

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 5 de enero de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el domingo 28 de mayo de 2023.

Mediante el Oficio N° 156-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1565. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de mayo de 2023.

Finalmente, mediante el Oficio N° 2950-2022-2023-CCR/CR, de fecha 31 de mayo de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El artículo 2 del Decreto Legislativo 1565 señala que este busca promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia, neutralidad y participación de los actores en la función normativa del Estado, empleando para tal fin la regulación como medio para alcanzar objetivos de política pública basados en la evidencia y observando los principios que rigen el Estado abierto, propiciando de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

esta manera la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno.

De ahí que el artículo 1 del decreto legislativo bajo comentario establezca como objetivo fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional y los instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas.

El artículo 3 del Decreto Legislativo 1565 señala que este decreto legislativo es aplicable a las entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general, precisando que las demás entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pueden en el marco de sus competencias y de las autonomías que les fueron conferidas, incorporar acciones de mejora de la calidad regulatoria en el ejercicio de su potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general. Sin embargo, se excluye de dicha aplicación a las disposiciones normativas de carácter general relacionadas al funcionamiento y operatividad de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior.

Mediante el artículo 4 se establecen los principios rectores en el ámbito de la mejora de la calidad regulatoria, tales como, por ejemplo, la orientación a las personas, la transparencia y la participación, la rendición de cuentas, la simplicidad, la necesidad, la legalidad, la efectividad, la proporcionalidad y la razonabilidad, entre otros. Cabe precisar que todos los artículos anteriormente reseñados se encuentran en el capítulo 1.

Por su parte, el capítulo 2 del decreto legislativo bajo análisis regula los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, que son, según la definición realizada por el artículo 5, herramientas de políticas que permiten a las entidades públicas adoptar decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una determinada norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad.

Asimismo, el artículo 6 establece la obligatoriedad del análisis de impacto regulatorio *ex ante* y del análisis de impacto regulatorio *ex post*. Al respecto, se precisa que el análisis de impacto regulatorio *ex ante* se aplica a todos los proyectos de disposiciones normativas del Poder Ejecutivo que se encuentran bajo la aplicación del Decreto Legislativo 1565, previsto en su reglamento correspondiente, y que el análisis de impacto regulatorio *ex post* es obligatorio y progresivo para las normas de carácter general emitidas por las entidades del Poder Ejecutivo, conforme a los criterios establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

De otro lado, el capítulo III agrupa los artículos relativos a la gobernanza regulatoria, estableciendo su finalidad (artículo 7), su rectoría (artículo 8), la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria (artículo 9), y la aplicación de dichos instrumentos en las entidades de la administración pública (artículo 10). Asimismo, el artículo 11 estatuye las obligaciones de las entidades del Poder Ejecutivo a cargo de la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria, y el artículo 12 define las funciones y la conformación de la Comisión Multisectorial de Calidad regulatoria (CMCR). Finalmente, el artículo 13 regula la facultad de la mencionada comisión para solicitar información a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

El capítulo IV, por su parte, regula las normas relativas a la sostenibilidad del proceso de mejora de la calidad regulatoria. Así, el artículo 14 dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, coordina y articula con el Instituto Nacional de Estadística e Informática su asistencia para generar, recopilar, procesar, sistematizar, actualizar y compartir información, datos estadísticos, desarrollar investigaciones y mediciones que contribuyan a la generación de evidencia para la toma de decisiones regulatorias y no regulatorias, de manera que se garantice la transparencia y la publicidad de los datos generados en la aplicación de los instrumentos de mejora de calidad regulatoria.

El artículo 15 establece que las entidades públicas responsables de la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria promueven de manera permanente las acciones y los espacios para la participación de las entidades de la administración pública, la ciudadanía, el sector privado, la academia y la sociedad civil, para el intercambio de buenas prácticas nacionales e internacionales, el recojo de información que sustente la evidencia para la toma de decisiones, la identificación de los problemas públicos relevantes, la generación de propuestas de solución costo-efectivas, entre otros, con el objeto de coadyuvar a la mejora y a la sostenibilidad del proceso de mejora de la calidad regulatoria.

