

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

¿Y si el AIR fuera obligatorio para las municipalidades?
Una cuestión sobre los beneficios del AIR y su posible
obligatoriedad

Trabajo académico para optar el título de Segunda
Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

Sebastián Edgardo Rojas Chauca

Asesor:

Favio Martín Montenegro Monteza

Lima, 2024

Informe de Similitud


Yo, FAVIO MARTIN MONTENEGRO MONTEZA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “¿Y si el AIR fuera obligatorio para las municipalidades? Una cuestión sobre los beneficios del AIR y su posible obligatoriedad”, del autor(a) SEBASTIAN EDGARDO ROJAS CHAUCA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 23%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

FAVIO MARTIN MONTENEGRO MONTEZA	
DNI: 73026534	Firma: 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5615-0532	

Resumen:

El presente trabajo tiene como principal misión justificar la obligatoriedad del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el ejercicio de la potestad normativa de las municipalidades en el Perú. Para ello, se presenta al AIR como un instrumento de la doctrina de la mejora regulatoria o *better regulation* y cómo ha incidido en el ámbito legislativo en el Perú hasta la emisión del Decreto Legislativo 1565 – Ley General de Mejora de Calidad Regulatoria. Luego, se analiza una problemática histórica, la cual recae en el déficit de calidad normativa que caracteriza al ámbito municipal y que se sustrae de la experiencia de la implementación del régimen de prevención y eliminación de barreras burocráticas. En base a esta experiencia, observaremos que existen una serie de posibles cuestionamientos que podrían contradecir la propuesta de obligatoriedad del AIR en el ámbito municipal, los cuales se basan en la autonomía municipal brindada a las municipalidades y las limitaciones cuantitativas del ente rector que asuma la labor de supervisar el AIR en el ámbito municipal. Elaborar contrargumentos a estas posibles razones, permitirá brindar solidez a la propuesta sostenida y sobre la base de ello advertir algunos cambios normativos en múltiples normas que puedan hacer posible la obligatoriedad del AIR en el ámbito municipal.

Palabras clave

Análisis de Impacto Regulatorio – Autonomía Municipal – Ordenanzas Municipales – Obligatoriedad – Mejora Regulatoria

Abstract

The main mission of this article is to justify the mandatory nature of the Regulatory Impact Assessment (RIA) in the exercise of the regulatory power of municipalities in Peru. To this end, the RIA is presented as an instrument of the doctrine of better regulation and how it has influenced the legislative field in Peru until the issuance of Legislative Decree 1565 – General Law for the Improvement of Regulatory Quality. Then, a historical problem is analyzed, which lies in the deficit of regulatory quality that characterizes the normative stock of municipalities and that is removed from the experience of the implementation of the prevention regime and elimination of bureaucratic barriers. Based on this experience, we will observe that there are a series of possible questions that could contradict the proposal of making the RIA mandatory on municipal acts, which are based on the municipal autonomy provided to the municipalities and the quantitative limitations of the government entity that assumes the responsibility of supervising the RIA on municipalities. Developing counterarguments to these possible reasons will provide solidity to the sustained proposal and advertise some regulatory changes in multiple acts of Perú that may make the RIA mandatory on municipalities.

Keywords

Regulatory Impact Assessment – Municipal Autonomy – Municipal Ordinances– Mandatory – Better Regulation

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
SECCIÓN I – EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (AIR) EN EL PERÚ	5
1.1 ¿Qué es la <i>better regulation</i> ?	5
1.2 El AIR como componente de la <i>better regulation</i> .	8
1.3 Recuento histórico del AIR en el Perú.	12
1.4 El Decreto Legislativo N 1565: objetivos y principales alcances.	15
SECCIÓN II – PROBLEMÁTICA Y NECESIDAD DEL AIR EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	19
2.1. Posibles razones que explican por qué el AIR no es obligatorio para las normas emitidas por las municipalidades.	20
2.1.1. La falsa autarquía municipal	20
2.1.2. ¿Y quién determina el impacto regulatorio de una ordenanza mediante el AIR?	23
2.2. Problemas detectados a través del régimen de eliminación de barreras burocráticas como consecuencia de la falta de AIR para las normas municipales.	28
SECCIÓN III – OBLIGATORIEDAD DEL AIR EN EL ÁMBITO MUNICIPAL	32
3.1 ¿El AIR supone una vulneración a la autonomía de las municipalidades?	34
3.2. El AIR como instrumento para la mejora de las normas municipales.	39
3.2.1 Mejora en el planteamiento de objetivos	40
3.2.2. Identificar alternativas y compararlas	41
3.2.3. Transparencia y participación de la ciudadanía	44
3.3. Propuesta de obligatoriedad del AIR para las normas municipales en el ordenamiento jurídico peruano (DL N° 1565).	45
CONCLUSIONES	50
BIBLIOGRAFÍA	52

Introducción

El presente trabajo tiene como principal intención presentar el Análisis de Impacto Regulatorio como una oportunidad de mejora para la calidad del stock normativo de las municipalidades. Sin embargo, esta pretensión no únicamente radica en formular un hipotético uso de esta herramienta, sino más bien en proponer su obligatoriedad para efectuar la publicación de las disposiciones administrativas emitidas por las municipalidades o comúnmente conocidas como ordenanzas.

Esta idea conlleva a tener en cuenta distintos puntos relevantes, tales como las posibles razones que se pueden suscitar para contradecir la propuesta señalada, los puntos de mejora que se pueden obtener en el ámbito municipal y el cómo debería implementarse una hipotética obligatoriedad. Es por ello que para efectos del presente trabajo será necesario plantear un esquema ordenado que nos permita sustentar esta idea.

En tal sentido, se partirá por la presentación del Análisis de Impacto Regulatorio como una herramienta de la *better regulation* y sus incorporaciones al ordenamiento jurídico peruano. Luego, se analizarán las posibles razones que podrían impedir el uso obligatorio de este instrumento en el ámbito municipal. Finalmente, se esbozará una propuesta de implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el ámbito municipal, así como una aproximación a los beneficios que se pueden obtener al establecer su obligatoriedad.

Sección I – El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) en el Perú

La idea que se pretende plantear en el desarrollo del presente trabajo implica realizar un repaso por la figura del AIR y aterrizar esta en el Perú. Precisamente, las bases de un planteamiento correctamente sustentado exigen conocer el objeto central de la propuesta y reconocer la problemática que se abordará.

En tal sentido, en esta sección partiremos por presentar y analizar la figura del AIR como una herramienta de la *better regulation*, con el fin de presentar cómo se ha manifestado y desarrollado esta herramienta en Perú.

1.1 ¿Qué es la better regulation?

La *better regulation* o mejora regulatoria es una consecuencia del proceso de liberalización de la economía. Esta no únicamente se sustenta en la desregulación, sino en la regulación con objetivos y resultados, lo cual implica una valoración de si la regulación es la solución adecuada para un problema o no y un análisis suficiente de lo que se regula. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la *better regulation* nace como resultado de múltiples cambios de paradigma.

En efecto, esta última “etapa” denominada *better regulation* o mejora regulatoria es producto de nuevos entendimientos de cómo es que se debe regular. Así, Miguez Macho, realiza una breve recopilación de este cambio en lo que es la *regulation* y señala lo siguiente:

“los procesos de liberalización emprendidos a partir de mediados de los años setenta del siglo pasado en Estados Unidos y en su ámbito de influencia cultural y jurídica se presentaron como una desregulación (deregulation), puesto que el sistema de intervención pública en la economía del que se partía y que se ponía en cuestión era el de regulation (...) lo prioritario era eliminar o reducir al mínimo posible dicha intervención en los sectores donde resultaba más incisiva” (2019 p.10)

Posteriormente, la desregulación no sería el centro del mejor uso de la regulación. Esto se cambió para sentar nuevas bases, siendo así que se pasó a la *better regulation*.

El origen de esta nueva caracterización surge en el Reino Unido, más concretamente, en Inglaterra. De acuerdo con Miguez Macho, “surge en Reino Unido a finales del siglo pasado, con la creación en el Gobierno británico de la *Better Regulation Commission*, a la que ha sucedido el actual *Better Regulation Executive*” (2019, p.10).

El objetivo de este estamento o dirección no se limita a eliminar la regulación. Acorde al contexto histórico, en él se impulsa esta nueva visión y tiene otros objetivos más concretos: 1. cuándo regular y 2. regular sin imponer cargas

innecesarias que afecten a los destinatarios de la regulación¹. Inclusive, la mejora de la regulación no se limita en mejorar la regulación, sino también en “perfeccionar el modo en que esta se aprueba” (De La Torre 2021, p. 474).

Ahora bien, la mejora regulatoria ha evolucionado notoriamente y se ha acentuado de distintas maneras en países de la Unión Europea. Un ejemplo de ello podemos observarlo, nuevamente, en el Reino Unido. De acuerdo con el documento denominado “*Principles of Good Regulation*”, se observa una serie de principios, los cuales fueron recogidos por un grupo de trabajo² en 1997 y que han evolucionado hasta el día de hoy. Estos son los principios de Proporcionalidad, Rendición de Cuentas, Consistencia, Transparencia y Centrado en Objetivos³.

Al respecto, es posible destacar algunos de estos principios. Por ejemplo, el de Rendición de Cuentas o *Accountability*, el cual se basa en la capacidad de los reguladores de justificar sus decisiones y ser sometidos a escrutinio público. Asimismo, también se debe destacar el principio de consistencia o *consistency*, el cual se enfoca en que las reglas emitidas deben estar acorde a los estándares y deben tomar en consideración otras regulaciones. Ello es así, con el fin de que la regulación no entre en contradicción con otra y que sea predecible a sus destinatarios.

Otro ejemplo relevante se puede encontrar también en Europa, más concretamente, hablamos del caso de España. Este resulta interesante, pues la Ley No. 39/2015, referida a Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, también estableció una serie de principios para la buena regulación.

Entre estos, podemos destacar el principio de necesidad y eficacia y el principio de eficiencia. El primero de estos se centra en la correlación entre medios y fines,

¹ Conforme a la descripción de la *Better Regulation Executive*, monitorea las cargas regulatorias y coordina su reducción, garantiza que la regulación sea más inteligente, mejor dirigida y menos costosas para las empresas. Traducido de <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>

² Better Regulation Task Force

³ Traducción de Proportionality, Accountability, Consistency, Transparency, Targeting. Traducido de <https://www.rqia.org.uk/RQIA/media/RQIA/Resources/Better-Regulation-Task-Force-Principles-of-Good-Regulation.pdf>

siendo este último la satisfacción del interés general. Por su parte, el segundo, aunque obvio, establece con claridad que con la buena regulación se deben evitar cargas innecesarias y la racionalización de la gestión de los recursos públicos.

Los ejemplos antes señalados resultan relevantes, toda vez que permiten observar que la *better regulation* tiene un foco que procura que se emita una mejor regulación, sólida y con bases justificables. Tal y como se ha mencionado, este es un paso posterior a la desregulación, cuyo foco principal era minimizar la sobrerregulación. Es por ello que los marcos normativos más avanzados en esta materia procuran que la regulación sea la sólida posible, e inclusive que los órganos estatales se encuentren en la capacidad de justificar sus normas.

Teniendo esto en consideración, lo determinante en este primer punto, es saber que la *better regulation* es una visión de la regulación, la cual se concibe para mejorar la calidad de la técnica normativa. En tanto ello, la regulación, que, a fin de cuentas, es la intervención del Estado en la economía, recupera su cáliz subsidiario, toda vez que no se interviene por intervenir, sino con el fin de cumplir objetivos claros en beneficio del interés general.

1.2 El AIR como componente de la *better regulation*.

La mejora regulatoria, como es de anticipar, no únicamente se reduce a meras intenciones o ideas de la eficiencia de la regulación en un país. Por decirlo de otro modo, no se va a limitar a establecer principios o nociones generales. Esta también realiza esfuerzos por presentar los caminos y/o alternativas con las cuales cuenta para alcanzar su máxima. A efectos del presente trabajo, nos centraremos en una de las herramientas más conocidas de la mejora regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio o AIR.

El AIR, en términos generales, implica una evaluación previa y suficientemente rigurosa de los efectos que pueda ocasionar la regulación. Naturalmente, parte del análisis de si un problema amerita una regulación y, posteriormente, qué medios resultan necesarios para mitigar o eliminar el problema identificado.

