa genera y cuáles son los costos y/o el impacto negativo de la misma. b. Acreditar fehacientemente que la propuesta legislativa genera mayores beneficios que costos, no bastando afirmaciones genéricas para acreditar lo alegado. Dentro de los criterios analizados, se deberá tener en cuenta los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal, social y ambiental, sin perjuicio de otros criterios que se estimen necesarios. c. Acreditar que se evaluaron otras opciones para solucionar el problema identificado y; sin embargo, se concluyó que la propuesta legislativa resulta la medida menos gravosa. Dentro de estas medidas alternativas debe haberse considerado la posibilidad de no emitir una nueva regulación (abstención regulatoria). d. La evaluación de los beneficios y costos incurridos por la propuesta legislativa serán analizados al amparo de la implicancia que esta tiene en los ciudadanos, los agentes económicos -cuando corresponda- y el Estado. En ese sentido,

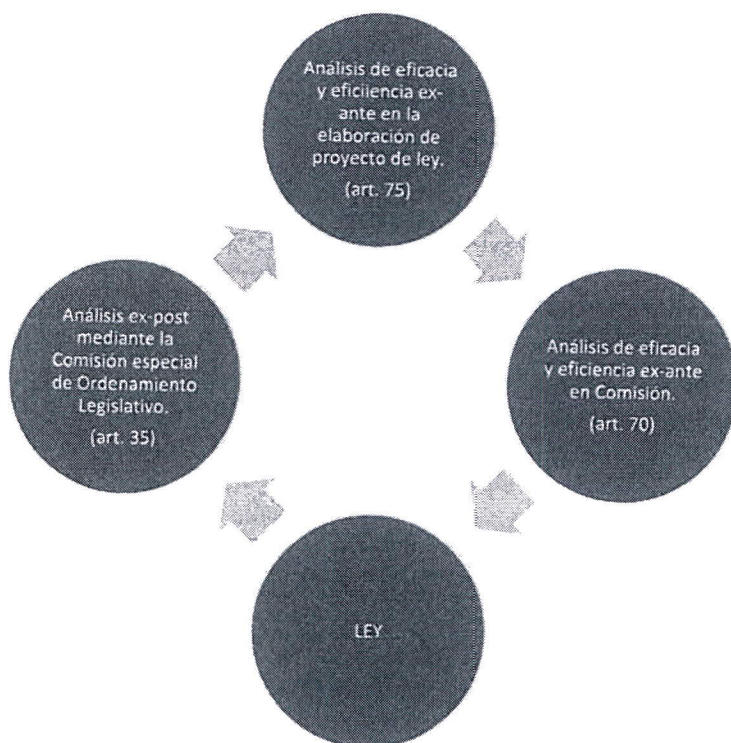
COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL

		se procurará promover una participación abierta y transparente a la población, en especial de los destinatarios de la legislación, con la finalidad de que puedan hacer conocer su opinión respecto del proyecto, así como hacer notar los beneficios y costos que la propuesta genera. No basta indicar únicamente la ausencia de costos. e. Sin perjuicio del análisis de proporcionalidad, la propuesta legislativa podrá incluir otras metodologías adicionales para la evaluación de impactos, tales como el Análisis Multicriterio – AMC y el Análisis Costo - Efectividad.
	Dictamen de Comisión	Considera los siguientes tópicos en el Dictamen correspondiente: 1. La exposición del problema que se pretende resolver, el cual afectaría al interés social y/o derechos de los ciudadanos. 2. Una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. 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 en el ordenamiento jurídico peruano, así como la experiencia comparada en legislaciones internacionales. 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 de eficiencia y eficacia, de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 75 del presente Reglamento. 7. Una sumilla del Informe emitido por la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE), cuando corresponda.
EX POST	Comisión multipartidaria encargada del	Considera las siguientes funciones y tópicos de análisis:

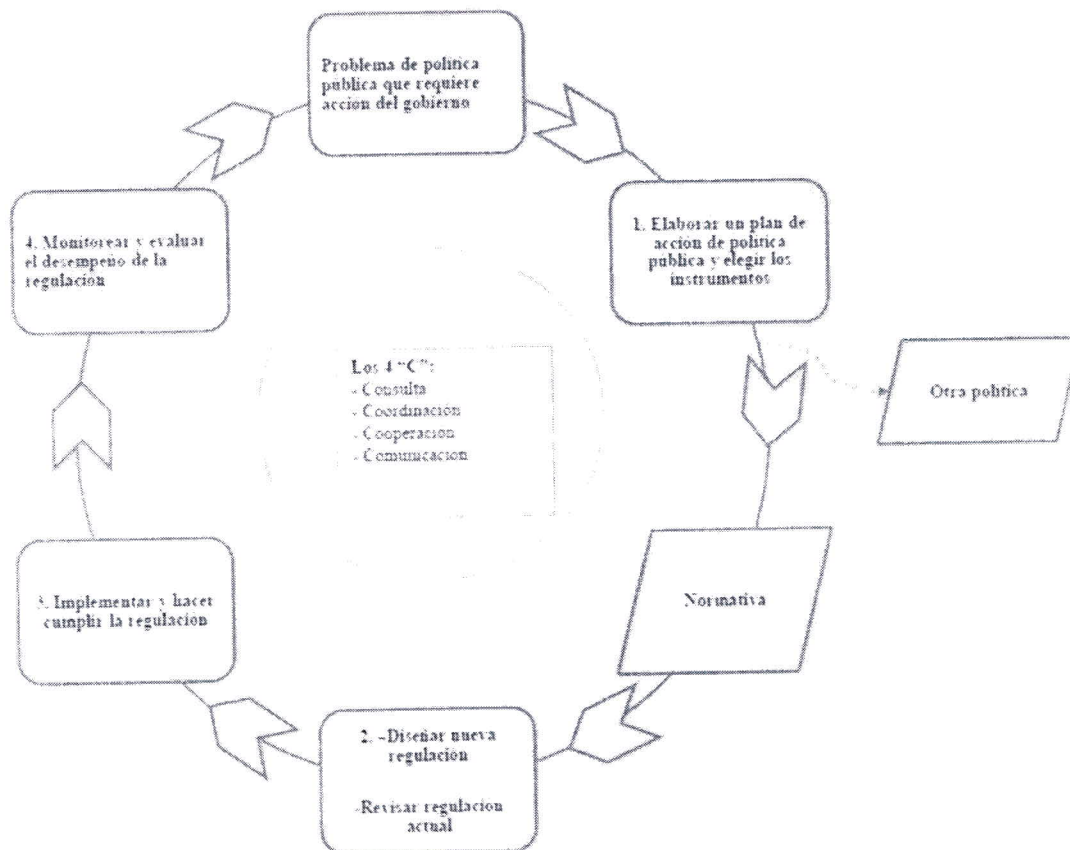
**COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL**

	Ordenamiento Legislativo (COLE)	1. Elaboración de un informe, a pedido de la Comisión encargada o de oficio, que verifique el cumplimiento de los criterios de eficacia y eficiencia. Dicho Informe no posee carácter vinculante. Sin perjuicio de ello, deberá ser utilizado como insumo para el estudio y elaboración del dictamen del proyecto de ley correspondiente. 2. Revisión de las leyes vigentes en el ordenamiento jurídico, una vez estas hayan cumplido dos (2) o más años, para lo cual se presentará un informe donde se determine si estas leyes han perdido su efectividad y/o eficacia en el tiempo. En caso el informe estime que la ley evaluada carece de efectividad y/o eficiencia en el tiempo, la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE) promoverá su derogación elevando el informe a la Comisión competente.
--	--	---

Asimismo, este gráfico permite advertir el ciclo regulatorio en el flujograma legislativo:



Como se puede advertir, la iniciativa legislativa es similar al ciclo regulatorio recomendado por la OCDE con sus diferencias adaptadas al procedimiento legislativo. De acuerdo al referido organismo internacional, un ciclo regulatorio debe de considerar un análisis ex ante y ex post, tal como se puede advertir del siguiente cuadro:



Fuente: OECD, *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú: Estudios de caso 2014-16*, 2019

Sin perjuicio de lo señalado, conviene precisar que la presente iniciativa legislativa es aplicable a todos sus supuestos (regulaciones emitidas por el Poder Legislativo), inclusive considerando a las leyes declarativas dentro de estas. De acuerdo a la Asociación de Contribuyentes⁹, 1 de cada 4 iniciativas legislativas presentadas en el último período legislativo no contaba con un carácter vinculante al ser

⁹ El 2021 del Congreso: cantidad no es lo mismo que calidad. (2021). Recuperado 24 de junio de 2022, de <https://bit.ly/3cfu89v>

consideradas leyes meramente declarativas. Al respecto, según Marcial Rubio, estas normas son dictadas como afirmaciones válidas por sí mismas, más que como hipótesis de que a tal supuesto debe seguir tal consecuencia¹⁰.

A tal efecto, y a modo de ejemplo del análisis de eficacia y eficiencia, las propuestas legislativas declarativas deberán enfocar su análisis en la problemática que se pretende solucionar, el interés público tutelado, los sujetos regulados, la magnitud del problema; y la propuesta de acciones a seguir a fin de que la ley declarativa concrete sus intenciones en la política pública a implementar desde el Poder Ejecutivo.

