



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

07

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

59439

Miraflores, 04 MAYO 2018

OFICIO N° 1248-2018-JUS/SG



Señor GILMER TRUJILLO ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado Congreso de la República Presente.-

Asunto : Remite opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR – Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias

Referencia : a) Oficio P.O. N° 553-2017-2018/CDRGLMGE-CR



De mi mayor consideración:

V. GONZALEZ

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, dar respuesta al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR – Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias.



S. Atarama Martínez

Al respecto, me permito remitir copia del Informe Legal N° 81-2018-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, en el que se da atención a lo solicitado por su Despacho.

Aprovecho la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi más alta consideración y estima.

Atentamente,

MANUEL SOTO GAMBOA Secretario General Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Scipión Llona N° 350. Miraflores Central Telefónica: (511) 204-8020 www.minjus.gob.pe



Trabajando para todos los peruanos





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

**INFORME LEGAL N° 081 -2018-JUS/DGDNCR**



**A :** SERGIO IVÁN ATARAMA MARTÍNEZ  
Viceministro de Justicia

**DE :** MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO  
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

**ASUNTO :** Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias.

**REFERENCIA :** a) Oficio P.O. N° 553-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
b) Correo electrónico de fecha 04 de diciembre de 2017.  
c) Informe Legal N° 122-2017-JUS/DGDNCR15

**FECHA :** Miraflores, 06 ABR. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de informarle lo siguiente:

**I. OBJETO:**

- En tanto el Congreso de la República ha solicitado la opinión legal del Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 8.3 de la Directiva N° 001-2012-JUS/VM-DNAJ sobre "Procedimientos para la emisión de Consultas Jurídicas, Informes Jurídicos y Dictámenes Dirimientes en la Dirección Nacional de Asuntos Jurídicos", aprobada mediante Resolución Ministerial N° 0024-2012-JUS, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
- El objeto del presente Informe Legal es analizar el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR (en adelante, el "Proyecto de Ley").

**II. ANTECEDENTES:**

1. Con el documento de la referencia a), el presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República remite a la Presidencia

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO JURÍDICO Y CALIDAD REGULATORIA  
R. Burneo

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos  
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA  
M. Peña N.



PERÚ

Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo  
Normativo y Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

del Consejo de Ministros el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias, a fin de solicitarle su opinión técnico legal.

- II.2. Mediante correo electrónico de fecha 04 de diciembre de 2017, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó al Punto Focal del Sistema de Gestión de Pedidos de Opinión de Proyectos de Ley del Ministerio de Justicia emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR.
- II.3. Mediante Proveído N° 2256-2017-VMJ, del 18 de diciembre de 2017, el Viceministerio de Justicia remitió el expediente a esta Dirección General.

### III. BASE LEGAL

- III.1. Constitución Política del Perú.
- III.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- III.3. Ley y N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.4. Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.
- III.5. Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa.
- III.6. Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General.
- III.7. Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Aprueban Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- III.8. Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- III.9. Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310.
- III.10. Resolución Ministerial N° 196-2017-PCM, Aprueban Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria.
- III.11. Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales.



R. Burneo B.



1. Peña N.

### IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El Proyecto de Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de una política integral, sostenible, continua y permanente de mejora de la calidad regulatoria y de los procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano, así como la creación del Registro





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado<sup>1</sup>.

- 4. Para ello, propone los elementos centrales de la política de mejora, señala quiénes son los entes responsables, precisa cuáles son los instrumentos de mejora regulatoria y establece el deber de informar cada tres meses a la Comisión Ordinaria de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado del Congreso de la República las acciones adoptadas en cumplimiento de la ley.

**V. ANÁLISIS:**

**V.1. Sobre el artículo 1 de la propuesta legislativa**

- 5. Dicho artículo regula el objeto de la propuesta, que busca declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de una política integral, sostenible, continua y permanente de mejora de la calidad regulatoria y de los procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano, así como la creación del Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado.
- 6. A fin de evaluar la constitucionalidad y legalidad de la propuesta contenida en este artículo, conviene evaluar dos conceptos jurídicos insertos en la propuesta: i) el interés nacional y la necesidad pública; y ii) las normas declarativas.