Una aproximación clara (y con aceptación generalizada en varios países) podemos hallarla en múltiples informes de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Desde que la OCDE comenzó a prestar un mayor interés en el AIR o Regulatory Impact Assessment (RIA), consideró a este instrumento importante para la mejora regulatoria. Al respecto, la OCDE, en el documento denominado “*Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment*”, señaló que:

“La RIA se enfoca en garantizar un proceso sistemático y riguroso de identificación y evaluación de impactos potenciales (...) y beneficios esperados de una medida regulatoria (...) Como proceso de decisión, la RIA complementa otros elementos clave de la política regulatoria, como la consulta pública, al desarrollar una mejor comprensión del impacto probable de las opciones regulatorias y comunicar esta información a los responsables de políticas” (2016 p.8).

Tal y como advierte la OCDE, el AIR procura prever de la manera más elaborada posible los efectos de una regulación, utilizando todos los instrumentos disponibles para conseguir tal fin. Naturalmente, el AIR tiene una estrecha vinculación con el fin de mejora de calidad regulatoria, pues exige un análisis ex ante riguroso y, en ocasiones, un análisis ex post⁴.

Desde un punto de vista personal, considero que es importante destacar que el AIR, utilizado para la elaboración de la regulación, es un instrumento menos costoso tanto en términos jurídicos como económicos. Desde el lado jurídico, elaborar una regulación de forma juiciosa implica proteger esta norma de eventuales cuestionamientos que conlleven a su derogación o inaplicación. En otras palabras, hace a la regulación más consistente.

Asimismo, desde un punto de vista económico, el AIR ex ante reduce los potenciales perjuicios económicos de una mala regulación. Precisamente, dado que la mala regulación implica sobrecargas, es decir, incremento de costos para la actividad regulada, entonces una regulación más elaborada reduce este

⁴ De acuerdo con lo señalado por López y Cadenas, “una completa aproximación de este mecanismo (AIR) también implica la evaluación ex post de la regulación escogida con el fin de evaluar su implementación y, en particular, su impacto, de manera que se pueda evaluar si se alcanzaron los objetivos previstos en la evaluación ex ante” (2017 p. 294)

margen de perjuicio para los destinatarios de la regulación. En consecuencia, evita el encarecimiento del desarrollo de una actividad económica.

Ahora bien, el AIR no únicamente ha sido objeto por entidades nacionales y supranacionales, también ha existido un espacio de apreciación de este instrumento en la doctrina jurídica y económica. Al respecto, de acuerdo con Quintana, “la idea fundamental del AIR y su finalidad destacada es dar un enfoque más racional para la elaboración de normas legales, a través de una metodología que se ha venido estandarizando y aplicando en distintas realidades y países” (2011, p. 16).

Otro interesante aporte brindado por Quintana es un esquema metodológico elaborado para realizar el AIR. Este está compuesto por 5 etapas, las cuales consisten en las siguientes:

- a. Identificar el problema: Establecer con claridad el origen de la necesidad de regular.
- b. Definir el objetivo: Establecer el objetivo de la regulación, sea simple o complejo, a corto o a largo plazo, etc.
- c. Identificar una alternativa regulatoria: Establecer el cómo se arribará al objetivo, siendo esta de distinta intensidad. Así, por ejemplo, se pueden llegar a establecer mecanismos de fomento u obligaciones con amenaza de sanción.
- d. Comparar las alternativas regulatorias: Implica determinar la necesidad de una medida y el descarte del resto en función a parámetros de costos, beneficios, efectividad y posibilidad de cumplimiento.
- e. Transparencia y participación ciudadana: Procura facilitar la recepción de opiniones y la cognoscibilidad de la/las propuesta/as que se plantean.

Además de lo señalado por Quintana, otros autores como Daskal, Ayalon y Shechter han señalado algunos beneficios complementarios del AIR. Además de racionalizar el método de elaboración de una regulación, también existen otros beneficios complementarios, pero igualmente beneficiosos. Al respecto, los autores señalan que

“El AIR también puede desempeñar una función importante contra la captura del regulador. El uso de métodos estandarizados para evaluar costos y beneficios y poner los resultados a disposición del escrutinio público puede ayudar a detectar situaciones en las que se manipulan datos con el objetivo de promover regulaciones que sirvan a los intereses de ciertos grupos” (citado en Saab y Midlej e Silva, 2022, p.531)

Sin perjuicio del aspecto jurídico, a nivel económico el AIR ya no únicamente se basa en un análisis reducido a aspectos económicos, sino también a un impacto transversal en la sociedad. Nuevamente, la OCDE en sus múltiples comentarios nos pueden brindar una aproximación más acertada sobre lo señalado. Este organismo, por ejemplo, analiza el impacto del AIR en los índices de pobreza, empleabilidad e, inclusive, equidad de género.

Al respecto, en el informe antes citado, la OCDE destaca países como Luxemburgo⁵ y Portugal⁶. En estos países, así como en otros que también señala la OCDE, el AIR tiene dentro de sus parámetros de análisis el impacto en la equidad de género, tanto en leyes, regulaciones y resoluciones.

Del mismo modo, otros países como Irlanda incluyen de forma explícita el factor pobreza dentro del AIR. Al respecto, la OCDE ha destacado que este es “un país donde es necesario evaluar los impactos sobre la pobreza en detalle significativo. El manual del Gabinete requiere que los autores del RIA indiquen claramente el impacto de la propuesta sobre grupos en situación de pobreza o en riesgo de caer en la pobreza” (2016 p. 30).

Estos datos permiten afirmar que el AIR no debería fijar sus expectativas y su noción de eficiencia en reducción de gasto público, sino también en el beneficio multisectorial al cual se puede arribar con su implementación. Además, esto es una muestra de la evolución del AIR como instrumento de la mejora de calidad regulatoria, toda vez que se procura alcanzar la mayor cantidad de efectos

⁵ “In Luxembourg, assessing impacts on gender equality has been a requirement of the RIA process since 2010” (OCDE 2016 p. 27).

⁶ “In Portugal the assessment of impacts on gender equality is incorporated as part of the broader RIA assessment of legislative acts by the government, regulatory decrees and resolutions. The Portuguese RIA document includes an item describing whether the act does or does not have implications for gender equality” (OCDE 2016 p. 27).

positivos de una regulación, considerando elementos que han adquirido mayor valor durante las últimas décadas.

Con todo lo antes señalado, resulta evidente que el AIR es un instrumento esencial de la *better regulation*, pues se enfoca en el aspecto más determinante de la regulación, que es su elaboración e impactos. Naturalmente, estos no únicamente se basarán en la reducción del gasto público, sino que deben tener un foco más integral, a fin de que no se realice un análisis laxo de la problemática que se busca regular.

1.3 Recuento histórico del AIR en el Perú.

Habiendo presentado al AIR como un instrumento de la mejora regulatoria, conviene aterrizar lo desarrollado al caso peruano. En este contexto, el AIR es una herramienta que actualmente se encuentra enmarcada en el Decreto Legislativo No. 1565 (en adelante, "DL 1565"), no obstante, este es un cuerpo normativo reciente. Ello es así, pues la mejora de la calidad regulatoria y otras formas de presentarse el AIR no surgieron con este marco normativo. También, es posible hallar distintos antecedentes que explican el surgimiento de este decreto legislativo.

Si analizamos un punto de partida de la mejora regulatoria en el Perú, resulta complicado no considerar a la simplificación administrativa como parte de la misión de la mejora de la regulación, aunque de una manera general. En efecto, si bien la simplificación administrativa no establece un modo sistematizado para regular, brinda una máxima para la reducción de sobrecargas y trámites innecesarios, lo cual en cierto sentido es parte de la mejora de la regulación.

Sin embargo, considerar esta herramienta como punto de partida implicaría remontarnos al año 1998, año en el cual se promulgó la Ley No. 25035 - Ley de Simplificación Administrativa (en adelante, "Ley SA"). Si bien el punto de partida podría implicar un mayor análisis histórico, no resultaría conveniente a efectos abordar el instrumento que es centro del presente trabajo. En tanto ello, podemos partir de un hecho trascendente en la mejora regulatoria en el Perú y que ha tenido aceptación por la doctrina y el legislador: la incorporación del Perú al Programa País.

El Programa País es un planteamiento de la OCDE para impulsar la implementación de las mejores prácticas regulatorias en países como el Perú. Precisamente, durante el periodo de incorporación del Perú al Programa País, se comenzó a gestionar la creación de un régimen unificado de eliminación de barreras burocráticas, el cual, como veremos más adelante, tuvo como principal foco reducir la mala regulación excesiva que existía en el Perú, centrándose en el ámbito municipal.

La incorporación del Perú a esta iniciativa de la OCDE, dentro de este contexto histórico, viene a ser una de las principales alternativas que se adoptaron para mejorar la calidad de la regulación en el país. En el marco de este Programa, la OCDE realizó una revisión de las herramientas utilizadas por el Perú para el desarrollo, implementación y ejecución de normas.

Luego de efectuar el referido análisis, la OCDE estableció un panorama de mejora y reformas para la gobernanza regulatoria del Perú. En tal sentido, realizó las siguientes sugerencias:

“Desarrollar una política para gestionar el ciclo de gobernanza regulatoria. 2. Implementar un ente de coordinación de calidad regulatoria con funciones permanentes. 3. Introducir un sistema de Análisis de Impacto Regulatorio ex ante de los proyectos normativos. 4. Medir las cargas administrativas que generan los trámites y obligaciones de información. 5. Lograr una articulación interministerial y multisectorial para una implementación coherente y efectiva de la norma o regulación. 6. Fortalecer las capacidades de las entidades públicas en el uso de herramientas para la Mejora de la Calidad Regulatoria” (PCM 2021 p. 4).

Lo señalado por la OCDE no era una novedad. El Perú, para el año 2016, ocupaba los últimos lugares en materia de carga normativa o regulatoria. El Foro Económico Mundial, en el año 2015, realizó un complejo y elaborado Ranking de Competitividad Global y señaló que el Perú ocupaba el puesto 133 de 141 países evaluados. En tanto ello, las recomendaciones de la OCDE resultaron sumamente acertadas a la realidad peruana.

Posteriormente, en el Perú se desarrollaron múltiples cambios que se ajustaron a la máxima de la mejora de la calidad de la regulación. Entre estos, es posible

destacar una serie de normas. Así, por un lado, el año 2016, se publicó el Decreto Legislativo No. 1310, por el cual se aprobaron medidas adicionales de simplificación administrativa. Lo interesante de este cuerpo normativo es la mención al Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) al que se hace referencia, pues demuestra la exigencia de una mayor diligencia para la emisión de normas, al menos, para el Poder Ejecutivo.

Luego, en el año 2018, se promulga el Decreto Legislativo No. 1446 - Decreto Legislativo que modifica la Ley No. 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Esta norma resulta importante, toda vez que incluye una finalidad a esta norma que es la mejora de las regulaciones y la mitigación de riesgos⁷.

Finalmente, el año 2021, se publicó el Decreto Supremo NO. 063-2021-PCM - Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Interinstitucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece Lineamientos para la aplicación del AIR *Ex Ante*.

El desarrollo que se efectuó en el contexto peruano permitió identificar una serie de dificultades y nuevos retos que se deben tener en consideración. Al respecto, habiendo cumplido una década desde la incorporación del Perú al Programa País, las dificultades que se presentan se basan principalmente en la inestabilidad de la coyuntura política, la resistencia a la implementación de las nuevas políticas y la falta de información.

La inestabilidad política resulta un problema evidente; sin embargo, la resistencia a la implementación y la ausencia de información son algunos de los cuales se puede realizar una mayor profundización. Tal y como veremos más adelante, la resistencia a la implementación se puede observar, por ejemplo, en el ámbito

⁷ Artículo 5-A “El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados” (Ley No. 27658)

municipal, área en la que no resulta obligatorio el AIR o algún instrumento de mejora de calidad regulatoria.

Ahora bien, identificar algunos de los múltiples problemas que se han presentado a lo largo de esta década han conllevado a establecer distintos retos a tener en consideración para poder afrontarlos. La PCM, al respecto, ha identificado algunos retos que conviene señalar. Así, tenemos, por ejemplo, la ausencia de apoyo político, la baja institucionalidad y la falta de recursos para implementar reformas.