Por otro lado, con relación a la propuesta de derogación de dos (2) leyes, anexo a cada proyecto legislativo, la Comisión multipartidaria de Ordenamiento Legislativo – COLE podrá elaborar informes a solicitud de cada Congresista, con la finalidad de sugerir la derogación de las dos leyes correspondientes, de conformidad con los criterios establecidos por el sector económico y/o materia regulada.

Como ya se ha señalado en el apartado anterior, la problemática de falta de calidad en las propuestas legislativas obedece principalmente a una escasa observancia al análisis costo-beneficio que plantea la actual regulación del Reglamento del Congreso, por consiguiente, se advierte la necesidad de solucionar dicho problema con urgencia y en beneficio de los sujetos regulados.

En el mismo sentido, la medida planteada resulta adecuada para la solución de la problemática que aqueja al Poder Legislativo, principalmente porque establece un análisis integral en todas las etapas del ciclo regulatorio. Si bien se han evaluado alternativas similares anteriormente, como la creación de la Oficina de Estudios Económicos del Congreso de la República¹¹ para solucionar la falta de calidad regulatoria de los proyectos legislativos, la presente iniciativa legislativa encuentra oportunidades de mejora y se diferencia de dicha alternativa en los siguientes puntos:

1. No se plantea la creación de una oficina que irroque gasto al presupuesto del Congreso de la República, por el contrario, plantea el ahorro del presupuesto público al internalizar los costos a los despachos congresales, en la medida que los congresistas optarán por contratar personal técnico especializado e idóneo para la elaboración de las proposiciones legislativas.

¹⁰ Rubio, Marcial (2009) *El sistema jurídico. Introducción al Derecho*. Décima edición, aumentada. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, p. 90. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B7RnlpJ-DnLqb1dPcTFRcXpvdDQ/edit?resourcekey=0-5XUMo3TOM1wf1XGy41hJsw>

¹¹ Pie de página 1.

2. Permite que la discusión se centre en un debate técnico, sin restringir la función legislativa de los Congresistas de la República sino únicamente direccionando su discrecionalidad. Esto se refleja en la no – vinculatoriedad, pero sí obligatoria observancia de los informes emitidos por la Comisión multipartidaria de Ordenamiento Legislativo, por solicitud de la Comisión correspondiente o de oficio.
3. Optimiza los recursos actuales, e incorpora el análisis de eficacia y eficiencia en el procedimiento legislativo actual. Además, no considera algún retraso en el tiempo para el respectivo dictamen de una propuesta legislativa.

En consecuencia, la iniciativa legislativa optimiza una alternativa regulatoria considerada anteriormente y plantea una mejora en su técnica legislativa y fórmula legal.

Por lo expuesto, es necesaria la implementación la presente iniciativa legislativa multipartidaria a fin de solucionar el problema de la falta de calidad regulatoria en las proposiciones legislativas. En el mismo sentido, la propuesta resulta idónea y proporcional a sus fines, puesto que propone una reforma regulatoria completa en el Poder Legislativo y optimiza los beneficios de propuestas legislativas similares presentadas con anterioridad.

2.2.3. Experiencia legislativa comparada

La OCDE ha resaltado la importancia de incluir el proceso de mejora regulatoria a los distintos procedimientos legislativos, en especial, en la función de producción normativa de (Montenegro 2015, p. 122)¹². Así, se ha recalcado que:

“(…) El Legislativo, al tener la responsabilidad de aprobar leyes, juega un papel fundamental para lograr la calidad regulatoria. El Congreso de Colombia establece Comisiones que podrían realizar evaluaciones ex post de determinadas leyes. Sin embargo, el Legislativo no emplea los diferentes procesos y herramientas que podrían mejorar su papel como promotor de la calidad regulatoria. (...)”

Aun cuando la evaluación regulatoria no es una práctica estandarizada ni sistemática en la rama Ejecutiva, el Legislativo puede sumar sus esfuerzos a los de

¹² Montenegro, S. “Retos regulatorios de Colombia frente a la OCDE: implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)”, Maestría en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, – IAED, 2015. p.