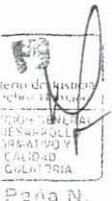
9

**Sobre las normas de declaración de interés nacional, necesidad pública o semejantes**

- 7. Siguiendo a García de Enterría, los conceptos de necesidad pública, interés social o interés nacional tienen un contenido abstracto e indeterminado, y están referidas a la prevalencia del interés general sobre el individual<sup>2,3</sup>.
- 8. En sentido semejante se pronuncia López Calera, quien señala que el interés público se refiere a intereses que se consideran muy necesarios e importantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal.<sup>4</sup> Por su parte, De Cores y Cal<sup>5</sup> definen el interés público como el resultado de un conjunto de intereses compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, (...) prevaleciendo



<sup>1</sup> Conforme lo desarrolla el artículo 1 del Proyecto de Ley.  
<sup>2</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón (2004) *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Thomson – Civitas, Tomo II, p.235.  
<sup>3</sup> En el mismo sentido se pronuncia DE CORES, Carlos y CAL, Juan Manuel (2007), quienes señalan que *entre todos los conceptos que guardan estrecha vinculación con el sub examine de interés público, tal vez el más afín sea el de interés general, el cual según entendemos debe considerarse como sinónimo*, en “El concepto de interés público y su incidencia en la contratación administrativa”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, año VI, Nº 11, p.132.  
<sup>4</sup> LÓPEZ CALERA, Nicolás (2010) *El interés público: entre la ideología y el derecho*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez. Granada: Universidad de Granada, p. 129  
<sup>5</sup> DE CORES, Carlos y CAL, Juan Manuel (2007), *op. cit.* Cfr. pie de página Nº 3.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

sobre los intereses individuales que se le opongan o afecten (...). Conforme ello, el interés nacional o la necesidad pública no se refieren únicamente al beneficio de todos, pudiendo beneficiar a un sector de la comunidad pero cuyo beneficio se irradia a la colectividad en forma general.

9. Cabe concluir entonces que las acciones de interés público aluden al modo legal de hacer valer un derecho del que un sujeto individual o colectivo, invocando el interés de la sociedad en su conjunto, pretende ser titular, pudiendo ejercitarse dicha acción ante los órganos jurisdiccionales, administrativos y legislativos del Estado<sup>6</sup>.
10. El término “interés nacional” ha sido incorporado en el artículo 63 de la Constitución y en el numeral 19 del artículo 118 de la misma norma, como un requisito para la adopción de medidas en materia económica y financiera. Por su parte, la “necesidad pública” es uno de los requisitos que el texto constitucional exige, en su artículo 70, para ejecutar un procedimiento de expropiación. Esto no quiere decir que no pueda ampliarse su uso para otras materias, como es el caso del presente proyecto legislativo, pues tal como afirma Gonzáles Barrón, la necesidad pública puede referirse a la protección de otros intereses vitales para el mantenimiento del orden, la paz pública, la solidaridad, la dignidad del hombre, entre otros valores relevantes<sup>7</sup>.
11. En dicho sentido, es necesario determinar si la materia cuyo interés nacional se declara en la presente iniciativa legislativa puede ser incluida dentro de tal calificación.

#### Sobre las normas declarativas

12. Con respecto a las normas declarativas, Paz Mendoza señala que la vinculación de una norma declarativa es referencial, discrecional, porque el Parlamento lo que hace con este tipo de normas es pronunciarse sobre una determinada política pública, por tanto, su vinculación está en el ámbito político, no jurídico<sup>8</sup>. Por su parte, Abanto Valdivieso ha señalado que las normas que declaran de interés nacional alguna materia solo autorizan la ejecución de una determinada política pública, pero no serían vinculantes en tanto generan gasto y los congresistas no están facultados para ello. Es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gasto. Como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> CORREA FONTENCILLA, Jorge (2006), “Algunas consideraciones sobre el interés público en la política y el derecho” en *Revista española de control externo*. Vol. 8, Nº 24, p.139.