Cada uno de estos problemas y los nuevos retos que han surgido para la mejora de la calidad regulatoria han sido considerados en un nuevo proyecto normativo que se ha promulgado el año 2023, el DL 1565. Este marco normativo, aunque novedoso, recoge la experiencia de una década de mejoras e intentos de reformas con miras a la mejora de la calidad regulatoria. Es por ello que conviene analizar esta norma de forma separada, pues es, a día de hoy, es el instrumento principal para la mejora de la regulación en el Perú.

1.4 El Decreto Legislativo N 1565: objetivos y principales alcances.

Tal y como se ha señalado con anterioridad, la norma que regula la mejora de calidad regulatoria, y que dentro de ella contiene al AIR, es el DL 1565. Este régimen, promulgado el 28 de mayo de 2023, resultó en un intento más de mejorar la calidad de la regulación en el Perú, precisamente, por la cuestionable regulación que caracterizaba el marco jurídico peruano.

El análisis que se efectuó para elaborar la norma, y que se sustrae de la exposición de motivos, menciona que se han tomado en consideración características fundamentales de la calidad regulatoria del Perú. No obstante, no evidencia del todo la problemática que aborda. Con el fin de advertir esta situación conviene presentar los elementos más resaltantes de la norma que se analiza.

Para empezar, el DL 1565 es una norma de corta extensión. Se compone de dieciséis (16) artículos, los cuales se subdividen en 4 capítulos. La finalidad de esta norma, de acuerdo con lo señalado en el artículo, es la siguiente:

“(...) promover la eficiencia, eficacia, transparencia, coherencia neutralidad y participación de las partes interesadas, en el ejercicio de la función normativa del Estado, propiciando la competitividad y el crecimiento económico y social sostenible e inclusivo del país, así como el buen gobierno, usando la regulación como un medio para alcanzar un objetivo de política pública en base a evidencia y a los principios que rigen el Estado abierto” (art 2 DL 1565).

Como se observa, la finalidad de la norma es amplia. Aunado a lo que señala, se evidencia que el artículo 4 añade otros elementos que permiten concretizar la finalidad, precisamente, sobre la base de una serie de principios, tales como la necesidad, simplicidad, legalidad, coherencia y consistencia, etc.

Luego, la norma establece las herramientas para la mejora de la calidad regulatoria (art 5 DL 1565) y detalla una descripción de cada una. La gestión de la implementación y evaluación de estos instrumentos se encontrará a cargo de un órgano rector, el mismo que encuentra su régimen jurídico en el Capítulo III de la norma, titulado “Gobernanza Regulatoria”.

Sobre este punto, es importante destacar que el artículo 12 destaca la función de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (en adelante, la “Comisión Multisectorial”), órgano dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y que se encargará de evaluar el uso de los instrumentos de mejora regulatoria, así como de absolver la solicitud de información en esta materia (art 13 DL 1565).

Como punto final, he reservado intencionalmente los artículos 3, 10 y 11 de esta norma, pues se enfocan directamente en el ámbito de aplicación de esta. El DL 1565, si bien es una norma con una finalidad clara, establece una limitación que restringe sus alcances. En efecto, el artículo 3, y desarrollado en el 10 y 11, de la norma señala que solo son obligatorios estos preceptos para las entidades del Poder Ejecutivo. De forma más precisa, el artículo señala lo siguiente:

“El presente Decreto Legislativo es de aplicación a las entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con potestad para aprobar y/o proponer disposiciones normativas de carácter general.

Las demás entidades comprendidas en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley N° 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” (art 3, DL 1565).

Lo señalado por el artículo 3 resulta conflictivo con el artículo 10, el mismo que se denomina “aplicación de los instrumentos de mejora de la calidad regulatoria en las entidades de la Administración Pública”. El conflicto entre ambos artículos es evidente, en la medida en que el ámbito de aplicación es restringido a las entidades del Poder Ejecutivo, pero el artículo 10 pareciera que busca una aplicación general para toda la Administración Pública, aunque su desarrollo se enfoque únicamente en este poder del Estado.

Lo determinante en este punto es resaltar que el DL 1565 es claro con su objetivo y ámbito de aplicación, a pesar de que la redacción no resulte la más adecuada. Por su redacción y exposición de motivos, esta norma busca, principalmente, la mejora regulatoria de las entidades del Poder Ejecutivo, no de todo el Estado.

Ahora bien, esta idea nos permite traer a colación un problema de consistencia con la finalidad de la norma. En efecto, si analizamos la exposición de motivos, observaremos que realiza una descripción general del panorama regulatoria del Perú y se establece la intención de mejorar la calidad regulatoria, a fin de aproximarnos a los países con mejores prácticas en la materia.

Lo cuestionable de este apartado es que el Estado no es únicamente el Poder Ejecutivo, sino también otros organismos que componen a la Administración Pública. Asimismo, por mejora regulatoria o, en general, mejora normativa, no podemos entender mejora de las normas del Poder Ejecutivo. El problema con ambos enunciados es que no se enfocan en el problema de la mala regulación en el Perú, por lo que la norma resulta en una declaración de buenas intenciones y que, dada su aplicación restringida al Poder Ejecutivo, pudo realizarse con un decreto supremo y no mediante un decreto legislativo.

Esta inconsistencia, considero, se puede observar también en la exposición de motivos, la misma que no ofrece ningún dato concreto de los efectos negativos de la mala regulación⁸. En efecto, bien hace en señalar que el Perú se caracteriza por tener un limitado enfoque de calidad regulatoria, altas cargas regulatorias, ausencia de mecanismos de implementación y transparencia (2023 p. 4). Sin embargo, orienta la identificación del problema jurídico en la oportunidad del Perú de mejorar en sus niveles de calidad regulatoria y no en los problemas actuales y reales que en el Perú generan la mala regulación.

Sin perjuicio de ello, creo conveniente destacar que la exposición de motivos resalta algunos aspectos interesantes, pero que curiosamente no son parte del DL 1565. Así, por ejemplo, resalta que en países como Estados Unidos, México, Reino Unido y Australia, parte del éxito de la implementación del AIR recae en “el apoyo político de alto nivel y la constancia de este apoyo en la implementación y desarrollo del Análisis de Impacto Regulatorio” (2023 p.12).

Por otro lado, resalta otros aspectos que también considero deben ser necesariamente parte de la correcta implementación la mejor regulatoria. Así, se tiene la responsabilidad política, recolección, gestión y uso de datos actualizados para el éxito del sistema y procesos de consultas sistemáticos (2023 p.13).

Como bien se ha presentado líneas arriba, estos son aspectos que no son parte del DL 1565. Esto deja en evidencia que, tanto la norma como exposición de motivos, presentan al AIR, y otros instrumentos que componen la mejora regulatoria, como soluciones definitivas para los problemas de la regulación en el país (aunque solo se enfoquen en las entidades del Poder Ejecutivo).

Visto el DL 1565 de este modo, la norma es limitada en sus beneficios. Aunque el AIR no sea una herramienta infalible, pues claramente tiene una susceptibilidad al uso retórico, mínimamente debe ser utilizada por todos los

⁸ En línea con lo señalado, se puede destacar la exposición de motivos del Decreto Legislativo No. 1256 - Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. En esta, observamos que, en el año 2015, el Indecopi identificó 1885 barreras burocráticas, de las cuales el 77,4% corresponden a municipalidades provinciales y distritales (2015 p.39). Con este dato, observamos que parte de la creación de un régimen de eliminación de mala regulación tomó en cuenta la abrumadora cantidad de denuncias en esta materia para la introducción de una nueva herramienta, la inaplicación con efectos generales.

organismos de la Administración Pública con el fin de alcanzar realmente la finalidad de una mejora en la calidad normativo del Perú.

Teniendo en cuenta lo esgrimido hasta este punto, podemos advertir que el AIR es una herramienta que, como parte de la doctrina de la mejora regulatoria, conlleva a la generación de beneficios sustanciales⁹ en caso de una exitosa aplicación. Sin embargo, en el Perú no es posible observar la grandilocuencia de una correcta aplicación, pues la aplicación misma se encuentra limitada a un sector del Estado que no abarca ni siquiera el 50% del stock normativo del Perú.

Precisamente, este panorama nos permite enfocarnos en un sector o espacio de la Administración Pública que se encuentra desprovisto de la aplicación de un instrumento de mejora regulatoria. Este “sector” es el municipal o, dicho otro de modo, el ámbito de los gobiernos locales y regionales en el uso de su facultad normativa.

Sección II – Problemática y necesidad del AIR en el ámbito municipal

En la sección precedente hemos observado una aproximación al AIR y advertido cómo en el Perú es una herramienta que no ha terminado de implementarse del todo. La cuestión que surge, a primera vista, sería ¿Por qué esta herramienta no resulta de aplicación universal? A todas luces, aparenta ser el futuro de las mejores prácticas de la regulación, por lo que no resulta extraño pensar, inclusive, que deba ser de obligatorio uso para las entidades que conforman la Administración Pública.

Con cargo a abordar esta última idea de forma posterior, es importante tener en claro la cuestión principal, precisamente, porque la construcción del planteamiento del presente trabajo exige conocer, primero, cuáles vendrían a ser las razones por las que el AIR no resulta obligatorio en el Perú (al menos, las posibles razones) y, segundo, qué problemática se afronta a causa de la falta de obligatoriedad del AIR en el ámbito municipal.

⁹ Estos beneficios, según se señala en la tabla No. 04 de la exposición de motivos se basan en los beneficios de Efectividad, Eficiencia, Buena Gobernanza, Crecimiento Económico, Bienestar General, Transparencia y neutralidad, Simplicidad, Generación de Información, Reducción de la Corrupción y Responsabilidad (2023 p. 20-21)

2.1. Posibles razones que explican por qué el AIR no es obligatorio para las normas emitidas por las municipalidades.

Las razones que explican la falta de obligatoriedad del AIR son hipotéticas, precisamente, porque nunca se ha considerado una propuesta legislativa que exija su obligatoriedad a las municipalidades, y que también haya sido objeto de un debate parlamentario. Todo lo contrario, no es un tema que haya sido advertido en la doctrina, sino más bien, aunque no de forma extensa, en opiniones publicadas por algunos abogados.

Dada la insuficiencia de una argumentación sólida y extensa, considero relevante se esbozar algunas posibles razones por las cuales el AIR no resultaría obligatorio en el ámbito municipal y sí únicamente en el Poder Ejecutivo.

2.1.1. La falsa autarquía municipal

Un posible motivo que se puede presentar es aquel basado en la autonomía municipal. Como bien se sabe, los gobiernos que se encuentran debajo del gobierno central, esto es, los gobiernos regionales y locales, tienen esta prerrogativa otorgada con el fin de cumplir con su finalidad. Sin embargo, es posible advertir periodos en los que la autonomía se ha tergiversado.

A fin de ejemplificar esta discrepancia, podemos referirnos a la sentencia del TC recaída en el expediente No. 00014-2009-PI/TC. En esta, se abordó una controversia entorno a las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la “CEB”) del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, “Indecopi”) a raíz de una acción de inconstitucionalidad impulsada por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, “MML”)

Mediante esta acción, la MML señaló que la Ley No. 28996 – Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada (en adelante, “Ley de Eliminación de Sobrecostos”) era inconstitucional. Argumentó en su acción de inconstitucionalidad que se le atribuyó a la CEB la competencia para analizar denuncias en materia de eliminación de barreras burocráticas interpuestas contra disposiciones administrativas emitidas por las municipalidades.

La MML alegó que la inconstitucionalidad radicaría en que las disposiciones administrativas, por ejemplo, ordenanzas municipales, se encontrarían en el marco de la autonomía normativa otorgada a las municipalidades. Mediante estas ordenanzas, las municipalidades regulan las materias que le son de su competencia y en el ámbito de su circunscripción territorial. En tanto ello, la incidencia de la CEB no podía perjudicar o limitar tal prerrogativa.

El análisis efectuado por el TC resultó determinante para la delimitación de la autonomía municipal. Si bien esta cualidad de los gobiernos locales y regionales es dada por la constitución y reconocida por leyes orgánicas, no puede derivarse esta prerrogativa como una absoluta.