*la administración. Si bien es cierto que no muchas instituciones parlamentarias en países de la OCDE han adoptado formalmente herramientas para la calidad regulatoria, existen buenas prácticas de evaluación regulatoria en la Asamblea Federal de Suiza, el Riksdag de Suecia, la Asamblea Nacional de Francia y la Cámara de Diputados de Chile, entre otros."*¹³

Siendo así, se advierte que la OCDE ha resaltado la importancia de sumar al Legislativo en los esfuerzos para adoptar herramientas para garantizar la calidad regulatoria de la normativa emitida. En tal sentido, se presentarán dos experiencias de países que participan en la OCDE:

CHILE¹⁴:

La Cámara de Diputados de Chile tiene la función de evaluar las leyes que aprueba para conocer su eficacia y adoptar las medidas correspondientes para su mejora. En diciembre del 2010 se creó el Departamento de Evaluación de la Ley, con la finalidad de completar el ciclo regulatorio de las normas emitidas por el Legislativo y se analice los efectos obtenidos tras la promulgación de una determinada ley.

De acuerdo a la información disponible, los objetivos que considera la "Evaluación de la Ley" son los siguientes:

" (...)

- *Determinar grado de cumplimiento de los objetivos esperados por el legislador.*
- *Visualizar los impactos o efectos no previstas o no deseados al legislar.*
- *Identificar buenas prácticas en la elaboración y aplicación de la ley.*
- *Conocer la percepción de la ciudadanía.*
- *Proponer medidas correctivas."*

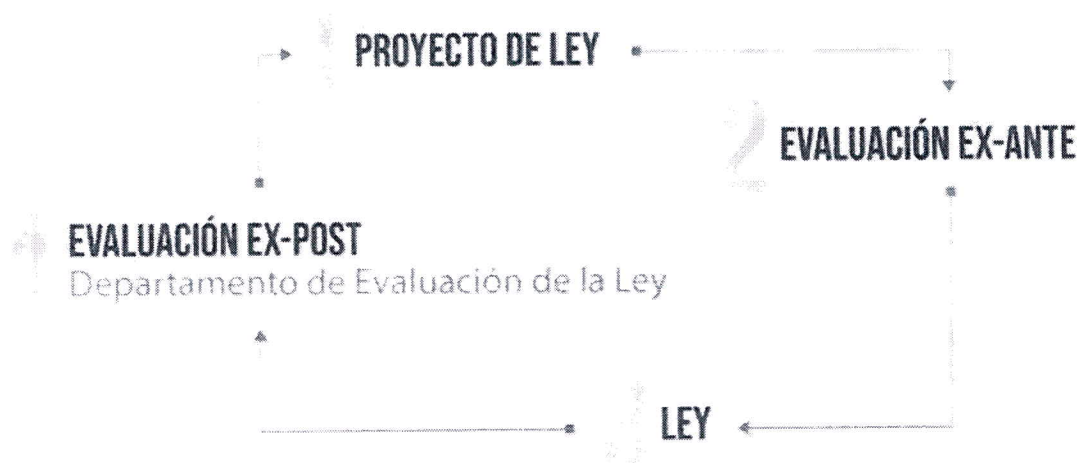
Asimismo, la Cámara de Diputados de Chile considera necesaria la evaluación de las leyes para determinar si la regulación ha alcanzado sus objetivos o si ha sido eficaz para la solución de los problemas identificados.

La evaluación que realiza el Departamento de Evaluación de la Ley consiste en la revisión técnica de la ley, así como de las normas derivadas, estadísticas y opiniones de expertos y organismos vinculados. Asimismo, considera a la percepción ciudadana, especialmente de los agentes directamente afectados.

¹³ OCDE (2014), Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa, OECD Publishing. p. 61

¹⁴ Información pública disponible en: <http://www.evaluaciondelaley.cl/>

A continuación, se observa el ciclo regulatorio de los proyectos de ley presentados ante el Parlamento chileno:



Fuente: Departamento de Evaluación de la Ley de la Cámara de Diputados de Chile.

Como se puede advertir, existe una etapa de evaluación ex ante, que considera el análisis de eficacia, eficiencia y de impactos de las proposiciones legislativas, así como una evaluación ex post mediante el seguimiento respectivo del Departamento de Evaluación de la Ley.

Asimismo, dentro de las leyes evaluadas se encuentran: la Ley N° 20.680 que tiene por objeto aplicar el principio de corresponsabilidad que, tanto padres como madres que viven separados, participen de forma activa en el cuidado, crianza y cuidado de sus hijos e hijas; la Ley N° 20.413, que determina quiénes pueden ser considerados donantes de órganos y la forma en que pueden manifestar su voluntad; Ley N° 20.000 que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.

MÉXICO:

Desde el 2018, la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía de los Estados Unidos Mexicanos, es la agencia encargada de articular la mejora regulatoria a todo nivel de gobierno en el referido país.