Finalmente, es preciso mencionar que el Decreto Legislativo 1565 tiene siete disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria transitoria y una disposición complementaria derogatoria, cuyo análisis será realizado en el acápite correspondiente al control de apreciación.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.¹

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁴

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵. Esto es así porque

“(...) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”⁶

¹ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p. 140.

⁵ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁶ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁷ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)”.⁸

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”⁹, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁰

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹¹, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁸ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹²

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹³

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁴

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁵

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
--	----------------------------	------------------------------	----------------------------

¹² López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹³ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁶ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de impulso económico para la reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, publicada el 28 de febrero de 2023.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1565

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“Artículo 90.

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1565 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el domingo 28 de mayo de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de mayo de 2023 mediante el Oficio N° 156-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1565 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de mayo de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁷ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto legislativo 1565 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (90) días calendario, en dos ámbitos. El primero versaba sobre el impulso económico para la reactivación económica, siendo sus autorizaciones específicas la materia tributaria, la materia de gestión económica, la materia tributaria, la materia de catastro fiscal, la materia de tesoro público y la materia de contratación pública. El segundo ámbito versaba sobre la modernización de la gestión del Estado.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31696 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS	LÍMITES A LAS AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de impulso económico para la reactivación económica	2.1.1 En materia de inversión pública	En esta autorización específica debe respetarse el principio de transparencia, el derecho de propiedad, el artículo 70 de la Constitución, las competencias y las atribuciones del Sistema Nacional de
	2.1.2 En materia de gestión económica	

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

		Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.
	2.1.3 En materia tributaria:	
	2.1.4 En materia de catastro fiscal:	
	2.1.5 En materia de tesoro público	
	2.1.6 En materia de contratación pública	
2.2 En materia de modernización de la gestión del Estado		

A partir del contenido de la Ley 31696 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1565 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene como objetivo fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional y los instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31696 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal c) del numeral 2.2 del artículo 2 de la mencionada ley. En efecto, el referido literal habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

2.1. En materia de modernización del Estado:

(...)

c) Establecer el marco normativo para el fortalecimiento de la mejora de la calidad regulatoria aplicable a las propuestas normativas del Poder Ejecutivo.

(...)”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1565 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.¹⁸

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1565 observa los mencionados requisitos. El análisis del control de apreciación se dividirá en tres partes. La primera versará sobre la descripción del problema público identificado en la exposición de motivos del presente decreto legislativo; la segunda, sobre el articulado contenido en los cuatro capítulos; finalmente, la tercera, sobre las disposiciones complementarias finales, las disposiciones complementarias transitorias, así como sobre la única disposición complementaria derogatoria.

i) Sobre los antecedentes y el problema público identificado

El 2014 el Estado peruano y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos —en adelante, OCDE— suscribieron un acuerdo mediante el cual el Perú se obligaba a implementar el denominado “Programa País”, que implicaba un conjunto de compromisos multisectoriales para incorporar las mejores prácticas posibles en materia de gobernanza pública, entre las cuales se encontraban las actividades relativas a la identificación de barreras para el crecimiento y el desarrollo nacional, la mejora del capital humano y la productividad, y el medio ambiente.

Con el fin de observar dicho compromiso en el 2016 la OCDE revisó las políticas, las instituciones y las herramientas utilizadas por el gobierno para el diseño, la implementación y la ejecución de normas de calidad. Una de sus recomendaciones consistía en “(...) introducir un Sistema de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex ante* de los proyectos normativos o fortalecer las capacidades de

¹⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

las entidades pública en el uso de herramientas para la Mejora de la Calidad Regulatoria.”¹⁹

En ese sentido, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, impulsó el proceso de mejora de calidad regulatoria a través de la publicación de varios instrumentos normativos:

Así, en el año 2016 se publicó el Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. Cabe destacar que el artículo 2 de dicha norma disponía que las entidades del Poder Ejecutivo debían realizar el correspondiente Análisis de Calidad regulatoria (ACR) de los procedimientos administrativos.

El año siguiente (2017) se publicó el Decreto Supremo 075-2017-PCM, decreto supremo que modifica el Reglamento para la Aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de los procedimientos administrativos.