Es por ello que el TC ratificó la competencia de la CEB en esta materia y declaró infundada la demanda interpuesta por la MML. Para ello, argumentó que la autonomía con la cual cuentan las municipalidades no puede ser entendida como autarquía y con ello sobrepasar el ordenamiento jurídico en su conjunto. Al respecto, el TC señaló lo siguiente:

*“La Constitución dispone que tanto los gobiernos regionales como los municipales tienen una autonomía política, económica y administrativa (...). No obstante, esta potestad **no puede ser contemplada soslayando el resto del ordenamiento nacional** ya que como lo ha expresado este Tribunal a lo largo de su jurisprudencia, **la autonomía no debe ser confundida con autarquía**” (fundamento 10) (énfasis y subrayado agregados).*

*“**la garantía institucional de la autonomía regional [y local] no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado**, porque si bien éste da vida a sub-ordenamientos que resultan necesarios para obtener la integración política de las comunidades locales en el Estado, estos no deben encontrarse en contraposición con el ordenamiento general” (fundamento 16) (énfasis y subrayado agregados).*

Como bien advierte el TC, las municipalidades no pueden sustentar la contravención a una norma o política de alcance nacional sobre la base de la autonomía municipal. Justamente, ello contraviene el principio de unidad del Estado, a través del cual no se puede concebir que una municipalidad procure

contravenir a un sistema jurídico a través de una prerrogativa que, curiosamente, le ha otorgado este mismo sistema jurídico.

Esto último resulta interesante, pues, como hemos señalado en el inicio, la autonomía municipal, si bien no es una razón, resulta en una posible razón para contrariar la obligatoriedad del AIR en el ámbito municipal. En efecto, como se ha observado, la autonomía ha sido una herramienta de cuestionamiento de las municipalidades para aquellas políticas y normas que han interferido con sus competencias, al menos, desde su punto de vista.

La intención principal de la propuesta que se busca plantear con el presente trabajo recae en una apuesta normativa de alcance nacional que implique la obligatoriedad del AIR. Además, esta obligatoriedad no debiera ser una obligación sin un mecanismo de coerción, motivo por el cual resulta necesario que la consecuencia no realizarse sea la eventual derogación. Al menos, en principio, pues no es el único mecanismo de cumplimiento.

Planteado de este modo, no cabe duda de que ello conllevará a múltiples cuestionamientos por parte de distintos actores de la sociedad. Ya se ha visto este escenario con el régimen de eliminación de barreras, el cual, al igual que el AIR, es un instrumento de mejora de calidad regulatoria, pero que lamentablemente motivó cuestionamientos por parte de la MML.

Si bien este escenario es posible, los argumentos en contra de esta perspectiva son contundentes y resolutivos. No obstante, no se debe perder de vista que la autonomía municipal no es una prerrogativa que en ningún caso no va a poder justificar la inconstitucionalidad de normas de rango legal que limiten esta prerrogativa justamente por contravenir a la constitución.

Al respecto, la reflexión en este punto recae en que la autonomía municipal, si bien no puede constituir una autarquía en el ámbito de la circunscripción territorial de las municipalidades, tampoco puede desconocerse, pues es a través de esta prerrogativa que se sustraen las herramientas para que la entidad edil realice sus funciones. Como se ha mencionado, las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa, por lo que una norma no

puede desconocer en el contenido de cada una de estas prerrogativas de forma incongruente con la constitución y las leyes.

En este último escenario, la ley o decreto legislativo sería inconstitucional por infringir una facultad otorgada por la misma constitución a las municipalidades para el desarrollo de sus funciones. En tanto ello, como veremos más adelante, este es un argumento para cuestionar la propuesta que se sostiene en el presente trabajo, motivo por el cual se desarrollará más adelante la discusión.

2.1.2. ¿Y quién determina el impacto regulatorio de una ordenanza mediante el AIR?

Otro gran elemento de análisis en esta sección corresponde a la duda de ¿qué o quién controlará el AIR si este tiene un alcance general y obligatorio para las municipalidades? Como es de anticipar, un instrumento de mejora de calidad regulatoria no resulta útil si no cuenta con una entidad técnica y especializada que, en teoría, conozca lo que es una “buena regulación”.

En este caso, no se tiene un Indecopi que asuma el rol de órgano técnico y especializado en temas de mercado. Además, es evidente que el Indecopi tampoco debe asumir este rol, concretamente, porque ya es una entidad sobrecargada. Sin embargo, aunque esta entidad no sea la indicada, considero que la experiencia de algunas comisiones que la integran puede brindar algunas esperanzas respecto del gran reto que asumiría una nueva entidad.

Sin perjuicio de desarrollar esta idea más adelante, resulta necesario dimensionar el gran reto que implicaría gestionar la idea que se plantea. Para ello, es pertinente empezar por señalar que en el Perú se cuenta con 1891 municipalidades¹⁰, entre gobiernos provinciales y gobiernos locales. Este número, claramente, es mayor al número de entidades del Poder Ejecutivo sometidas al actual DL 1565. En consecuencia, implican una carga

¹⁰ Ficha Técnica de Registro Nacional de Municipalidades 2024, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. Junio, 2024. Véase en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3241644/3114553-ficha-tecnica-del-registro-nacional-de-municipalidades-2024%282%29.pdf?v=1718992832>

sustancialmente mayor a la trabajada por la Comisión Multisectorial de Mejora de Calidad Regulatoria (en adelante, “Comisión Multisectorial”)

Respecto de este último punto, podemos realizar una breve aproximación sobre la base del análisis efectuado por la Comisión Multisectorial. Conforme se señala en el documento “*Mejora de la Calidad Regulatoria. Perú rumbo a la OCDE*” y el documento “*Calidad Regulatoria en el Perú. Avances y Agenda Futura*”, entre finales del 2017 y mediados del 2019, se realizó la evaluación de 2432 trámites. Los resultados de su revisión permitieron eliminar 734 procedimientos (equivalentes al 30%), la aprobación de 1439 y la simplificación de 1302 procedimientos.

Lo importante de la data señalada es que, en el lapso de 2 a 3 años, se revisaron 2432 trámites, los cuales equivalen casi al número de municipalidades totales (1891). En tanto ello, es evidente que solo con que cada municipalidad haya emitido por lo menos 2 ordenanzas (una situación prácticamente irreal), esto ya equivale al doble de documentos revisados por la Comisión Multisectorial en el periodo señalado.

Considerando que la cantidad hipotética señalada es una cuantía ajena a la realidad, es verificable que la Comisión Multisectorial no podría asumir este rol de revisar la cantidad real de ordenanzas que las municipalidades han emitido y pueden llegar a emitir.

Con ello, es evidente que una posible razón por la que la obligatoriedad del AIR para las municipalidades resulta dificultosa recae en el identificar qué entidad debe asumir la responsabilidad. Concretamente, es importante que esta entidad tenga la capacidad técnica, económica, tecnológica y académica para afrontar el reto del modo en que lo realizó la Comisión Multisectorial.

Sin perjuicio de lo señalado, no se debe perder de vista que una limitación cuantitativa no debe conllevar a una dificultad insuperable para la implementación del AIR en el ámbito municipal. La razón fundamental surge de la gravedad de la problemática que implica el déficit de calidad regulatoria en el Perú y que proviene precisamente de las municipalidades.

Sumado a ello, hay que tener en consideración que circunstancias similares se han visto en el Perú. En ocasiones, cambios de modelo y disruptivos como consecuencia de una propuesta legislativa ha suscitado críticas y cuestionamientos, pero ello no ha implicado que retrocedamos en el proceso de adopción de mejores prácticas internacionales.

Entre estos ejemplos, podemos mencionar el régimen de eliminación de barreras burocráticas. En este, hemos evidenciado el trayecto que ha atravesado la CEB para la atribución (y aceptación) de sus competencias. Tal y como se ha repasado, en un inicio, existieron cuestionamientos al rol de esta comisión del Indecopi, no únicamente basados en un tema jurídico, sino también en lo técnico.

Las críticas más asideras a la competencia otorgada a la CEB se basaron en el conocimiento de esta comisión para inaplicar normas inferiores al rango legal, lo cual, en la práctica, tenía efectos similares a una derogación. Tal y como se señaló anteriormente, estos cuestionamientos culminaron en una controversia que el TC analizó, siendo el resultado la ratificación de la competencia otorgada a la CEB.

Este mismo escenario, aunque de manera reciente, ocurre con la nueva función otorgada a la Comisión de Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, “CDC”) mediante la Ley 31112 – Ley que establece el Control Previo para Operaciones de Concentración Empresarial (en adelante, “Ley de Control de Concentraciones”). Esta norma, publicada el año 2021, estableció que la CDC tendría la competencia para revisar distintas operaciones, sean fusiones, adquisiciones, entre otras, y cuyas características pudieran advertir una posible vulneración a la libre competencia.

La promulgación de la Ley de Control de Concentraciones, actualmente reglamentada, conllevó al cuestionamiento de múltiples sectores de la sociedad. Como era de esperar, se tenían dudas de si el Indecopi tenía o no la capacidad técnica para poder autorizar, condicionar o denegar una operación económica de gran magnitud. En efecto, los umbrales para la revisión obligatoria de la operación deben superar las 118,000 UITs en unos casos y 18,000 UITs en otros.

Si lo antes señalado no resulta llamativo, esta ley, inclusive, otorgó a la secretaría técnica de la CDC la facultad para “actuar de oficio en los casos en que haya indicios razonables para considerar que la operación de concentración puede generar posición de dominio o afecte la competencia efectiva en el mercado relevante” (art 6.4). En otras palabras, el Indecopi puede supervisar operaciones que, sin entrar en el umbral antes señalado y a su consideración, tienen el potencial efecto de significar un atentado contra la libre competencia.

Desde mi punto de vista, considero que el cuestionamiento a la meritocracia de la CDC es válido, toda vez que esta entidad no está conformada por empresarios o agentes económicos con una especialidad equiparada a la de una o varias partes de una operación de tal magnitud. Sin embargo, actualmente, ello no es un argumento suficiente para desmerecer la oportunidad del mecanismo. En efecto, no se puede negar que la incorporación de un control de concentraciones es parte fundamental de un país cuyas prácticas se ajustan a los lineamientos de la OCDE.

Esta experiencia permite señalar que no es posible adecuar un mecanismo y perfeccionarlo sin antes instaurarlo. Asimismo, considero que las críticas son parte de la correcta adopción de las mejores prácticas internacionales en una materia.

Con ello, y tomando ambas experiencias, es comprensible que una posible razón para no instaurar una política general para el uso obligatorio del AIR en el ámbito municipal recaiga en la meritocracia o capacidad técnica del órgano competente de la revisión de la norma objeto del AIR. Esta entidad tendría que poseer el conocimiento jurídico, técnico y económico suficientes para poder llevar a cabo su labor.

Claramente, este es un apartado que puede tener diversas soluciones, no obstante, la más acertada será aquella que se ponga en práctica y se mejore continuamente. Entre las distintas posibilidades, se pueden mencionar algunas, por ejemplo, a la Comisión Multisectorial, la cual es parte de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Esta surge a raíz de la publicación del Decreto Legislativo No. 1310 – Decreto que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa. La Comisión Multisectorial tiene como tarea la revisión del Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante, “ACR”) efectuado por las entidades del Poder Ejecutivo, a fin de que se supervise si las normas emitidas son desproporcionadas, injustificadas o innecesarias.

Con la publicación del DL 1565, se reforzó la presencia de la Comisión Multisectorial, señalando a los miembros que la conforman y ampliando sus funciones, no limitando estas a la revisión de los ACRs, sino también a los AIRs. Sin embargo, es preciso indicar que esta revisión está sujeta a lo estipulado en el reglamento del DL1565, el cual, a día de hoy, no se encuentra publicado.

Lo antes señalado permite discutir una posible solución a la cuestión de quién sería la entidad encargada de revisar los múltiples AIRs que, en un caso hipotético, presentarían las municipalidades. Si bien esta Comisión pareciera cumplir con la capacidad técnica y jurídica, no hay que perder vista que la capacidad económica también se traduce en el personal, el tiempo y la carga que implicará asumir esta labor.