<sup>7</sup> GONZÁLES BARRÓN, Gunther, “En defensa de la Ley 29320, sobre expropiación para titulación de posesiones informales”. Consultado el 20 de agosto de 2015 en <http://www.derechoycambiosocial.com/revista020/expropiacion.htm>

<sup>8</sup> Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República (2013) Informe Temático N° 10/2012-2013, *Estudio sobre normas que declaran de necesidad pública e interés nacional diversas materias*, p.5

<sup>9</sup> Área de Servicios de Investigación del Congreso de la República, *op.cit.*





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- 13. Esto es así porque las normas declarativas no poseen un supuesto jurídico, ni una conducta. Su contenido es metanormativo y su propósito es el de ser interpretadas de manera conjunta con las normas regulatorias<sup>10</sup>.

**Evaluación de la declaratoria propuesta**

- 14. Como se ha señalado, la declaración de necesidad pública o interés nacional de una determinada materia implica evaluar si la misma busca la satisfacción de un interés colectivo y reconduce a la satisfacción de derechos fundamentales.
- 15. Tal como lo desarrolla la Exposición de Motivos de la propuesta legislativa, se busca desburocratizar al Estado en beneficio de todos los ciudadanos, y de esta manera generar una serie de beneficios en favor de la colectividad: promover el empleo formal, obtener un servicio de calidad a favor de los administrados, otorgar seguridad jurídica, etc.
- 16. Adicionalmente, la implementación de una política de mejora de la calidad regulatoria coadyuva a la satisfacción de un conjunto de derechos fundamentales. Se citan al respecto los siguientes ejemplos:

- a) Derecho al trabajo: Ha señalado el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente N° 05650-2009-AA, que el contenido esencial del derecho al trabajo supone tanto el derecho de acceder a un puesto de trabajo como el derecho a no ser despedido si no es por causa justa. Con respecto al despido justo, o estabilidad laboral<sup>11</sup>, el Tribunal ha aclarado que se trata de un “escudo reparador” del principio de continuidad de la relación laboral.

La Sociedad Nacional de Industrias informa que, en el año 2015, la informalidad laboral entre los jóvenes es de 87%, lo que se debe, entre otras causas, a la sobrerregulación laboral.<sup>12</sup> Un informe de la consultora PriceWaterHouseCoopers del año 2017<sup>13</sup> demuestra que el 88% de ejecutivos peruanos encuentran en la sobrerregulación y en la inestabilidad social las principales amenazas para sus negocios.

Como se aprecia, la excesiva regulación ocasiona barreras no solo para el acceso a un puesto de trabajo formal, sino también para el sostenimiento de las empresas que generan estos puestos de trabajo. En la línea de lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, se afecta el derecho al trabajo en el sentido de garantía de la estabilidad laboral, dado que en los empleos informales no es posible garantizar el derecho a no ser despedido arbitrariamente.



R. Burneo B.



M. Peña N.

<sup>10</sup> MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo. Consultado el 3 de febrero de 2016 en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3029/9.pdf>, p. 120.

<sup>11</sup> En la Sentencia recaída en el Expediente N° 04085-2009-AA el Tribunal Constitucional ha señalado que en uno de los aspectos del contenido esencial del derecho constitucional al trabajo implica el derecho a la conservación del puesto de trabajo

<sup>12</sup> Información extraída del diario Gestión, consultado el 28 de marzo de 2018 en: <https://gestion.pe/economia/empresas/sni-2015-crearon-440-empleos-informales-dia-peru-122440>

<sup>13</sup> PwC, “20 años dentro de la mente de los CEO... ¿Qué viene a continuación?”, enero 2017.





“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
 “Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

- b) Derecho a la libertad de empresa: Lo descrito en el literal anterior también afecta el derecho a la libertad de empresa, entendida como la libertad para emprender actividades económicas<sup>14</sup>; y no permite al Estado cumplir con su rol de estimular la creación de riqueza, contemplado en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.