Dos normas se publicaron el 2018. En primer lugar, tenemos el Decreto Legislativo 1448, Decreto Legislativo que modifica el artículo 2 del referido Decreto Legislativo 1310. La segunda norma publicada fue el Decreto Legislativo 1466, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, incorporando, entre otros, el artículo 5-A que regula el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública incluyendo como su objetivo, entre otras cuestiones, la mejora de la calidad en las regulaciones.

De otro lado, el 2019 fueron publicados los decretos supremos 110-2018-PCM, 130-2018-PCM y 046-2019-PCM, entre otros, mediante los cuales se ratificaba el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de los procedimientos administrativos, incluyendo el proceso del ACR y se desarrollaron las herramientas para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).

Finalmente, el 2021 se publicó el Decreto Supremo 063-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio *Ex ante*.

Considerando las normas descritas, es imperativo reconocer que ha habido avances en la construcción del marco regulatorio en los términos que la OCDE recomendaba. En ese sentido, la exposición de motivos señala:

¹⁹ Decreto legislativo 1565, Exposición de Motivos, p.1.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

“Aún con los avances alcanzados, se requiere continuar con los esfuerzos para que las regulaciones sean de calidad, buscando alcanzar los objetivos de política pública, su coherencia con el ordenamiento jurídico, que las distintas cargas y costos de cumplimiento a imponerse resulten los indispensables para la satisfacción del interés público; en resumen, regulaciones accesibles, predecibles, transparentes y que garanticen que las entidades rindan cuentas, sean comunicadas a los agentes involucrados de manera temprana y eficazmente. (...)”²⁰

En ese sentido, en el citado Decreto Legislativo 1310 (del año 2016), modificado por el Decreto Legislativo 1448 (del año 2018), se adecúa el instrumento del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), estableciéndose que para crear procedimientos administrativos se requiere una evaluación del análisis de calidad regulatoria *ex ante*

Asimismo, el referido Decreto Legislativo 1448 incluye al Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) como una de las herramientas de mejora de la calidad de las normas y al mismo tiempo establece que la mejora de la calidad regulatoria es un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo orientado a la promoción de la eficiencia, la eficacia, la transparencia y la neutralidad en el ejercicio de la función normativa del Estado.

En este contexto normativo, el decreto legislativo bajo análisis busca, mediante la derogación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1310 y la del Decreto Legislativo 1448, regular de manera integral la mejora de la calidad regulatoria que bajo las siguientes características:

- Que no se encuentre nucleada alrededor del Análisis de Calidad Regulatorio.
- Que eleve a rango de ley la realización del Análisis de Impacto Regulatorio *Ex ante* para las entidades del Poder Ejecutivo.
- Promueva de manera progresiva el Análisis de Impacto Regulatorio *Ex post* y otros instrumentos que mejoren la calidad regulatoria.
- Fortalezca la rectoría de la Secretaría de Gestión Pública como rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.
- Releve la importancia de la participación de los distintos actores públicos y privados en el proceso de mejora de la calidad de las regulaciones.

Habiendo hecho un recuento de los antecedentes del mencionado Decreto Legislativo 1565 y habiendo descrito la situación problemática identificada por su

²⁰ Decreto Legislativo 1565, Exposición de Motivos, p. 5.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

exposición de motivos, corresponde analizar las modificaciones operadas por el citado decreto legislativo.

ii) Sobre el articulado del Decreto Legislativo 1565

Ya nos hemos pronunciado sobre el objeto y la finalidad de del presente decreto legislativo en el apartado correspondiente, por lo que ahora corresponde analizar el resto del articulado del capítulo I. Así, el artículo 3 de Decreto Legislativo 1565 señala que este es aplicable a las entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general, precisando que las demás entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pueden en el marco de sus competencias y las autonomías que les han sido conferidas incorporar acciones de mejora de la calidad regulatoria en el ejercicio de su potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general. Sin embargo, se excluye de dicha aplicación a las disposiciones normativas de carácter general relacionadas al funcionamiento y operatividad de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior.