Teniendo consideración la cantidad de municipalidades, entonces esta alternativa pareciera no ser la más adecuada. El planteamiento que se formule, precisamente, debe tener en cuenta esta limitación, toda vez que el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de una hipotética obligatoriedad en la utilización del AIR debe poder tener la capacidad económica que le permita satisfacer sus labores.

Teniendo consideración lo antes señalado, podemos concluir en este apartado que la mejora de la calidad de las disposiciones administrativas emitidas por las municipalidades es un objetivo que tiene posibles contraargumentos para definir su obligatoriedad. Sin perjuicio de ello, tal y como se ha esbozado en esta sección, las limitaciones cuantitativas no deben ser obstáculos para la implementación de oportunidades de mejora.

Ello resulta aún más contundente si consideramos que las municipalidades tienen un rol relacionado con el progreso económico, tecnológico y social, el cual

pareciera haberse desvirtuado históricamente. Como observamos a continuación, la raíz de este problema pareciera hallarse en la ausencia de un instrumento que, primero, oriente y, luego, exija a sus funcionarios la emisión de ordenanzas con una base suficiente para evitar cuestionamientos.

Desde mi perspectiva, considero que este instrumento que resulta no es simplemente el AIR, sino su obligatoriedad. Aunque para abordar esta idea debemos desarrollar el problema de la calidad normativa de las disposiciones administrativas emitidas por las municipalidades.

2.2. Problemas detectados a través del régimen de eliminación de barreras burocráticas como consecuencia de la falta de AIR para las normas municipales.

Una forma fructífera para evidenciar la problemática antes señalada puede surgir de un repaso del desarrollo del régimen de eliminación de barreras burocráticas en el Perú. La razón principal detrás de ello recae en que unas de las bases principales del régimen contenido en el DL 1256 se enmarca en la problemática de las barreras burocráticas declaradas ilegales o carentes de razonabilidad en el ámbito municipal.

Asimismo, es importante resaltar que el análisis que efectúa la CEB tiene como bases un análisis de legalidad y otro de razonabilidad. Estos, en conjunto, resultan similares a un examen de impacto regulatorio.

Ahora bien, la metodología utilizada en el régimen de eliminación de barreras burocráticas es uno que nace de un precedente establecido por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el año 1999, por lo que la información recopilada por el Indecopi en el tiempo de aplicación de dicha metodología resulta en información relevante en la medida nos permite tener la cantidad de ordenanzas inaplicadas por carecer de razonabilidad y/o ser ilegales.

En tal sentido, conviene iniciar por la Exposición de Motivos del DL 1256. Tal y como se advierte en este documento, el régimen de eliminación de barreras burocráticas que surgió con la promulgación de esta norma tuvo como una de sus misiones, mitigar la abrumadora cantidad de disposiciones administrativas

que se habrían declarado barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

Según se señala, en el año 2015, el Indecopi identificó 1885 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. No obstante, lo peculiar recae en que, entre municipalidades provinciales y distritales, la CEB habría declarado barreras burocráticas al menos el 77% de la cantidad antes señalada (2015 p.39).

A raíz de la data recopilada, este nuevo régimen estableció un instrumento beneficioso para los agentes económicos: la inaplicación con efectos generales. Mediante esta nueva herramienta, la CEB no requería pronunciarse sobre las múltiples denunciadas presentadas contra ordenanzas municipales, sino más bien declarar su inaplicación con efectos generales.

La intención principal con este instrumento era generalizar la solución brindada a un agente económico que advirtió un inconveniente con una ordenanza mal elaborada por una entidad edil. En tanto ello, el objetivo era reducir el número de denuncias formuladas e incrementar los beneficios de declarar la ilegalidad de una barrera burocrática contenida en una ordenanza.

Si bien se implementaron herramientas para mitigar las limitaciones en el ejercicio de actividades económicas y realización de trámites en el ámbito municipal, el resultado a día de hoy continúa siendo preocupante. En efecto, conforme señala la Oficina de Estudios Económicos del Indecopi, en los años 2022 y 2023, la CEB identificó 443 y 412 barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, respectivamente. El porcentaje que le correspondía a las municipalidades, fueron del 67,04 % y el 67,96% del total identificadas.

Lo llamativo del resultado recae en que el problema pareciera no ser una insuficiencia de la herramienta. Desde mi punto de vista, el régimen de eliminación de barreras burocráticas es bueno, pero el problema de las disposiciones administrativas emitidas por municipalidades pareciera ser la falta de control cualitativo de lo que es objeto del procedimiento de eliminación de barreras.

Esto cobra sentido si consideramos que al inicio del régimen de eliminación de barreras la mayoría de las barreras burocráticas fueron configuradas por municipalidades. Luego de varios años, continúan siendo las municipalidades las mismas entidades de la Administración Pública que mayoritariamente emiten disposiciones administrativas que contienen barreras burocráticas.

La conclusión lógica pareciera ser evidente: el problema es más el agente que produce la barrera burocrática que la efectividad de la herramienta que identifica e inaplica la barrera. Dicho de otro modo, pareciera ser que aún no se ha identificado el real problema de la mala regulación que emiten los gobiernos locales y regionales.

Desde mi perspectiva, considero que el real problema se haya en la falta de parámetros con los que se elabora una disposición administrativa y la falta de exigibilidad de estos parámetros. Esta conclusión es factible si consideramos la metodología utilizada por la CEB para la declaración de una barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad.

Al respecto, podemos partir de lo que implica el análisis de legalidad. Este, conforme se advierte del DL 1256 y la Exposición de Motivos de la norma, amerita un análisis de legalidad de forma y legalidad de fondo. Respecto del primero, este se refiere al cumplimiento de los parámetros formales para la emisión y publicación de una norma. Dentro estos, se debe analizar la existencia o no de competencias y los procedimientos para la emisión de las normas.

Respecto de la legalidad de fondo, este análisis implica la evaluación de las barreras burocráticas en relación a una posible contravención de una norma con rango de ley. Del mismo modo, se debe analizar alguna contravención a los principios y/o normas de la simplificación administrativa.

En caso la norma cumpla con este nivel de análisis, la CEB, en caso de considerar que existen indicios suficientes para cuestionar la razonabilidad de la norma, realizará el siguiente nivel de análisis. En este, la CEB evaluará la carencia de razonabilidad de la norma sobre la base de dos subetapas.

La primera etapa refiere a verificar que la medida denunciada no resulta una medida arbitraria. Para ello, se analiza, primero, si esta se encuentra vinculado con la existencia de un interés público que sustente la medida. Luego, se evaluará si existe un problema que se pretenda solucionar con la medida que ha sido denunciada. Finalmente, se realizará un balance entre el medio y el fin que busca alcanzar la medida.

Luego de este análisis, la siguiente subetapa se vincula con analizar la proporcionalidad de los fines de la medida. Para ello, se deben analizar los beneficios y el impacto que genera la medida, si la medida genera más costos que beneficios y si existen otras medidas alternativas.

Teniendo la metodología utilizada por la CEB en mente, es posible verificar que existen una serie de elementos que se vinculan con un análisis *ex ante* de una norma. En efecto, una ordenanza que contiene una barrera burocrática carente de razonabilidad respecto a la proporcionalidad tiene un defecto en la identificación de la problemática, los medios utilizados o la valoración de mayores costos que beneficios.

Otro ejemplo puede surgir en una ordenanza municipal que contenga una barrera burocrática carente de razonabilidad por ser arbitraria. En esta barrera burocrática, se tendrá una medida que no tenga un interés público, no haya identificado un problema o la medida no ha resultado idónea.

Finalmente, un último ejemplo que conviene señalar recae en una ordenanza que contenga una barrera burocrática ilegal. En este escenario, surgen otras posibilidades, pero de las cuales se puede resaltar que la medida contraviene una norma de simplificación administrativa, contraviene una norma con rango legal o ha sido emitida fuera del ámbito de las competencias de la municipalidad.

En estos 3 escenarios, es posible observar como resaltan elementos de un análisis de impacto regulatorio. En una metodología aplicable de esta herramienta resultará imprescindible la identificación de un problema que amerita una norma para su solución, la búsqueda de otras normas que resulten aplicables, la correlación medios y fines, la necesidad de la norma, el análisis costo-beneficio, entre otros elementos.

Lo beneficioso en este escenario radicaré en que la norma aún no se hallará emitida y, por tanto, no afectará a agentes económicos o administrados, en general, además de que no será susceptible de ser objeto de una denuncia en un procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, precisamente, porque aún no se encontraría promulgada. Eventualmente, cuando esta norma se publique, se realizará con múltiples cualidades orientadas a la consistencia, permanencia y suficiencia que ameritan una norma con alcance general.

Lamentablemente, este escenario aún es parte de una hipotética solución, por lo que el ejercicio antes realizado únicamente tiene como finalidad evidenciar que el planteamiento del régimen de eliminación de barreras burocráticas, su aplicación y desarrollo hasta el día de hoy, han evidenciado una problemática consistente en el tiempo en el ámbito municipal. Esta recae en la calidad normativa de estas entidades, las cuales no han sido objeto de un control y condicionamiento obligatorio

Por tal motivo, la problemática de la calidad de normativa en el ámbito municipal tiene como evidencias la práctica y desarrollo del régimen de eliminación de barreras. Además de ello, si bien se han implementado herramientas para mejorar la calidad normativa y, de forma implícita, desincentivar la emisión de disposiciones administrativas ilegales y/o carentes de razonabilidad, queda en evidencia que este instrumento no resulta suficiente para mejorar el manejo de la potestad normativa de las municipalidades.

Es en este punto, donde parecer ser más aceptable la idea de plantear la obligatoriedad del AIR para las municipalidades. Considerando la data elaborada por el Indecopi (y que curiosamente es más útil que la utilizada por la PCM para la emisión del DL1565), el problema de la calidad normativa tiene una sustancial presencia en el ámbito municipal, más que en el Poder Ejecutivo. Es por ello que conviene presentar a continuación, cómo la obligatoriedad del AIR puede devenir en una oportunidad de mejor para el Perú.

Sección III – Obligatoriedad del AIR en el ámbito municipal

Como bien se ha desarrollado anteriormente, las disposiciones de alcance general emitidas por las municipalidades se han caracterizado por ser las más

controvertidas dentro del stock normativo nacional. El parámetro que considero ha brindado sustento a esta afirmación ha sido la práctica larga y consistente del régimen de eliminación de barreras burocráticas.

En este escenario, cabe también señalar que un punto determinante de esa situación recae en el carácter dispositivo del AIR en el ámbito municipal, conforme se ha establecido en el DL 1565. En efecto, no es que el AIR no se encuentre a disposición de las municipalidades y que tampoco puedan utilizarlo, el tema central es que simplemente no se quiere realizar este esfuerzo.

Este es justamente uno de los grandes fallos del DL 1565. La exposición de motivos y la finalidad de la norma permite concluir que el problema que buscan solucionar es el déficit de la calidad regulatoria del Perú y con ello impulsar la economía del país al reducir la sobrecarga burocrática. No obstante, únicamente se centra en la cantidad de normas impulsadas por el Poder Ejecutivo.

Es aquí donde conviene detenernos y preguntarnos si el impulso de la economía mediante la reducción de la excesiva burocratización puede surgir únicamente de la evaluación de las normas del Poder Ejecutivo. Desde mi perspectiva, considero que no, toda vez que la amplia carga burocrática no se encuentra en el Poder Ejecutivo, sino en otros sectores del ordenamiento jurídico.

Para ser más concreto, considero que la mayor carga para los agentes económicos surge en gran medida de la actividad municipal. Al ser así, el principal objetivo de instaurar la obligatoriedad del AIR es para mejorar la calidad normativa del Perú y tener como fin subsecuente un efecto positivo en la economía.

Ya se ha recopilado experiencia suficiente como para advertir que establecer el AIR de manera dispositiva no ha resultado, pues no se ha observado algún ejemplo resaltante de su utilización en ninguna municipalidad, inclusive, en la MML. Es por tal motivo que la postura central que se ha venido manejando en el presente trabajo es sustentar la obligatoriedad del AIR en este ámbito, considerando también que esta ha sido la forma de implementarse en el DL 1565, aunque únicamente para las entidades del Poder Ejecutivo.