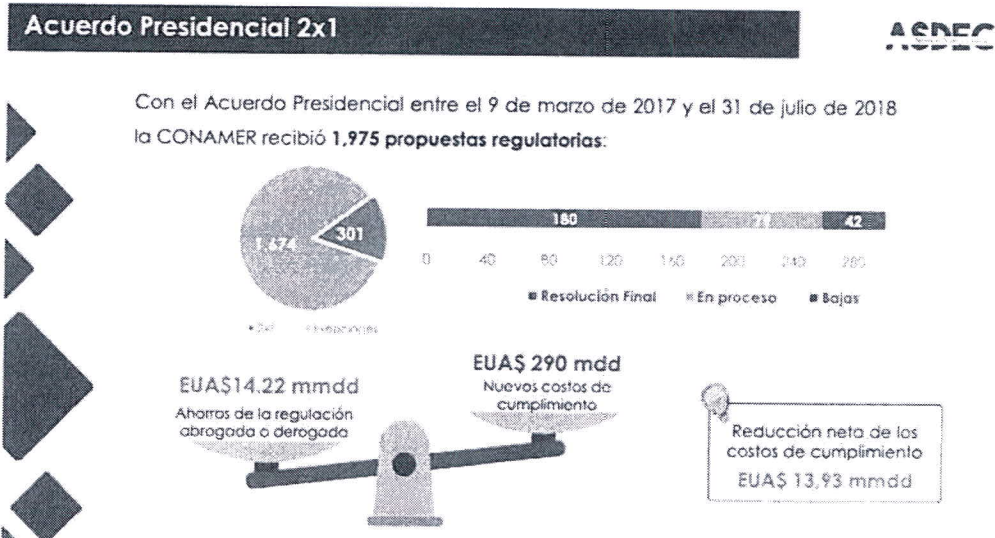
Mediante la Ley General de Mejora Regulatoria se establecieron los principios y procedimientos para la implementación de un análisis regulatorio integral en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. De este modo, distintas instituciones públicas cuentan con el apoyo técnico para la implementación y

evaluación (ex ante y ex post) de las regulaciones que planean emitir o que se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico.

A su vez, la Ley General de Mejora Regulatoria creó un Sistema Nacional de Mejora Regulatoria y le otorgó cinco ejes y herramientas que permite su trabajo: el catálogo nacional de regulaciones, trámites y servicios; la agenda regulatoria de las autoridades públicas; el análisis de impacto regulatorio, los programas de mejora regulatoria y la información estadística en materia de mejora regulatoria.

En el marco de la mejora regulatoria, el gobierno de México implementó también el "Acuerdo 2x1 en mejora regulatoria", que planteó que para la emisión de nuevas regulaciones, se deberá indicar expresamente en el anteproyecto correspondiente, dos obligaciones regulatorias o normativas que se derogarán y que se refieran a la misma materia o sector económico regulado. Aunado a ello, le otorgó la competencia a la CONAMER (ex CONAFER) de vigilar que exista una reducción en el costo de cumplimiento de la regulación para los sujetos regulados.

Siendo así, de acuerdo al grupo de Asesores en Derecho y Economía (ASDEC), el Acuerdo 2x1 permitió un ahorro neto de 14,200 millones de dólares en costos de cumplimientos que asumen los sujetos regulados, tal como se aprecia a continuación:

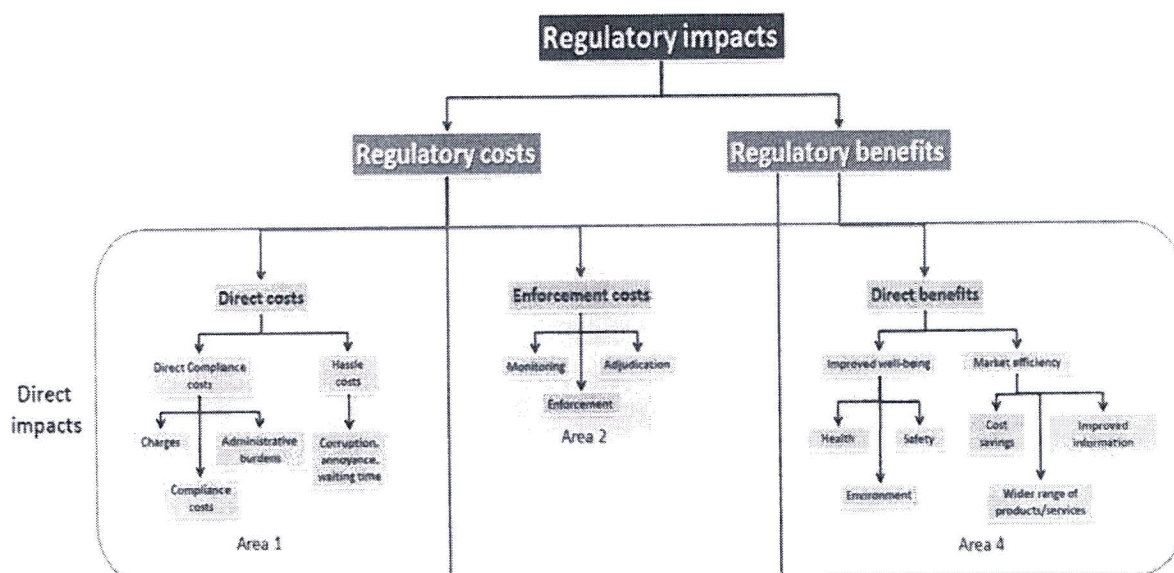


Fuente: Asesores en Derecho y Economía (ASDEC) – Exposición de Mtro. Mario Emilio Gutiérrez Caballero (ex Director General de la COFEMER – México). Disponible en: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/3.-Mario-Emilio.pdf>

En consecuencia, se advierte que existen experiencias legislativas de éxito en países de la región y que actualmente se encuentran adheridos a la OCDE. A tal efecto, en la etapa de implementación de la presente modificación del Reglamento del Congreso de la República se puede considerar la metodología utilizada en más de una legislación.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas. Figura 3. A map of regulatory cost and benefits.* p. 21

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: empresas, personas y Estado.

Respecto de los costos:

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados, es decir, empresas y personas) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

Considerando que la presente iniciativa legislativa se dirige a la modificación del Reglamento del Congreso, es decir, al funcionamiento y organización del Parlamento; y tiene por objeto promover la calidad regulatoria de las normas emitidas por el Poder Legislativo, la evaluación de costos versará únicamente respecto de los costos de cumplimiento, ya que los sujetos regulados no asumen ningún costo en la implementación de la presente regulación.

Los costos que asume el Estado se dividen en los costos de hacer cumplir la regulación y los costos de aplicación en el sistema legal. En el ciclo de evaluación de impacto ex ante y ex post propuesto mediante la presente iniciativa legislativa, se advierte que el único costo en el que se tendría que incurrir sería el costo de contratación de personal especialista para el asesoramiento y guía en la elaboración del análisis de eficacia y eficiencia de los proyectos de ley.

No obstante, este costo ya se encuentra considerado en el actual presupuesto del Congreso de la República debido a que cada despacho congresal cuenta con personal encargado de asesorar la correcta presentación de los proyectos legislativos, de conformidad con el Reglamento del Congreso y el Manual de Técnica Legislativa. Por su parte, las Comisiones principales cuentan con un personal técnico aún más especializado en la materia de un determinado proyecto legislativo, por lo que no requeriría la contratación de mayor personal.

Asimismo, respecto de la conformación de la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE) y su vocación de permanencia, tampoco supone la contratación de personal adicional, debido a que actualmente ya se ha considerado en el presupuesto del Congreso de la República la contratación de personal especializado para la Comisión Especial Multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL), cuyas funciones serían muy similares a la propuestas para la COLE; en otras palabras, tal como se ha desarrollado previamente, la propuesta plantea que la COLE reemplace en sus funciones a la CEMOL, con la salvedad de la vocación de permanencia y de ser una comisión reconocida en el Reglamento del Congreso.

Ahora bien, se puede alegar también la identificación de un costo de hacer cumplir la regulación referido al tiempo que podría tomar la elaboración y correspondiente dictamen. No obstante, esta alegación carece de un sustento fáctico debido a que esta propuesta legislativa no crea ningún procedimiento adicional ni propone algún plazo adicional específico en el procedimiento legislativo de tramitación (presentación, sustentación, dictamen y debate) de las propuestas legislativas; por

el contrario, lo único que se propone es una metodología de análisis de eficiencia y eficacia de las propuestas legislativas, en su presentación y en su desarrollo a lo largo del tiempo (leyes).

Aún así el tiempo sea considerado como un costo en el que se deba incurrir, este no necesariamente se traslada en un impacto negativo, debido a que los sujetos regulados, a los que se dirige una determinada propuesta legislativa, podrán ser beneficiados con regulaciones de calidad que han tenido un proceso de evaluación exhaustivo y con la garantía de que se ha realizado un correcto análisis de eficacia y eficiencia.

Por lo expuesto, no se han identificado costos a incurrir con la presente propuesta de resolución legislativa desde el Estado, habiéndose considerado y analizado la inexistencia de costos de hacer cumplir la regulación y los costos de aplicación en el sistema legal.