Por otra parte, mediante el artículo 4 se establecen los principios rectores de la mejora de la calidad regulatoria, tal como se aprecia de la siguiente cita:

“Artículo 4.- Principios de la mejora de la calidad regulatoria

La mejora de la calidad regulatoria se sustenta, fundamentalmente, en los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros que puedan ser establecidos en el Reglamento del presente Decreto Legislativo:

- a. Orientación a las personas: Las regulaciones se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de las personas procurando su satisfacción y garantizando sus derechos fundamentales.
- b. Transparencia y participación: Las entidades de la administración pública en el ejercicio de sus potestades normativas propician la transparencia y la participación temprana y continua de la ciudadanía, el sector privado, la academia, la sociedad civil y, en general de todas las partes interesadas, como mecanismo para lograr confianza pública y fortalecimiento de la democracia.
- c. Empleo de evidencia: Las entidades de la administración pública utilizan la información disponible de fuentes confiables y objetivas, teniendo en cuenta los datos cuantitativos y cualitativos, el análisis

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

y la experiencia científica, entre otros, como condición necesaria para justificar la intervención regulatoria.

- d. Rendición de cuentas: Las entidades de la administración pública establecen mecanismos efectivos para informar y dar respuesta sobre los resultados alcanzados con las medidas regulatorias.
- e. Simplicidad: Las regulaciones son sencillas, claras, precisas y orientadas a su cumplimiento; no contienen ninguna complejidad innecesaria, procurando el entendimiento de la ciudadanía en general para su comprensión y aplicación efectiva.
- f. Necesidad: La regulación cuenta con evidencia previa que demuestre que la alternativa seleccionada sea la más beneficiosa. Esta contribuye con el objetivo de resolver, reducir los riesgos o mitigar un problema público identificado en base a evidencia. En el proceso de generación de evidencia y diseño de la regulación, se analizan todas las alternativas racionales con la finalidad de elegir la mejor opción regulatoria.
- g. Legalidad: Las autoridades administrativas actúan con respeto a la Constitución Política del Perú y otras normas con rango constitucional, la ley y al derecho, dentro de las facultades o competencias que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines y obligaciones para los que les fueron conferidas.
- h. Efectividad: Se asegura que el objetivo de la regulación se encuentre claramente definido y alineado con los objetivos de política pública. Las disposiciones normativas tienen que medirse y ser evaluadas por el logro de los resultados e impactos identificados bajo un enfoque de riesgos, estableciendo mecanismos de monitoreo y cumplimiento de la regulación.
- i. Proporcionalidad y razonabilidad: Las decisiones de la autoridad administrativa deben guardar la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para resolver el problema público. En este sentido, se tiene que describir y analizar los costos, beneficios y los riesgos de las alternativas de solución al problema que contribuya a la selección de la alternativa regulatoria como la mejor opción.
- j. Integridad y neutralidad: La conducta de todas las personas que intervienen en cualquier etapa del proceso regulatorio debe ser

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

proba, honesta e imparcial evitando cualquier práctica indebida o conflicto de interés.

- k. Subsidiariedad: Corresponde el empleo de opciones regulatorias cuando no exista alguna otra solución no regulatoria superior en términos de costo-efectividad para solucionar un problema público. En caso de duda sobre la necesidad de dictar una regulación, se optará por no dictarla.
- l. Coordinación y articulación: Las entidades de la administración pública garantizan, en sus acciones para la mejora de la calidad regulatoria, la articulación intergubernamental, intersectorial, intrasectorial y multisectorial, así como la coordinación activa con los diversos actores del entorno regulatorio.
- m. Coherencia y consistencia: Las regulaciones que se emiten requieren guardar coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico y las políticas públicas.
- n. Sostenibilidad ambiental: Cuando las entidades públicas promuevan la aprobación de regulaciones que pudieran tener incidencia en el ambiente requieren considerar acciones y conductas que contribuyan a su protección, al uso racional y sostenible de los recursos naturales para garantizar la satisfacción sostenible de las necesidades y expectativas de las personas.”

De otro lado, en el capítulo 2 se regulan los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, que son, según la definición realizada por el artículo 5, las herramientas de las políticas que permiten a las entidades públicas adoptar las decisiones debidamente sustentadas sobre la necesidad de emitir o no una determinada norma, modificarla o derogarla, en beneficio de la sociedad.

Así, de manera enunciativa y no limitativa, el artículo 5 bajo comentario indica que son instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria los siguientes:

“Artículo 5.- Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria (...)”