Con el fin de sustentar esta idea, es primordial referirnos a posibles problemas ya esgrimidos en la sección anterior y aterrizar una alternativa hipotética para la aplicación obligatoria de este instrumento. Naturalmente, ello también conllevar a postular los cambios normativos que resultarían necesarios para llevar a cabo esta propuesta.

3.1 ¿El AIR supone una vulneración a la autonomía de las municipalidades?

La primera y tal vez más rauda complicación surge de la ya referida autonomía municipal. Naturalmente, una propuesta legislativa adoptada de forma obligatoria en el ámbito municipal puede conllevar potencialmente a un cuestionamiento de su constitucionalidad sobre la base de esta prerrogativa dada a las municipalidades.

Este argumento, como bien hemos señalado anteriormente, ha suscitado conflictos con otros cambios normativos, como por ejemplo el otorgamiento de competencias a la CEB. Sin embargo, en este punto, conviene profundizar en la idea planteada por el TC en el desarrollo de la acción de constitucionalidad seguida por la MML.

El TC propone un razonamiento basado en la pertenencia de las municipalidades en el sistema jurídico organizado y dirigido por el gobierno central, principalmente, sobre la idea del principio de unidad del Estado. En ese entendido, no cabe duda de que una municipalidad no puede contrariar las disposiciones dadas por el gobierno central con base en una prerrogativa otorgada por el sistema jurídico que le brinda la autonomía.

Desde mi punto de vista, considero que es correcto lo señalado por el TC, pero la idea puede profundizarse en mayor medida. Para desarrollarla, es necesario conocer los alcances de la autonomía municipal, para lo cual es necesario remitirnos a la Constitución, la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la “LOM”), la Ley No. 27783 - Ley de Bases de la Descentralización (en adelante, “Ley de Bases”) y la doctrina.

Al respecto, la Constitución¹¹ y la LOM¹² señalan que las municipalidades son órganos que cuentan con autonomía política, económica y administrativa para efectuar actos de gobierno, además de que se encuentran sujetos al ordenamiento jurídico. Este privilegio se otorga con la finalidad de que las municipalidades cumplan con un objetivo: “promuevan la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción” (Artículo IV LOM).

Sin perjuicio de que la LOM señale una finalidad, es importante advertir que esta no se debe limitar a lo que esta norma señale. Precisamente, ello es así, porque la razón de ser de la creación de una municipalidad se vincula con la descentralización, por lo que los objetivos de esta son lógicamente consecuentes con los objetivos de una municipalidad y el uso de su autonomía.

Para desarrollar esta idea, conviene recordar lo señalado por Zas Friz, quien argumenta que “la descentralización implica necesariamente una estructura organizativa policéntrica basada en figuras subjetivas no centrales y no en la multiplicación de órganos periféricos al interior de la organización estatal” (1999 p. 468). La explicación de este autor aporta un esquema convincente para comprender a las municipalidades dentro del proceso de descentralización y la autonomía municipal que le es conferida.

Como bien señala, son figuras subjetivas no centrales y no órganos periféricos. Desde mi punto de vista, el autor quiere evidenciar que, en la descentralización, necesariamente, resulta importante contar entes dotados de subjetividad. Estos vienen a ser las municipalidades, las cuales no son órganos meramente representativos o, en otras palabras, periféricos que rodean al gobierno central.

¹¹ **Constitución Política del Perú.-**

“**Artículo 194 .-** Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley (...)”

¹² **Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades**

TÍTULO PRELIMINAR

“**Artículo II.-** Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

Muy por el contrario, las municipalidades son entidades con subjetividad y la prueba de ello es la autonomía que se les ha otorgado. Tener esta idea como base implica que las municipalidades necesariamente se deben enmarcar en el esquema de la descentralización y, por tanto, hacen suyos los fines de esta política estatal.

Desde esta perspectiva, es importante conocer los alcances de la descentralización, para lo cual es debemos remitirnos nuevamente a la Constitución y también a la Ley de Bases. El marco constitucional peruano señala que el Estado es unitario y descentralizado (artículo 43). Esta última característica se desarrolla en mayor medida en el artículo 188, el mismo que nos indica que la descentralización es una política permanente, obligatoria, progresiva y procura el desarrollo integral del país¹³.

Esta política tiene una serie de principios y objetivos más amplios. Conforme al artículo 4 de la Ley de Bases, los principios que rigen la descentralización son la democracia, la irreversibilidad, la permanencia, el desarrollo integral, entre otros. Estos principios, naturalmente, servirá como directrices para las políticas estatales enmarcadas en el proceso de descentralización.

Ahora bien, aun con mayor detalle, la Ley de Bases advierte objetivos variados, los cuales se centran en aspectos económicos, políticos, administrativos, ambientales y sociales (artículo 6). Dentro de esta gama de objetivos, es importante tener algunos en cuenta con mayor atención.

A propósito del presente análisis, conviene mencionar aquellos relacionados con los aspectos políticos, económicos y administrativos, tales como:

“La descentralización cumplirá, a lo largo de su desarrollo, con los siguientes objetivos:

OBJETIVOS A NIVEL POLÍTICO:

¹³Constitución Política del Perú.-

“Artículo 188.- La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.”

a) **Unidad y eficiencia del Estado, mediante la distribución ordenada de las competencias públicas**, y la adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno y la administración estatal.

(...)

d) **Institucionalización de sólidos gobiernos regionales y locales**.

OBJETIVOS A NIVEL ECONÓMICO:

a) **Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país**, en base a su vocación y especialización productiva.

(...)

OBJETIVOS A NIVEL ADMINISTRATIVO:

(...)

b) **Simplificación de trámites** en las dependencias públicas nacionales, regionales y locales .

c) **Asignación de competencias que evite la innecesaria duplicidad de funciones y recursos**, y la elusión de responsabilidades en la prestación de los servicios” (artículo 6) (subrayado y énfasis agregados).

Teniendo en cuenta lo señalado en la Ley de Bases, tenemos una serie de objetivos concretos que la descentralización debe cumplir y los cuales, según hemos advertido, deben ser parte de los objetivos de las municipalidades. Dicho de otro modo, estos objetivos son parte de la razón de ser de una municipalidad, por lo que su creación se justifica en la misión de alcanzar estos objetivos.

En tal sentido, las municipalidades tienen objetivos, por ejemplo, centrados en la eficiencia del Estado, institucionalización de gobiernos regionales y locales, simplificación de trámites y el desarrollo económico y competitivo. En consecuencia, la manifestación de la autonomía municipal no debiera contrariar a los fines que le corresponden, precisamente porque son objetivos que le corresponden por ser municipalidades.

En este entendido, la construcción dogmática antes elaborada brinda una adecuada antesala a lo señalado inicialmente, esto es, que la autonomía municipal no puede interpretarse de forma autárquica. Ya se ha observado que esta actitud de los órganos ediles no encuentra cabida en una interpretación de nuestra constitución, conforme lo ha desarrollado el TC.

Sobre este punto, resulta conveniente ahondar en la posición del TC en el caso presentado por la MML en la sección anterior, ahora, considerando los objetivos de la descentralización. Recordemos que estos también exigen que la autonomía sea una herramienta de las municipalidades para velar por la competitividad y el crecimiento económico. Si bien el TC no incluye este apartado de la Ley de Bases de forma explícita, se puede rescatar la siguiente afirmación de los fundamentos utilizados:

*“en virtud de la autonomía política y económica no se debe buscar privilegiar o un supuesto beneficio local o regional en desmedro del bienestar nacional. Por lo que, si bien en ambos casos las municipalidades y las regiones deben “fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura”, **ello no implica que se contravenga los principios generales de la política nacional en materia de competitividad**” (fundamento 26) (subrayado y énfasis agregados).*

Lo importante aquí es resaltar la política nacional en materia de competitividad. Esta enmarcará necesariamente a la mejora regulatoria, dados los fines que esta política tiene para la generación de eficiencias en el desarrollo de las actividades económicas. Lógicamente, esta idea nos permite señalar que las normas de alcance nacional que procuren la mejora, en general, de la calidad normativa se encuentran vinculadas con la mejora de la competitividad en materia económica.

Teniendo en consideración el desarrollo planteado, retomemos la cuestión inicialmente planteada en esta sección: ¿la obligatoriedad del AIR vulnera la autonomía municipal? Considero que no.

El planteamiento brindado por el TC nos brinda una garantía de la posible constitucionalidad de una norma con rango legal que establezca la obligatoriedad del uso del AIR para la emisión de disposiciones administrativas. El *quid* del asunto recae en que la autonomía municipal no puede significar un contrapeso para el impulso de la competitividad. Por tal motivo, una norma que busca mitigar un histórico problema de calidad normativa, relacionada con la excesiva burocratización en el ámbito municipal, no debiera ser entendida *per se* como inconstitucional.

Naturalmente, la intervención formulada por una norma de este estilo requiere una actitud diligente al momento de instaurar el mecanismo para el cumplimiento de la finalidad. Como hemos señalado en anteriores secciones, si bien una municipalidad no puede utilizar su autonomía para alegar la inconstitucionalidad cualquier intervención, esta intervención del Estado tampoco puede desconocer la autonomía de una municipalidad, pues resultaría inconstitucional.

Sin perjuicio de ello, la idea central es que una norma impulsada mediante el aparato legislativo no debe verse contrariada por argumentos no esgrimidos de forma correcta, aun cuando el principal fin es la mejora de la calidad normativa. Al estar ligada con el crecimiento de la competitividad y el beneficio colectivo de la sociedad como consecuencia, no cabe justificación para limitar la implementación del AIR sobre la base de la autonomía municipal.

3.2. El AIR como instrumento para la mejora de las normas municipales.

Habiendo superado una principal contrargumentación con la propuesta planteada, conviene resaltar el beneficio sustancial que supone la implementación del AIR en el ámbito municipal.

Sobre este punto, conviene señalar que la aplicación del AIR en este ámbito debe recaer únicamente en las **disposiciones** administrativas de alcance general. Con ello, me refiero a las ordenanzas municipales, toda vez que estos instrumentos son aquellos cuyos efectos pueden resultar en efectos negativos para el desarrollo de la economía dado su alcance general.

Dentro de este marco, importa que la herramienta de mejora regulatoria que se utilice tenga un esquema consistente de pasos a seguir y requisitos mínimos para el cumplimiento de cada paso. Lo importante aquí es brindar una base de elementos mínimos para que la ordenanza no tenga como consecuencia su inaplicación en caso de ser ilegal o carente de razonabilidad o su inconstitucionalidad en caso de plantee una acción popular.

Dicho esto, y retomando un punto presenta en la primera sección, el AIR que formulen las municipalidades debe contar con una serie de pasos, los cuales

podemos obtener de un análisis de lo escrito respecto a la materia. Como es de anticipar, el primer paso para efectuar el análisis de impacto regulatorio debe partir por identificar un problema.

3.2.1 Mejora en el planteamiento de objetivos

En este punto, lo determinante radica en que se establezca con claridad el origen o la razón de por qué regular. En ocasiones, las municipalidades sustentan este punto sobre la base de una intención general vinculada con el interés público.

Si bien este objetivo es válido, lo determinante radicaría en que el análisis se efectúe en caso exista una limitación a la actividad económica o un efecto positivo. La razón de ello recae en que, si una ordenanza se emite sin mediar un impacto, entonces no resulta lógico realizar un análisis de impacto regulatorio. Como ejemplo de este tipo de ordenanzas.

Ejemplos de estas ordenanzas se tienen en gran cantidad en el Perú. Por ejemplo, podemos mencionar la Ordenanza Municipal No. 474-2023/MDL y la Ordenanza Municipal No. 466-2023/MDL, ambas emitidas por la Municipalidad Distrital de Lurín. La primera tiene como fin declarar el día 29 de julio de 2023 como el día de Acción de Gracias en el distrito de Lurín; la segunda, tiene como finalidad declara de interés público distrital los carnavales de los ribeños y bajeños de Lurín.

Como se puede apreciar, en ambos casos, las ordenanzas no tienen mayor finalidad que resaltar un elemento honorífico, sin mayor impacto o desarrollo. Ello, naturalmente, no hace que estas ordenanzas sean malas *per se*, sino que no deben ser objeto del AIR que busca plantear.