Así, la burocracia amenaza a la misma existencia de la empresa en tanto supone la presencia de una serie de obstáculos no solo para el inicio de actividades económicas, sino también para la realización de nuevos emprendimientos con la finalidad de expandir el negocio. El Estado, al ser partícipe de esta realidad, no cumple con promover la generación de riqueza, por el contrario, impide la misma.

- c) Dignidad de la persona: El artículo 1 de la Constitución Política del Perú dispone que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Señala Carlos Fernández Sessarego que:

“(…) la ‘dignidad’ es una calidad inherente a la persona, en cuanto esta es simultáneamente libre e idéntica a sí misma. La libertad y la identidad sustentan la dignidad del ser humano. El ser humano posee dignidad porque, siendo libre, es un ser espiritual, y además, por el hecho de que, a pesar de que todos los seres humanos son iguales, no hay dos idénticos. Es esta dignidad inherente a su ser, el sustento de los derechos fundamentales de la persona humana”<sup>15</sup>.

Es justamente esta dignidad la que justifica los demás derechos fundamentales, pues como señala Ángeles Martínez, es “lo que se debe a la persona por su calidad de tal, y si se quiere darle un sentido jurídico más idóneo, lo que es adecuado a la naturaleza misma del hombre como ser personal”, fin y límite de los demás derechos, pues está situada en un plano superior a los mismos<sup>16</sup>.

Según Marcial Rubio, lo que el citado artículo constitucional está haciendo es colocar a la persona, considerado como un ser individual y social a la vez, en el centro del ordenamiento jurídico, en tanto eso es lo que ordena la dignidad que es inmanente a él<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 01091-2011-AA, está conformado por cuatro tipo de libertades:

- a) “Libertad de creación de empresa y de acceso al mercado: libertad para emprender actividades económicas.
- b) Libertad de organización: supone la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a las administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros.
- c) Libertad de competencia.
- d) Libertad para cesar las actividades”

<sup>15</sup> FERNÁNDEZ SESSAREGO, Carlos (2005), *La Constitución Comentada*, Lima: Gaceta Jurídica, vol I, p.46.

<sup>16</sup> ALEGRE MARTÍNEZ, Miguel Ángel (1996) *La dignidad de la persona como fundamento del ordenamiento constitucional español*. España: Universidad de León, p.81

<sup>17</sup> RUBIO CORREA, Marcial (1999). *Estudio de la Constitución de 1993*. Primera edición. Lima: Fondo

g



R. Burneo B.



A. Peña N.



“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

Finalmente, para el Tribunal Constitucional, “la dignidad humana constituye tanto un principio que actúa a lo largo del proceso de interpretación, aplicación y ejecución de las normas. Es así mismo un derecho fundamental, pues se constituye en un ámbito de tutela y protección autónomo”<sup>18</sup>. Señala también que “el principio-derecho dignidad humana tiene una participación sustancial en la determinación del contenido esencial de los derechos fundamentales. Es el derecho a la dignidad al que se reconducen todos los derechos fundamentales de la persona”<sup>19</sup>.

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad es el fin supremo de la sociedad y del Estado, tal como reza el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, y el Poder Ejecutivo está al servicio de las personas y de la sociedad, tal como lo prescribe el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La Administración Pública, en general, sirve a sus ciudadanos de distintas maneras, ya sea por medio de los servicios públicos, con la regulación de las materias que son de interés de la colectividad o como consecuencia de una solicitud individual o colectiva para la emisión de un acto administrativo, entre otros. Todo lo descrito busca la satisfacción del interés de las personas, en tanto la persona es el centro del quehacer de la Administración Pública.

Así, una política tendiente a mejorar no solo las expectativas de los ciudadanos hacia la Administración Pública, sino que además de manera efectiva agilice y haga más previsible la labor del Estado, no hará otra cosa que atender a la persona misma, centrando su atención tanto en la persona individualmente considerada (en el caso del administrado que se acerca a una entidad pública a realizar algún trámite), como en la sociedad en su conjunto (al brindar mayor seguridad jurídica).