5.2 De manera enunciativa y no limitativa, son instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria, los siguientes:

1. Agenda temprana

Permite que una entidad pública identifique, programe y publique sus problemas públicos en una fase temprana a la adopción de posibles intervenciones regulatorias y no regulatorias, con la finalidad de lograr mayor predictibilidad, participación y transparencia en el proceso de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

producción regulatoria o no regulatoria. Sirve como insumo y punto de partida para evaluar y/o implementar innovaciones regulatorias.

2. Análisis de impacto regulatorio *Ex ante* - AIR *Ex ante*

Tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia. Si la alternativa resultante de la evaluación correspondiente es una regulación, su desarrollo debe ser coherente y consistente con el ordenamiento jurídico vigente, así como establecer los mecanismos para su cumplimiento y monitoreo permanente además del desempeño de la regulación.

3. Análisis de impacto regulatorio - AIR *Ex post*

Tiene por objeto determinar las consecuencias que produce la vigencia de una regulación, con el propósito de determinar si el problema público permanece y si ha sido abordado efectivamente, si se han cumplido con los objetivos planteados, y/o si hubo efectos y/o impactos no previstos. Permite también identificar oportunidades de mejora, modificación y/o derogación de las regulaciones. Además, el análisis de impacto regulatorio - AIR *Ex post* considera al stock regulatorio vigente, sobre el que se priorizan los sectores y materias de acuerdo a los criterios que se determinen en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

4. Análisis de calidad regulatoria de procedimientos administrativos *Ex ante*, *Ex post* y Stock

Tiene como finalidad identificar, eliminar y/o simplificar aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. Determina y reduce las cargas administrativas que se generan a los administrados como consecuencia del trámite del procedimiento administrativo. El ACR *Ex post* considera al stock regulatorio vigente. Este análisis no es de aplicación para los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

5. Consulta pública a través de sus diversas modalidades

Permite que una entidad pública brinde y reciba información del ciudadano, las empresas o cualquier actor o grupo afectado (retroalimentación) con la finalidad de evaluar los impactos que pueda

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

generar una posible intervención regulatoria. Entre otros, aporta el conocimiento, las perspectivas y las ideas sobre el problema público, brindando alternativas de solución y dotando de legitimidad a la decisión que se tome.

6. Implementación de innovaciones costo-efectivas

Permite que las entidades públicas y/o la sociedad civil aborden los problemas públicos mediante la generación y el análisis de alternativas de solución regulatorias y no regulatorias, a partir de la producción de evidencia, la identificación, diseño, implementación y monitoreo continuo de innovaciones costo-efectivas, entre ellas los modelos novedosos regulatorios, los laboratorios regulatorios y otros.

7. Revisión y derogación de normas del ordenamiento jurídico

Es un instrumento de mejora de calidad regulatoria *ex post* que tiene por finalidad identificar regulaciones que han perdido su vigencia a fin de mantener el marco normativo actualizado. El propósito es que la administración pública cuente con un sistema legal ordenado y sistematizado que conlleve a una eficaz aplicación de las regulaciones por parte de las autoridades y a un mejor acceso y comprensión de la ciudadanía.”

Asimismo, el artículo 5 establece en sus otros numerales que para la atención de un problema público las entidades públicas pueden hacer uso de más de un instrumento de mejora de la calidad regulatoria, siempre que exista interrelación o complementariedad entre ellos; que la creación de nuevos instrumentos de mejora de calidad regulatoria bajo implementación del Poder Ejecutivo se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros; y que la simplificación administrativa constituye un medio del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que complementa y fortalece el proceso de mejora de la calidad regulatoria, comprendiendo la implementación de Procedimientos Administrativos Estandarizados (PAE).

Por su parte, el artículo 6 establece la obligatoriedad del análisis de impacto regulatorio *ex ante* y del análisis de impacto regulatorio *ex post*. Al respecto, esta norma precisa que el análisis de impacto regulatorio *ex ante* se aplica a todos los proyectos de disposiciones normativas del Poder Ejecutivo que se encuentran bajo la aplicación del Decreto Legislativo 1565, y que se encuentren previstas en su reglamento. De otro lado, señala que el análisis de impacto regulatorio *ex post* es obligatorio y progresivo para las normas de carácter general emitidas por las entidades del Poder Ejecutivo, conforme a los criterios establecidos por la Presidencia del Consejo de Ministros. Finalmente, este artículo dispone que lo señalado en él no es de aplicación para las normas y los procedimientos administrativos de naturaleza tributaria.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

De otro lado, el capítulo III agrupa los artículos relativos a la gobernanza regulatoria, estableciendo su finalidad (artículo 7), su rectoría (artículo 8), la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria (artículo 9), así su aplicación de dichos instrumentos en las entidades de la administración pública (artículo 10).