Lo relevante de determinar o restringir el objetivo que va a tener la regulación tiene como finalidad evitar que el AIR se aplique sin mayor discrecionalidad a todo el universo de ordenanzas. Esto, como es de anticipar, no resulta eficiente y, por tanto, hace que el instrumento pierda su utilidad.

Es por ello que delimitar un objetivo concreto debe partir por esclarecer el impacto integral que tendrá en la sociedad y que este sea lo suficientemente relevante para que sea objeto de un AIR. Este objetivo puede ser uno general y

tener otros secundarios, los mismos que pueden ser desarrollados y cumplidos al corto, mediano o largo plazo.

Teniendo un objetivo claro y la idea preliminar del impacto que se generará, es posible plantear alternativas, las mismas que deben tener un sustento material y, además, deben ser debidamente comparadas, a fin de evidenciar que sea ha optado por una elección correcta.

3.2.2. Identificar alternativas y compararlas

La identificación de alternativas para mitigar el problema que se pretende solucionar es necesaria para la elaboración de una buena norma. En el ámbito municipal, usualmente, se elabora una norma sin presentar al público las alternativas que se tuvieron en consideración antes de promulgar la ordenanza.

Esta práctica, actualmente normalizada, hace que las ordenanzas que se publican y que se encuentran mal elaboradas terminen siendo una sorpresa para los agentes económicos y ciudadanos en general que son afectados por su contenido. Asimismo, se pierde el especial que se puede obtener de la participación ciudadana al momento valorar alternativas. No obstante, este es un aspecto que se abordará más adelante.

Por lo pronto, es menester destacar que las alternativas que se planteen para cumplir con el objetivo deben estar encaminadas a mitigar o acabar con el problema en mayor o menor medida. Ejemplos conocidos de mecanismos interesantes que suelen utilizar las municipalidades, como consecuencia de la elección de una alternativa idónea podemos hallar en múltiples rubros.

Así, por ejemplo, se utilizan alternativas de fomento económico en materia tributaria, tales como los descuentos para el pago de arbitrios, usualmente dados a fin de año y mal llamadas “Amnistías tributarias”. En este mismo tenor, podemos hallar otro tipo de ejemplos más curiosos, pero que cumplen con ser alternativas que potencialmente permitan cumplir con el objetivo.

Sobre este punto, podemos referirnos a la Ordenanza No. 655-MDJM, que regula el Programa Beneficios al Vecino Puntual y Exclusivo de la Municipalidad Distrital de Jesús María. A través de esta ordenanza, la municipalidad, con el fin de fomentar el cumplimiento de pago de obligaciones tributarias, otorga como beneficio el acceder a un sorteo de bienes y servicios diversos. Dentro de estos, podemos hallar que, en el año 2021, la Municipalidad de Jesús María sorteó un auto 0 k.m entre un grupo de vecinos que cumplieron el requisito de cumplir de forma oportuna con sus obligaciones tributarias.

Este tipo de alternativas, aunque curiosas, son relevantes mencionarlás, pues son parte de la gran gama de posibilidades con las cuales cuenta una municipalidad para poder afrontar una problemática correctamente determinada. Como ya se ha señalado, usualmente, esto no se publicita, ni las otras alternativas, ni su comparación.

Esto también es un elemento que debe ser parte de la construcción de un AIR que forme parte de la elaboración de una norma. Precisamente, comparar alternativas y dar cuenta de la necesidad de una medida, y el descarte del resto, permite dotar de consistencia a la ordenanza en función a parámetros de distintas índoles, tales como costos, beneficios, efectividad y posibilidad de cumplimiento.

La gama de elementos que se pueden utilizar también es amplia. Estas pueden variar en función del objetivo que se pretenda alcanzar, pues las materias que son objeto de una ordenanza son distintas entre sí. Sin embargo, un mínimo de exigencia para justificar y comparar medidas debe recaer en algunos de los siguientes puntos:

- i. **Competencia sobre la materia:** La municipalidad debe conocer correctamente sus competencias sobre una materia y acorde al nivel de gobierno. Así, por ejemplo, no puede regular en servicios públicos cuya regulación esté reservada para el gobierno central.

- ii. **Legalidad de la norma:** La municipalidad debe conocer la constitución, leyes orgánicas, leyes sectoriales y normas técnicas que regulen la materia sobre la cual versará la ordenanza, a fin de no incurrir en regular un contenido que posteriormente pueda ser declarado inconstitucional o inaplicado por su ilegalidad.
- iii. **Costos asociados a su implementación:** Valorar los impactos económicos sociales y culturales. En efecto, la principal idea de este punto es no caer en el facilismo de valorar únicamente el costo monetario, sino también el impacto social de la ordenanza.
- iv. **Necesidad y proporcionalidad de la medida:** La elección de una alternativa debe ser la más necesaria para cumplir el objetivo y valorar de manera clara el impacto que implicará su implementación. En este punto, no únicamente se busca la recopilación de costos, sino la graduación del impacto.
- v. **Coherencia y inverosimilitud:** Desde un punto de vista personal, considero que la formulación de una ordenanza debe guardar coherencia gramatical y ortográfica. No se debe elaborar una ordenanza sin una redacción adecuado que pueda resultar verosímil e incoherente para quienes son sus destinatarios.

Estos puntos, aunque generales, son los que mínimamente considero se pueden contener en un AIR, a fin de que las ordenanzas que se emitan tengan una oportunidad de mejora en su elaboración. En el Perú, es común que las disposiciones que emiten las municipalidades y que tienen impacto económico en la sociedad puedan ser ilegales, carentes de razonabilidad, desmedidas en su impacto y/o no tener claridad en su redacción.

Siendo que la ordenanza tiene un fin de regular o normar, es importante que tal finalidad no se vea menoscabada por ser inconstitucional, ilegal o incoherente. Del mismo modo, esto no únicamente frustra la vida en sociedad, sino también pervierte el correcto cumplimiento de las funciones de una municipalidad.

Ahora bien, lo antes señalado, es decir, tanto la delimitación de un objetivo y la valoración de alternativas, no terminarían de ser elementos completos, sin un elemento adicional, la participación ciudadana.

3.2.3. Transparencia y participación de la ciudadanía

Este elemento, si bien no determina la ilegalidad o inconstitucionalidad de una norma, si mejora la gestión para la implementación de soluciones establecidas mediante una ordenanza. El punto central de fomentar la transparencia y participación de la ciudadanía recae en la recepción de opiniones y la cognoscibilidad de las propuestas.

Este elemento no es muy llamativo y utilizado en nuestro país. Por lo general, son los especialistas y ciudadanos más activos los que suelen manifestar su opinión respecto a propuestas formuladas por políticos y la actividad de los órganos de gobernanza. Sin embargo, esta es una herramienta que amerita ser masificada y obligatoriamente utilizada, pues, desde mi óptica, es una expresión del cáliz democrática de la actividad de una municipalidad.

Precisamente, sostengo esta visión basándome en el hecho de que los sujetos que se encargan de emitir las normas en una municipalidad y garantizar su cumplimiento son funcionarios elegidos por elección popular. Partiendo de ello, no es extraño pensar que las decisiones que se toman desde un nivel de gobierno deban garantizar un mínimo de participación ciudadano.

Este elemento no solo hace partícipe a la ciudadanía de la adopción de medidas de las cuales son destinatarios, sino también preserva el carácter democrático de la adopción de decisiones. Esto es aun más relevante en el caso de las municipalidades locales, pues es justamente la cercanía que caracteriza la relación de la municipalidad y los vecinos de un distrito lo que debe justificar la inserción de las opiniones en las propuestas de ordenanzas formuladas por la municipalidad.

En este entendido, la transparencia y participación no únicamente debe garantizar que el ciudadano esté al tanto de la elaboración de las medidas a adoptar, sino también que pueda ser parte de su construcción. Aunque en el Perú, por lo general, no sucede ni uno ni otro, salvo en aquellos distritos en donde la gestión gubernamental suele estar más profesionalizada¹⁴, es importante no perder de vista la implementación de una real participación ciudadana para la elaboración de una norma y más aún en la elaboración de un AIR.

Con los 3 elementos antes señalados, el AIR, en efecto, viene a ser un instrumento que dotará a las ordenanzas municipales de una consistencia y solidez suficiente para justificar su promulgación. Si repasamos los elementos analizados, verificaremos que, con su correcto cumplimiento, la ordenanza emitida no será susceptible de ser inaplicada bajo el régimen de eliminación de barreras burocráticas necesariamente, pues contará con los requisitos mínimos de legalidad y razonabilidad.

Estos 3 parámetros, aunque no necesariamente establecidos de este modo, deberán estar de forma explícita en el informe que contenga el AIR, a fin de que puede ser cognoscible por los ciudadanos una vez promulgada la ordenanza. Esto, justamente, permitirá que los mecanismos que se adopten para procurar el cumplimiento de la elaboración de un AIR se encuentren a disposición de la ciudadanía y, sea justificable la adopción de la medida promulgada.

Habiendo establecido los beneficios del AIR al ámbito municipal, corresponde analizar un elemento particular de la propuesta, el cual es su obligatoriedad y la eventual consecuencia del incumplimiento.

3.3. Propuesta de obligatoriedad del AIR para las normas municipales en el ordenamiento jurídico peruano (DL N° 1565).

Teniendo en cuenta que la obligatoriedad del AIR es una necesidad en el Perú, habría que facilitar la formulación de una propuesta normativa que permita esta implementación. Para ello, considero que antes de abordar esta formulación,

¹⁴ Respecto de esto, podemos ejemplificar esta idea basándonos en distritos como Miraflores, San Isidro, Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel, entre otros muy puntuales, en donde la logística y cumplimiento normativo suele ser más ordenada y transparente.

tengamos en consideración los insumos para justificar ello. Estos, además de haberse advertido en el presente trabajo, también se pueden considerar los esgrimidos en la exposición de motivos del DL 1565.

Al respecto, este documento, si bien no resulta el más idóneo para la problemática que realmente quiso abordar el DL 1565, sí nos brinda una base legal suficiente que es importante que tengamos en consideración.

En esta línea, la exposición de motivos refiere al artículo 44 de la constitución, el mismo que establece de forma implícita el paradigma del buen gobierno. Dentro de esta idea se encuentra la máxima del adecuado uso del poder estatal con miras a la mejoría del desempeño de las funciones públicas.

Luego, se refiere a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030, política aprobada mediante Decreto Supremo No. 103-2022-PCM. Esta norma orienta la política nacional a la mejora de la gestión pública, así como la transformación del gobierno con miras a brindar una mejora en la seguridad jurídica, normas y bienes o servicios públicos.

Del mismo modo, tenemos la Política Nacional de Competitividad y Productividad, aprobada por Decreto Supremo No. 345-2018, la cual tiene como un objetivo central el generar un contexto ideal para el desarrollo productivo de negocios. Entre los elementos que se requieren para hallar tal finalidad se encuentra la implementación de un análisis de impacto regulatorio como etapa previa para la formulación de propuestas normativas.

Finalmente, podemos mencionar la Política 24 del Acuerdo Nacional que establece un compromiso para la construcción de un Estado eficiente, moderno y transparente. Este, debe tener como máxima la satisfacción del servicio al ciudadano y la atención de las demandas de la población.

El DL 1565 se emitió sobre la base de estos instrumentos, entre otros más, y justificó su obligatoriedad en el ámbito del Poder Ejecutivo. Teniendo en cuenta que la modernización del Estado, la mejora de la gestión pública y la transparencia son metas que no únicamente deben abarcar al Poder Ejecutivo,

sino al Estado en su conjunto, entonces estos insumos también pueden servir para justificar una propuesta de obligatoriedad en el ámbito municipal.

Al respecto, considero que la formulación debe partir, primero, por denominar la herramienta, es decir, el Análisis de Impacto Regulatorio. Para ello, el DL 1565 cumple con describir el AIR dentro de su formulación¹⁵, no obstante, no culmina de desarrollar esta herramienta, pues no establece un esquema general o requisitos mínimos para su utilización.

Este último viene a ser un aspecto importante para justificar la obligatoriedad del AIR. En efecto, no termina de ser coherente que se imponga la utilización de una herramienta e, inclusive, se añada un mecanismo de coerción para el cumplimiento de esta obligación, sin antes establecer una serie de requisitos o pautas que deba contener esta herramienta.