*[Handwritten signature]*



- 17. Por las razones expuestas, el objeto del Proyecto de Ley se ajusta a las características que reúnen las materias consideradas de interés nacional y necesidad pública.
- 18. Sirva también señalar que, al ser normas declarativas, suponen una vinculación política, no jurídica, hacia el Poder Ejecutivo e implican básicamente una autorización para implementar una determinada política, pero no implementan por sí la política en cuestión, por lo que la norma declarativa no afecta las competencias de este Poder del Estado. Adicionalmente a lo expuesto, el artículo 107 de la Constitución Política del Perú no restringe la capacidad legislativa del Congreso de la República, por lo que no hay impedimento alguno para que el legislador emita normas declarativas respecto a la implementación de políticas públicas.



Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tomo I. p.p. 111 a 115.

<sup>18</sup> Expediente N° 02273-2005-PHC/TC

<sup>19</sup> Expediente N° 1417-2005-PC/TC





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

## V.2. Sobre los artículos 2 y 5 de la propuesta legislativa.

19. El artículo 2 del Proyecto de Ley en mención regula los elementos centrales de la política de mejora que implemente el Estado, elementos que deberán<sup>20</sup> ser considerados al momento de elaborar las políticas en cuestión.
20. Al respecto, el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo señala que es competencia exclusiva de este Poder del Estado "Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales"<sup>21</sup>. Las políticas nacionales son definidas como "aquellas decisiones de política a través de las cuales se prioriza un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional", tal como lo dispone el artículo 8 del Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales. En dicho sentido, una política de mejora de la calidad regulatoria, al ser de interés nacional, es considerada dentro del alcance del artículo 8 del citado Decreto Supremo.
21. Al ser competencia exclusiva, su análisis y desarrollo corresponde únicamente al Poder Ejecutivo, para lo cual debe contar con la autonomía suficiente para definir cuáles serán los parámetros, criterios, principios o mecanismos a considerar en el desarrollo de esta competencia. La imposición de alguno de ellos resta dicha autonomía, en tanto condiciona o direcciona la ejecución de esta competencia.
22. Por lo expuesto, siendo la norma contenida en el artículo 2 de la propuesta una norma imperativa, y que por tanto impone elementos para la implementación de las políticas de calidad regulatoria, afecta lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
23. Sin perjuicio de ello, la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM<sup>22</sup>, considera dentro de su tercer pilar a la gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional. Es así que la simplificación administrativa constituye la solución por la que opta el Estado para la mejora de la calidad, la eficiencia y oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública. En esa línea de ideas; y a través del Decreto Legislativo N° 1310, dentro de las medidas adicionales de simplificación administrativa, se da inicio al proceso de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR).
24. El ACR lo debe realizar el Poder Ejecutivo sobre "todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. (...)", dicho análisis es validado por una Comisión Multisectorial

R. Burneo B.

Peña N.

<sup>20</sup> El artículo 2 utiliza el verbo en modo imperativo.

<sup>21</sup> El numeral 8.3 del artículo 8 Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales también señala que estas son de competencia exclusiva de los Ministerios.

<sup>22</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano", el 09 de enero de 2013.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de Calidad Regulatoria<sup>23</sup> la misma que evalúa los procedimientos en mérito a 4 principios (legalidad, necesidad, proporcionalidad y efectividad). Este esfuerzo de ACR se encuentra en el marco del Estudio de la OCDE de Política Regulatoria del Perú y sus recomendaciones.

- 25. Por otro lado, en el artículo 5 se proponen instrumentos de calidad regulatoria, artículo que se observa en tanto no queda clara la diferencia entre instrumentos de calidad regulatoria y los elementos de la política de calidad regulatoria que contempla el artículo 2. Sin perjuicio de ello, se reitera la observación previamente efectuada, en tanto es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales; por lo que no cabe la imposición de instrumentos para el diseño y supervisión de estas políticas.

**V.3. Requisitos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa**

- 26. El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, dispone en su primer artículo que los anteproyectos de ley se estructuran en las siguientes partes:

- a) Título de la disposición.
- b) Parte expositiva o exposición de motivos.
- c) Análisis costo beneficio.
- d) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
- e) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

**Título de la disposición**

- 27. La Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, dispone en el primer párrafo del artículo 3 que "la Ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral".