Respecto de los beneficios:

La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios sociales y económicos para los sujetos regulados, así como beneficios para la organización y funcionamiento del Parlamento:

1. El análisis propuesto para asegurar la eficacia y eficiencia de los proyectos legislativos incrementará la calidad de la legislación nacional. Además, promoverá la transparencia, participación y rendición de cuentas en el marco de la relación del ciudadano – Estado.
2. La propuesta legislativa permitirá el análisis ex ante de eficacia y eficiencia de las iniciativas legislativas, asegurando así una visión general y una regulación basada en evidencia y con miras a solucionar un problema público que aqueje a los sujetos regulados.
3. La propuesta legislativa permitirá el análisis ex post de las iniciativas regulatorias presentadas en el Poder Legislativo, de tal modo que se podrá evaluar y mantener un seguimiento a las leyes promulgadas a fin de asegurar que la eficacia y la eficiencia de una Ley sea consistente en el tiempo, o de ser el caso, se promueva su modificación en los respectivos ámbitos de discusión.
4. El análisis propuesto para asegurar la eficacia y eficiencia de los proyectos legislativos incrementará la calidad de la legislación nacional, reduciendo inconsistencias, incoherencias y desorden legislativo que actualmente representan un problema público a tratar.

5. Producto del correcto análisis de eficacia y eficiencia de las regulaciones, se promoverá la mejora de la calidad regulatoria en la función legislativa / normativa del Poder Legislativo, y se obtendrá la calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia y neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado.
6. El análisis de eficacia y eficiencia permitirá utilizar la regulación (norma) como un instrumento para que se alcance un objetivo de política pública, considerando un análisis basado en evidencia, razonabilidad y una correcta evaluación de impactos y efectos esperados.
7. Se garantizará que las normas emitidas por el Poder Legislativo sean eficaces y eficientes, de tal modo que se promueva la competitividad del país, la reactivación económica y la seguridad jurídica.
8. La labor de la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo (COLE) articulará los procedimientos legislativos en las distintas Comisiones principales, garantizando que el apoyo suficiente para los respectivos dictámenes.
9. La implementación de una reforma regulatoria desde el Poder Legislativo permitirá integrar los esfuerzos que se realizan desde el Poder Ejecutivo, y así, cumplir con las recomendaciones de la OCDE con el objetivo de mejorar la política regulatoria en el país y continuar con el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.
10. Se reducirá los márgenes de discrecionalidad en los proyectos legislativos, debido a que se exigirá una correcta identificación de la problemática a solucionar, así como el interés público a tutelar y la metodología específica que debe ser considerada de acuerdo al artículo 75° del Reglamento del Congreso.
11. Promoverá la competitividad y el emprendimiento en el mercado, ya que se contará con regulaciones eficaces y eficientes en beneficio de los agentes económicos.
12. Permitirá complementar el trabajo que realiza el Poder Ejecutivo en materia de mejora regulatoria y, de este modo, lograr un consenso de una reforma regulatoria integral en todo nivel de gobierno. A su vez, esto contribuirá a la adhesión del Perú a la OCDE, tras adoptar y cumplir una recomendación identificada por este organismo internacional.

Análisis Costo – Beneficio en estricto:

De acuerdo a lo señalado, este proyecto de resolución legislativa no genera ningún costo al erario nacional pues la verificación del cumplimiento de los artículos 35, 70, 75 y 75-A continuará formando parte de las funciones de los órganos competentes del Congreso de la República, entre ellos la COLE (ex CEMOL). Por tanto, no se requiere de la contratación de nuevo personal especializado.

Asimismo, en la presente exposición se ha acreditado que la propuesta de modificación de los artículos 35, 70, 75 y 75-A del Reglamento del Congreso constituye la única medida posible capaz de alcanzar el objetivo de mejorar calidad de las regulaciones emitidas por el Poder Legislativo, no existiendo otras medidas menos gravosas a tomarse en consideración y sin posibilidad de mantener la regulación vigente (de análisis costo-beneficio) debido a que el problema continúa.

En el mismo sentido, se ha identificado una serie de beneficios económicos y sociales para los agentes regulados, así como beneficios para la organización y el funcionamiento del Parlamento, tales como: incremento de la calidad en la legislación del país, transparencia en la relación ciudadano – Estado, seguimiento desde el Poder Legislativo a las leyes promulgadas, ordenamiento legislativo consistente a lo largo del tiempo, entre otros.