Al respecto, considero que el desarrollo de los componentes mínimos para la elaboración del AIR se puede contener o en el DL 1565 o desarrollarse en un futuro reglamento¹⁶. Independientemente de la norma que se modifique o en donde se disponga, la formulación legal de estos componentes debiera realizarse de la siguiente manera:

“Artículo XXX.- Sobre los requisitos mínimos para el Análisis de Impacto Regulatorio – AIR Ex Ante

¹⁵ **Decreto Legislativo 1565.- Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria**

Artículo 5.- Instrumentos de mejora de la calidad regulatoria

(...)

2. Análisis de impacto regulatorio Ex Ante – AIR Ex ante

Tiene por objeto el análisis previo, sistemático e integral para 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

¹⁶ A la fecha de elaboración del presente trabajo, el reglamento del DL1565 no se encuentra promulgado, a pesar de que esta norma haya determinado un periodo de 180 días para su promulgación.

1. *El Análisis de Impacto Regulatorio que desarrollen las entidades de la Administración Pública debe contener, como mínimo, los siguientes elementos dentro de su contenido:*
 - a. *Identificación del problema público y el objetivo de la norma.*
 - b. *Delimitación de la competencia: La Entidad debe evidenciar que cuenta con la competencia sobre la materia que busca regular.*
 - c. *Análisis de compatibilidad con el ordenamiento: La Entidad debe demostrar que el contenido de la medida que adopta es congruente con el ordenamiento jurídico.*
 - d. *Evaluación de costos de implementación: La Entidad debe realizar una valoración integral de los costos de implementar la medida. No se considerará como cumplimiento del presente requisitos el simple señalamiento de que la medida no genera costos.*
 - e. *Necesidad de la medida adoptada: La Entidad debe valorar como mínimo dos (02) alternativas para alcanzar el objetivo establecido en la medida.*
 - f. *Coherencia normativa: Adicionalmente, la Entidad debe procurar que la redacción y análisis de la propuesta sea coherente y se encuentra correctamente redactado, a fin de que la ciudadanía pueda tener al alcance el trabajo elaborado por la Entidad.*
2. *El Informe AIR que contenga los requisitos señalados en el numeral 1 del presente artículo acompañará a la norma en su prepublicación. En caso no se publique el Informe AIR, se entenderá que este no ha sido elaborado por la Entidad, por lo que la norma no podrá promulgada hasta que se satisfaga este requisito.*
3. *En caso de que la Entidad no cumpla con lo señalado en el numeral anterior y publique la norma de igual manera, se entenderá que esta no se encuentra vigente.*
4. *Si como consecuencia del incumplimiento de lo señalado en el numeral 2 del presente artículo, se generase una afectación a uno o más administrados, se configurará una barrera burocrática ilegal, de conformidad con lo establecido en el Decreto Legislativo No. 1256 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas*
5. *Finalmente, en caso la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas determine que la ilegalidad de la norma, se aplicará el régimen sancionador dispuesto en el artículo 35 del Decreto Legislativo No. 1256 – Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.”*

La formulación propuesta, como bien se ha señalado, puede ser insertada tanto en una modificación al DL 1565 como también incluirse en el reglamento que se publique en el futuro. Preferentemente, dada la obligatoriedad que debe caracterizar la utilización de esta herramienta, resulta conveniente que es disponga en el DL 1565.

Adicionalmente, con el fin de que exista armonía con otras normas vinculadas a la implementación de esta propuesta. Resulta necesario realizar una inclusión menor al DL 1256. Precisamente, la modificación sería respecto al régimen sancionador que establece y más concretamente al artículo 35 de esta norma. Concretamente, la redacción del artículo sería la siguiente:

“Artículo 35.- Conductas infractores de entidades por aplicación de barreras burocráticas ilegales

35.1 La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, a la entidad cuando verifique que alguno de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza en su nombre, función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, aplica u ordena la aplicación de barreras burocráticas que involucre alguno de los supuestos que se detallan a continuación:

(...)

g. Incumplir con la obligación de presentar el Informe AIR en la prepublicación o en la publicación de una ordenanza municipal (subrayado añadido).

Teniendo la base legal y el planteamiento normativo en mente considero que es posible optar por la obligatoriedad de la implementación del AIR. Aunque la formulación pueda no resultar la más idónea o la que al final utilice el legislador, es importante que esta, al menos, se considere para implementar el AIR como una exigencia a las entidades ediles para la mejora en el ejercicio de su autonomía normativa.

Sobre este punto, considero igualmente relevante realizar una breve reflexión final y es que esta herramienta, aunque beneficiosa considerando una posible obligatoriedad, no resulta perfecta o irrefutable. Tal y como se ha señalado en el

presente trabajo, el AIR es útil, pero ello no lo hace infalible de su uso retórico y, tal vez, politizado.

Por tal motivo, parte de delimitar y/o restringir los elementos que deben ser parte de esta propuesta normativa tiene como finalidad reducir los márgenes de flexibilidad en el uso del AIR. Para ello, tal vez sea una posibilidad que formulaciones más elaboradas o modificaciones que se realicen tengan en cuenta la elaboración de pericias, inclusión de informes técnicos, consultas a expertos, etc.

Aunque esta potencial discrecionalidad pareciera ser otro cuestionamiento posible para la implementación de la obligatoriedad del AIR, al igual que la identificación de un órgano que se encargue de la gestión de esta gran labor, las limitaciones o cuestionamientos no debieran ser obstáculos infranqueables para optar por mecanismos de mejoras novedosos en el ámbito de la gestión pública.

Al igual que el régimen de eliminación de barreras burocráticas, el nuevo régimen de control de concentraciones y las futuras modificaciones o cambios de paradigmas que puedan acontecer, las oportunidades de mejora con miras a incluir al Perú en la adopción de mejores prácticas internacionales deben ser el norte de los esfuerzos que se realicen para impulsar estos cambios.

Desde este corto trabajo, considero que un punto en el cual se deban agotar los esfuerzos es justamente la implementación del AIR en el ámbito municipal. Tras haber desarrollado mis ideas en este espacio, considero que la gran oportunidad de mejora de la calidad normativa del Perú se encuentra precisamente en este ámbito, el ámbito municipal.

Conclusiones

1. El Análisis de Impacto Regulatorio es una herramienta trascendental en el dogma de la *better regulation* o mejora regulatoria. Sin embargo, la implementación y desarrollo de esta herramienta en el Perú no se ha realizado de forma enérgica, toda vez que se ha restringido su uso a un sector del aparato estatal, el Poder Ejecutivo.

2. Las razones que impedirían la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el ámbito municipal no han formado parte de un debate en el marco de una propuesta legislativa. Es por tal motivo que se esbozan algunas posibles razones que pueden eventualmente se pueden alegar en caso de presentar una iniciativa legislativa que impulse la obligatoriedad de este instrumento en el ámbito municipal. Estas contradicciones a la propuesta se sustentarían en la autonomía municipal y la falta de identificación de un órgano técnico-especializado que gestione la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio en el ámbito municipal
3. El desarrollo del Decreto Legislativo 1565 y el trasfondo que se encuentra en su exposición de motivos no termina de afrontar el problema que se plantea, esto es, el de mejorar la calidad regulatoria del Perú con miras a adoptar las mejores prácticas a nivel internacional. Esto sucede dado que enfocan la solución del problema al ámbito del Poder Ejecutivo y no consideran que la mayor parte del problema identificado se encuentre en otro gran bloque del stock normativo nacional, las ordenanzas municipales.
4. Luego de analizar brevemente la implementación y desarrollo del régimen de eliminación de prevención y eliminación de barreras burocráticas mediante el Decreto Legislativo No. 1256, podemos afirmar que la mayor parte de normas ilegales o carentes de razonabilidad, tanto al momento de promulgarse esta norma como a día de hoy, son las ordenanzas municipales. Esto nos lleva a sustentar una idea importante y es que el problema de la calidad normativa en el Perú pareciera ser la falta de control cualitativo de la elaboración de las ordenanzas.
5. Las oportunidades de mejora mediante la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el ámbito municipal radican en 3 elementos importantes: i. la identificación de problemas y objetivos claros, ii. la valoración de alternativas y comparación de medidas, y iii. el fortalecimiento de la transparencia y participación en la elaboración de las propuestas normativas
6. Finalmente, el proyecto de norma propuesto necesita de establecer un esquema de componentes mínimos para la elaboración de un Análisis de Impacto Regulatorio. Este, justamente, tiene dentro de uno de sus principales fines el reducir el uso retórico que se le pueda brindar a este instrumento,

además de facilitar la obligatoriedad de su uso en el ámbito municipal. Adicionalmente, esta obligatoriedad debe ser acompañada de una responsabilidad funcional en caso de incumplimiento y para lo cual es pertinente remitirnos al régimen sancionador establecido en el Decreto Legislativo No. 1256, referido al régimen de prevención y eliminación de barreras burocráticas.

Bibliografía

Álvarez Suarez, M. (2019). El impacto económico de la *better regulation*. Un análisis para España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 22, 72-85. <https://doi.org/10.24965/gapp.i22.10540>

Better Regulation Task Force (2003). Principles of Good Regulation . Recuperado a partir de <https://www.rqia.org.uk/RQIA/media/RQIA/Resources/Better-Regulation-Task-Force-Principles-of-Good-Regulation.pdf>

Cusma Saldaña, H. (2023). *Una mirada a la reciente Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1565. Caso peruano*. Gobierno y Políticas Públicas PUCP. Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado a partir de https://gobierno.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2023/09/articulo_heber_cusma_legal.pdf

De La Torre, D. (2020). Regulación y riesgo regulatorio de las inversiones en sectores regulados. *Revista De Derecho Administrativo*, (19), 467-495. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/24317>

Decreto Legislativo N° 1565. Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. Diario Oficial El Peruano (2023) Recuperado a partir de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4619344/Decreto%20Legislativo%201565.pdf?v=1685373321>

Deighton-Smith, R., A. Erbacci and C. Kauffmann (2016), "Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment", *OECD Regulatory Policy Working Papers*, No. 3, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>

Ley N°27658. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Diario Oficial El Peruano (2002). Recuperado a partir de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H820537>

López Medrano, G., & Cadenas Cachay, A. (2016). Haciendo de lo bueno algo mejor: análisis de impacto regulatorio del régimen de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental. *THEMIS Revista De Derecho*, (70), 291-303. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/19618>

Míguez Macho, L. (2019). La mejora de la regulación: antecedentes y principios. *Revista de Economía "Información Comercial Española"*, 907, 9-21. Recuperado a partir de <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Documents/1.%20REVISTA%20PUBLI CADA.pdf>

Oficina Técnica de Estadísticas Departamentales (2024). Ficha Técnica. Registro Nacional de Municipalidades 2024. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros (2023). Exposición de motivos. Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria. Perú. Recuperado a partir de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5537664/4266319-exposicion-de-motivos-del-dl-1565.pdf?v=1702331527>

Quintana Sánchez, E. (2011). Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos. *Derecho & Sociedad*, (36), 15-29. Recuperado a

partir

de

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13205>

Secretaría de Gestión Pública (2021). *Calidad Regulatoria en el Perú. Avances y Agenda Profunda*. Presidencia del Consejo de Ministros, Perú.

Schwab, K. (2015). *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. 403 p. World Economic Forum Geneva. Recuperado a partir de https://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

Saab, F. e Midlej e Silva, (2022) Qual a qualidade da análise de impacto regulatório elaborada por agências reguladoras do Brasil? *Revista de Administração Pública*, 56(4), 529-549. <https://doi.org/10.1590/0034-761220220111>

Secretaría de Gestión Pública (2021). *Calidad Regulatoria en el Perú Avances y Agenda Futura*. Presidencia del Consejo de Ministros. Perú. Recuperado a partir de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1970343/Calidad%20Regulatoria%20VF.pdf>

Secretaría de Gestión Pública (2021). *Simplificación Administrativa. Avances y Agenda Futura*. Presidencia del Consejo de Ministros. Perú. Recuperado a partir de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf>

13th OECD Conference on Measuring Regulatory Performance (2022) *Better Regulation - meeting the challenges of the 21st Century*. OECD GOV/RPC (2022)9/ANN3. Recuperado a partir de [https://one.oecd.org/document/GOV/RPC\(2022\)9/ANN3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/RPC(2022)9/ANN3/en/pdf)