- 28. En el presente caso, el Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR se titula: "Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la implementación de una política integral y sostenible de mejora de la calidad regulatoria, procedimientos, trámites y servicios administrativos del Estado peruano y la creación del registro nacional integral en dichas materias", título que expresa el alcance integral de la propuesta de ley, por lo que cumple con lo dispuesto en la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.



R. Búrneo B.



M. Peña N.

<sup>23</sup> Establecida en el artículo 3 de la Resolución Ministerial N° 1999-2017-PCM, del 01 de Agosto de 2017, que a la letra señala:

"Artículo 3.- De la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

La Comisión depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, es de naturaleza permanente y está conformada por los siguientes miembros:

- 1) El Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros, o su representante, quien la preside;
  - 2) El Viceministro de Economía del Ministerio de Economía y Finanzas, o su representante;
  - 3) El Viceministro de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o su representante.
- (...)"





PERÚ

Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo  
Normativo y Calidad Regulatoria

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”  
“Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional”

### Exposición de Motivos

29. El Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa dispone:

“La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado”.

30. Asimismo, el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República<sup>24</sup> señala que la Exposición de Motivos contiene la fundamentación de la propuesta, “en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta”.
31. De la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1988/2017-CR, encontramos que esta cumple lo dispuesto por el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.

### Análisis Costo Beneficio

32. Señala el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa que 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 o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
33. Asimismo, señala que este análisis es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

34. En el caso concreto, las normas declarativas no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica. Téngase en cuenta que el Proyecto de Ley no ordena la creación del Registro Nacional Integral de Regulaciones, Procedimientos, Trámites y Servicios Administrativos del Estado, sino que declara de interés nacional y necesidad

R. Burneo B.

M. Peña N

<sup>24</sup> Aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

pública su creación, así como exhorta a los entes responsables en materia de calidad regulatoria a adoptar las acciones necesarias para ello.

35. Adicionalmente, expone de manera clara cuáles serían los beneficios que generaría su implementación, por lo que cumple con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

#### **Análisis de impacto de la norma sobre la legislación nacional**

36. Tal como lo desarrolla el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.
37. El Proyecto de Ley cumple con desarrollar el análisis de impacto de la norma sobre la legislación nacional conforme los criterios de técnica legislativa señalados.

#### **VI. CONCLUSIONES:**

Sobre la base de lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- (i) La Dirección General opina que el Proyecto de Ley es viable con observaciones, de acuerdo al siguiente detalle:
- Los artículos 2 y 5, al imponer elementos e instrumentos para el diseño e implementación de la política de mejora de la calidad regulatoria, afecta la competencia exclusiva del Poder Ejecutivo regulada en el numeral 1 del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
  - No queda clara la diferencia entre instrumentos de calidad regulatoria, propuestos en el artículo 5, y los elementos de la política de calidad regulatoria, regulados en el artículo 2.
- (ii) Con respecto a demás artículos no observados, al formar parte de una norma declarativa, no genera en el Poder Ejecutivo ninguna obligación jurídica. En el caso concreto, no impone una política nacional, por lo que no afecta las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo.
- (iii) El Proyecto de Ley cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa.



R. Burneo B.



M. Peñar. N.





PERÚ

Ministerio de Justicia  
y Derechos Humanos

Dirección General de Desarrollo  
Normativo y Calidad Regulatoria

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

## VII. RECOMENDACIONES

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República para su conocimiento y fines pertinentes.

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

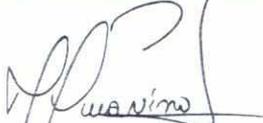
  
**Miguel Burstein Augusto**

Abogado Consultor  
Dirección de Desarrollo Jurídico y  
Calidad Regulatoria

  
**Roberto R. Burneo Bermejo**

Director  
Dirección de Desarrollo Jurídico y  
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Viceministerio de Justicia para la atención correspondiente.



**Miriam Isabel Peña Niño**

Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria  
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