Asimismo, el artículo 11 estatuye las obligaciones de las entidades del Poder Ejecutivo a cargo de la aplicación de los instrumentos de mejora regulatoria, y el artículo 12 define las funciones y la conformación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR). Finalmente, el artículo 13 regula la facultad de la mencionada comisión para solicitar información a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

En cuanto a la gobernanza regulatoria, el artículo 7 señala que ella “se centra en la generación de las condiciones que aseguren el adecuado tratamiento de los problemas públicos, para tal fin se utilizan instrumentos de mejora de calidad regulatoria basados en evidencia, los que se desarrollan en un marco de predictibilidad, colaboración y corresponsabilidad que tienen el Estado, la ciudadanía, el sector privado, la academia y la sociedad civil, quienes interactúan con transparencia, cooperación y buena fe.”

El artículo 8 del Decreto Legislativo 1565 establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, es el ente rector de la mejora de la calidad regulatoria, como medio bajo el ámbito del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. Las funciones de este ente rector son las siguientes:

“Artículo 8. Rectoría

(...)

- a. Aprobar normas, directivas, lineamientos, entre otros, que permitan implementar e innovar los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria.
- b. Diseñar, dirigir, coordinar, impulsar, ejecutar y supervisar el proceso de mejora de la calidad regulatoria; y, coordinar con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuando se vincule con materias bajo sus competencias.
- c. Emitir opinión de carácter vinculante sobre el alcance e interpretación de las normas de mejora de la calidad regulatoria.
- d. Articular la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria a fin de resguardar la coherencia del proceso,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

así como fortalecer y promover el intercambio de buenas prácticas en la materia.

- e. Promover la participación activa de las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno, así como de los actores interesados en general, en el proceso de mejora de la calidad regulatoria.
- f. Realizar las gestiones necesarias conducentes a hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios por el incumplimiento de las normas de mejora de la calidad regulatoria, para lo cual, cuenta con legitimidad para accionar ante las entidades de la administración pública competentes.
- g. Las demás que se establezcan en el Reglamento del presente Decreto Legislativo o en el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.”

El artículo 9 estatuye que “a través de la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria se generan o promueven las condiciones técnicas, legales, entre otras, según corresponda, para que las entidades públicas con potestad normativa puedan aplicar los instrumentos de mejora de calidad regulatoria que les resulten aplicables.”

En ese sentido, establece que la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad responsable de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria referidos en los subnumerales 1 al 6 del numeral 5.2 del artículo 5 antes mencionado, así como de los demás instrumentos que se identifiquen en el reglamento del decreto legislativo bajo análisis. Asimismo, el artículo 9 dispone que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es responsable de las revisiones y derogaciones del ordenamiento jurídico y de garantizar la legalidad y constitucionalidad normativa en el marco de su competencia.

Ya en el plano práctico, el artículo 10 complementa lo anterior regulando la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria en las entidades del Poder Ejecutivo con potestad normativa de alcance general.

Así, por ejemplo, se establece que el ministro, en el caso de los ministerios, o el Presidente del Consejo Directivo o el Titular de la entidad, en el caso de los organismos públicos, es el responsable de conducir la mejora de la calidad regulatoria dentro del ministerio o del organismo público, según corresponda, facilitando el cumplimiento de las normas sobre la materia. También dicho funcionario designa al oficial de la mejora de la calidad regulatoria de la entidad. Asimismo, se estatuyen las competencias, según sea el caso, del viceministro,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

del secretario general, del gerente general, así como del jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica, entre otras disposiciones.

Finalmente, el artículo 10 prescribe que el oficial de mejora de calidad regulatoria es el responsable de coordinar, articular y asegurar la adecuada organización del proceso e implementación de los instrumentos de mejora de calidad regulatoria en la entidad; y es el punto de enlace con la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, según corresponda.