De acuerdo a lo señalado, se procede a precisar una matriz de Análisis Costo-Beneficio:

ACTORES		BENEFICIO	COSTO
ESTADO	Congresistas	Mayor legitimidad por la presentación de proposiciones legislativas de calidad y mayor información para los debates en el Pleno.	Elección de asesores idóneos para la elaboración de proyectos de ley con análisis exhaustivo.
	Comisiones	Posibilidad de solicitar apoyo técnico a la Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo para la elaboración de los dictámenes respectivos.	Mayor análisis en la elaboración de los Dictámenes.
	Asesores de despacho congresal	Optimización en el manejo de información de un sector	Mayor análisis en la elaboración de los Proyectos de Ley.

		económico y/o de una materia determinada.	
	Congreso (institución)	Mayor legitimidad institucional por un procedimiento legislativo más transparente, eficiente y eficaz.	No irroga gasto adicional al presupuesto actual del Congreso de la República.
EMPRESAS Y PERSONAS		Leyes de mayor calidad, en beneficio de los ciudadanos y la competitividad del país.	Ninguno

En consecuencia, queda acreditado que en la presente propuesta legislativa se sobreponen los beneficios sociales y económicos al presunto inexistente sobre costo de real de la medida propuesta. Por tanto, el análisis costo-beneficio determina que la opción regulatoria elegida es viable en medida que los beneficios son mayores a los costos identificados.

IV. RESUMEN DE ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO DE LA PROPUESTA

En la presente iniciativa legislativa se ha identificado (i) la existencia de una problemática: la falta de calidad y evaluación de impactos en las regulaciones emitidas por el Poder Legislativo; además del seguimiento de la eficiencia y eficacia de las leyes en el tiempo. Esta problemática se evidencia mediante las distintas fuentes citadas en líneas anteriores: OCDE, Banco Mundial, Foro Económico Mundial, así como los autores citados y los proyectos de resolución legislativa presentados en períodos legislativos anteriores.

Esta problemática tiene como causa la falta de rigurosidad en la justificación de las propuestas legislativas, la escasa cantidad de proyectos de ley que analizan el costo-beneficio de sus proposiciones, así como la inobservancia de los mandatos de análisis establecidos en el Reglamento del Congreso y en el Manual de Técnica Legislativa.

Esto tiene una repercusión directa en los agentes afectados, que en este caso son principalmente los sujetos regulados (empresas y ciudadanos), debido a que se ven afectados por la implementación de regulaciones que carecen de una correcta evaluación de impacto y, como consecuencia de ello, la aplicación de la norma genera que los sujetos regulados asuman los perjuicios y fallas regulatorias de la norma promulgada.

En la evaluación de (ii) alternativas regulatorias, se advierte que en el stock regulatorio existen al menos dos normas que deberían servir para lidiar con la

problemática identificada (Reglamento del Congreso y Manual de Técnica Legislativa, al menos). No obstante, estas resultan insuficientes debido a que el problema se ha sostenido en el tiempo y no ha generado una solución a la problemática de falta de una evaluación de impacto en las normas emitidas por el Poder Legislativo.

En consecuencia, considerando que el Congreso de la República es el agente mejor posicionado para emitir una regulación que modifique y ataque la problemática identificada, se propone la modificación del Reglamento del Congreso, con la finalidad de incluir el análisis de eficacia y eficiencia de los proyectos legislativos de manera sostenida en el tiempo, así como la creación de una Comisión multipartidaria encargada del Ordenamiento Legislativo que sea un órgano de apoyo de las Comisiones ordinarias y facilite el seguimiento de las leyes desde su proposición hasta su posterior revisión ex post; en los términos detallados en líneas anteriores.

Finalmente, en la (iii) evaluación de impactos en estricto, se ha podido advertir que la propuesta de resolución legislativa no genera costos adicionales (impactos negativos) y únicamente reformula la metodología de análisis y asesoramiento en la presentación y trabajo de las proposiciones legislativas. Por el contrario, genera beneficios (impactos positivos), tales como mejorar la calidad y contenido de las futuras leyes, la mejora en la fundamentación técnica especializada en las proposiciones legislativas, incremento de la seguridad jurídica en el país, entre otras detalladas en el apartado previo.

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

La presente propuesta propone la modificación de los artículos 35, 70 y 75 del Reglamento del Congreso. Asimismo, incorpora el artículo 75-A al Reglamento del Congreso.

Dichas modificaciones e incorporación fortalecerán todas las posteriores disposiciones legislativas emitidas por el Congreso de la República, al crear un mecanismo de análisis de eficacia y eficiencia de los proyectos legislativos de manera sostenida en el tiempo.

VI. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

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



**COMISIÓN ESPECIAL MULTIPARTIDARIA ENCARGADA
DEL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO - CEMOL**

- **QUINTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Gobierno en función de objetivos con planeamiento transparente, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
- **VIGÉSIMA CUARTA POLÍTICA DEL ESTADO.** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Lima, agosto 2022