De otro lado, el artículo 11 señala que las entidades del Poder Ejecutivo con potestad normativa de alcance general están obligadas a:

“Artículo 11. Obligación de las entidades del Poder Ejecutivo a cargo de la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria.

(...)

a. Recolectar, analizar y generar evidencia para la implementación de los instrumentos de la calidad regulatoria.

b. Procurar y prever los recursos necesarios para la generación de evidencia cualitativa y cuantitativa, la implementación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria, monitoreo, evaluación y seguimiento de la regulación cuando entre en vigencia, a través de su incorporación en el Plan Operativo Institucional y en el Presupuesto Institucional de Apertura o sus modificatorias.

c. Brindar e intercambiar información entre las distintas entidades públicas que contribuya a generar evidencia.

d. Las demás que se establezcan en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.”

Por su parte, el artículo 12 define las funciones y la conformación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), señalando que esta es un órgano colegiado de naturaleza permanente que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside, y tiene por objeto evaluar y validar la aplicación y los resultados de los instrumentos de la mejora de la calidad regulatoria conforme lo establezca el reglamento del presente decreto legislativo bajo análisis.

Esta comisión está conformada por el Secretario de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien lo preside; el Director de la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas; el Director de la Dirección General de Desarrollo

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, se establece que la Secretaría Técnica de la referida comisión recae en la Secretaría de Gestión Pública, la cual la ejerce a través de la unidad de organización que establece el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En cuanto a la facultad de solicitar información de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), se tiene que el artículo 13 del decreto legislativo bajo comentario establece que la secretaría técnica de la mencionada comisión está facultada a solicitar a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno la documentación y la información que pueda contribuir al ejercicio de sus funciones, quienes deben facilitar la información.

El capítulo IV, por su parte, regula las normas relativas a la sostenibilidad del proceso de mejora de la calidad regulatoria. Así, el artículo 14 dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, coordina y articula con el Instituto Nacional de Estadística e Informática su asistencia para generar, recopilar, procesar, sistematizar, actualizar y compartir información, datos estadísticos, desarrollar investigaciones y mediciones que contribuyan a la generación de evidencia para la toma de decisiones regulatorias y no regulatorias, de manera que se garantice la transparencia y publicidad de los datos generados en la aplicación de los instrumentos de mejora de calidad regulatoria.

El artículo 15 establece que las entidades públicas responsables de la aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria promueven de manera permanente acciones y espacios para la participación de las entidades de la administración pública, la ciudadanía, el sector privado, la academia y sociedad civil, para el intercambio de buenas prácticas nacionales e internacionales, el recojo de información que sustente evidencia para la toma de decisiones, la identificación de problemas públicos relevantes, la generación de propuestas de solución costo-efectivas, entre otros, con el objeto de coadyuvar a la mejora y sostenibilidad del proceso de mejora de la calidad regulatoria.

Habiendo analizado el articulado del Decreto Legislativo 1565, corresponde ahora analizar las disposiciones complementarias finales, complementarias transitorias y la única disposición complementaria derogatoria del citado decreto legislativo.

iv) Sobre las disposiciones complementarias finales, las disposiciones complementarias transitorias y la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1565

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

El Decreto Legislativo 1565 tiene siete disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria transitoria y una disposición complementaria derogatoria, cuyo análisis será realizado en el acápite correspondiente al control de apreciación.

En cuanto a las disposiciones complementarias finales, se tiene que la primera establece que la implementación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1565 se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades de la administración pública involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

La segunda disposición complementaria final señala que en un plazo no mayor a ciento ochenta (180) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma el Poder Ejecutivo aprueba el Reglamento del presente decreto legislativo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

En concordancia con ello, se prescribe que en tanto se apruebe el reglamento al que se refiere la anterior disposición continúa vigente el “Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio *Ex ante*”, aprobado por Decreto Supremo 063-2021-PCM, y el “Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310”, en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en el mencionado Decreto Legislativo 1565.

Por su parte, la tercera disposición complementaria final establece que la Plataforma de Gestión Organizacional (PGO) a la que se refiere el numeral 12.6 del artículo 12 de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, constituye el medio para gestionar la información y el conocimiento generado en materia de calidad regulatoria, garantizando la interoperabilidad con los otros medios del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y acciones vinculadas con el proceso de modernización del Estado.

La cuarta disposición complementaria final crea una comisión consultiva de carácter permanente bajo dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma que está integrada por el sector privado, la academia, la sociedad civil, y tiene por función proponer recomendaciones y alertas respecto a las regulaciones vigentes de carácter general aprobadas por las normas emitidas por el Poder Ejecutivo que se encuentran desactualizadas, que no hayan cumplido sus objetivos, o que el problema público que pretendían atender no hubiera sido abordado de manera efectiva o eficiente, generando cargas y costos de cumplimiento no razonables. Asimismo, dispone que la conformación, la designación, los requisitos, los impedimentos, entre otras disposiciones que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

correspondan, de los miembros de la referida comisión consultiva, se establecen en el reglamento del Decreto Legislativo 1565.

La quinta disposición complementaria final establece que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, orienta a los gobiernos regionales y locales para que las regulaciones que emitan en el marco de sus competencias se sustenten en evidencia como resultado de un proceso de análisis integral, oportuno, transparente y con atención en los impactos que se generen en la ciudadanía, guardando concordancia con las políticas y normas nacionales.

Mediante la sexta disposición complementaria final se estatuye que en un plazo de cuatro (4) años contado a partir de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1565, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa los avances del proceso, propone las mejoras y recomendaciones que correspondan.

Finalmente, tenemos que la séptima disposición complementaria final establece la posibilidad de que los usuarios o los administrados pueden denunciar el incumplimiento de lo establecido en el presente decreto legislativo ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, la que podrá tomar las medidas correspondientes según sus facultades. La denuncia de parte no excluye la responsabilidad administrativa que corresponda.

De otro lado, en cuanto a la única disposición complementaria transitoria, se tiene que esta señala que los procesos de Análisis de Impacto Regulatorio *Ex ante* y Análisis de Calidad Regulatoria *Ex ante* que se encuentren en trámite para su evaluación y los que se presenten ante la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria hasta la entrada en vigencia del reglamento del presente decreto legislativo se siguen desarrollando de conformidad con lo dispuesto en los reglamentos aprobados por los Decretos Supremo 063-2021-PCM y 061-2019-PCM, respectivamente.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Derogatoria deroga el artículo 2 del referido Decreto Legislativo 1310 y el citado Decreto Legislativo 1448.

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza de las modificatorias mencionadas, se concluye que ellas fueron realizadas como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”²¹

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”²²

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²³ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁴

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1565 es fortalecer y armonizar el proceso de mejora de la calidad regulatoria, así como el marco institucional e instrumentos que lo rigen como parte de un proceso ordenado, integral, coordinado, gradual y continuo para garantizar el cumplimiento efectivo de políticas públicas.

Si entendemos, como lo hace la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, que el buen gobierno alude al “(...) establecimiento de principios, reglas, procedimientos y buenas prácticas para regular el adecuado ejercicio del

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD REGULATORIA

poder estatal mediante el correcto desempeño de las funciones públicas (...)²⁵, entonces se advierte una vinculación entre el objeto del Decreto Legislativo 1565 y la aspiración de todo Estado a contar con un buen gobierno.

Siguiendo esta línea argumentativa, el buen gobierno como finalidad perseguida por el mencionado decreto legislativo encuentra su base constitucional en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que son deberes primordiales del Estado, entre otros, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo equilibrado de la Nación.

En ese contexto normativo, el instrumento de gestión más importante es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030²⁶, cuyos cuatro objetivos prioritarios son: i) garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades, a la inclusión y a las expectativas de mejora de las personas en el territorio; ii) mejorar la gestión interna en las entidades públicas, iii) fortalecer la mejora continua en el Estado, y, iv) garantizar un gobierno abierto y transparente que genere legitimidad en las intervenciones públicas.

Esta política debe llevarse a cabo en el marco normativo establecido por la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, cuyo artículo 5-A indica que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de la competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1565 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de impulso

²⁵ Decreto legislativo 1564, Exposición de motivos, p. 2.

²⁶ Aprobada por el Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de agosto de 2022.



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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1565, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE MEJORA DE LA CALIDAD
REGULATORIA**

económico para la reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 5 de enero de 2024.