

<https://doi.org/10.69639/arandu.v12i1.750>

# Análisis de Impacto Regulatorio y Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria

*Regulatory Impact Assessment and the Multisectoral Regulatory Quality Commission*

**Lesly Windy Ayala Gonzales**

[lesly.ayala@pucp.pe](mailto:lesly.ayala@pucp.pe)

<https://orcid.org/0009-0003-3914-0932>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Lima – Perú

*Artículo recibido: 10 enero 2025*

*- Aceptado para publicación: 20 febrero 2025*

*Conflictos de intereses: Ninguno que declarar*

## RESUMEN

Este estudio tuvo como objetivo analizar la relación entre el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) y la actuación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú, considerando las dimensiones de variación de costos de cumplimiento y limitación de derechos. La investigación fue de tipo no experimental, descriptivo explicativo con estudios correlacionales; y, el diseño de corte longitudinal. El universo estuvo formado por 358 dictámenes de evaluación del alcance del AIR Ex Ante. La población estuvo formada por 224 dictámenes de evaluación del alcance del AIR Ex Ante con factor evaluado de impacto regulatorio, siendo la muestra censal. La técnica empleada para recolectar información fue de análisis documental y el instrumento de recolección de datos fue la guía de observación. Los resultados expresaron la existencia de una relación del  $r$  de Spearman = 1.0 entre las variables, por lo cual se concluyó un nivel de correlación perfecta positiva, fuerte y directa.

*Palabras clave:* regulación, producción normativa, calidad regulatoria

## ABSTRACT

This study aimed to analyze the relationship between the Regulatory Impact Assessment (RIA) and the performance of the Multisectoral Commission for Regulatory Quality (CMCR), in the Entities of the Executive Branch, 2022-2023, Lima-Peru, considering the dimensions of variation in compliance costs and limitation of rights. The research was non-experimental, descriptive explanatory with correlational studies; and, the longitudinal design. The universe was made up of 358 evaluation opinions of the scope of the Ex Ante RIA. The population was made up of 224 evaluation opinions of the scope of the Ex Ante RIA with an evaluated regulatory impact factor, being the census sample. The technique used to collect information was documentary analysis

and the data collection instrument was the observation guide. The results express the existence of a relationship of Spearman's  $r = 1.0$  between the variables, which is why a positive, strong and direct perfect compensation level was concluded.

*Keywords:* regulation, normative production, regulatory quality

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

## INTRODUCCIÓN

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex Ante ha sido establecido como un instrumento crucial para evaluar el impacto de las normas antes de su implementación, asegurando, entre otros, que no solo se cumplan con los objetivos de políticas públicas, sino que también los beneficios de las normas sean superiores a sus costos, salvaguardando el bienestar social y el desarrollo sostenible.

La actuación de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR) es determinante en tanto tiene a su cargo evaluar dichos aspectos en las normas, garantizando un entorno regulatorio más equilibrado que cumpla con los principios de mejora de la calidad regulatoria.

Pese a los diversos esfuerzos y acciones para la implementación del AIR Ex Ante, se han advertido aspectos de la normativa vigente que impactarían en la determinación del alcance para la aplicación del AIR Ex Ante y en la actuación de la CMCR, esto es, con relación a la determinación si una propuesta normativa debe o no contar con un AIR Ex Ante previo a su aprobación.

Estos aspectos vinculados al diseño de la regulación vigente estarían generando como problemática la falta de claridad en la normativa que establece el alcance del AIR Ex Ante. Esta problemática puede perjudicar la eficiencia del proceso de evaluación a cargo de la CMCR, afectando la predictibilidad sobre el sentido de la evaluación y generando inseguridad jurídica e incertidumbre dentro del ordenamiento jurídico peruano.

Dicha problemática ha sido abordada en el presente estudio sobre el AIR y su relación con respecto a la actuación de la CMCR, en el contexto de las Entidades del Poder Ejecutivo, durante el periodo 2022-2023, en Lima-Perú.

Como base legal que justificó el estudio se tuvo a la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria; el Decreto Supremo N° 061-2019-PCM, que aprueba el Reglamento del ACR; el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, que aprueba el Reglamento del AIR Ex Ante; la Resolución Ministerial N° 124-2021-PCM, que aprueba el Reglamento Interno de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria; la Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP, que aprueba el Plan de Implementación del AIR Ex Ante para entidades del Poder Ejecutivo; la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, que aprueba el “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (AIR)”; la Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, que aprueba el “Manual del Evaluador del AIR Ex Ante”; y, la Resolución Ministerial N° 141-2022-PCM, que aprueba las “Metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante”.

Dada la creciente importancia de evaluar el impacto de la regulación en el desarrollo integral y sostenible, así como en el bienestar social, el estudio tiene relevancia tanto teórica como práctica.

Para efectos del estudio se plantearon las siguientes hipótesis:

- **Hipótesis general:** Existe una relación significativa entre el AIR con respecto a la actuación de la CMCR, en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú.
- **Hipótesis específicas:**
  1. Existe una relación significativa entre el alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento con respecto a la actuación de la CMCR, en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú.
  2. Existe una relación significativa entre el alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos con respecto a la actuación de la CMCR, en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú.
  3. Existe una relación significativa entre el AIR con respecto a la motivación suficiente en la evaluación, en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú.
  4. Existe una relación significativa entre el AIR con respecto a la demora en la evaluación, en las Entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú.

## MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación fue de tipo no experimental, descriptivo explicativo con estudios correlacionales. Se utilizó el coeficiente de correlación *rho* de Spearman para analizar la relación entre las variables del AIR y la actuación de la CMCR, en función a sus dimensiones como son la variación de costos de cumplimiento, la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos, la motivación suficiente en la evaluación y la demora en la evaluación de la CMCR. La utilización de la correlación de Spearman proporcionó confiabilidad en la relación ordinal entre las variables, cuyas escalas (Muy alto nivel, Alto nivel, Moderado nivel y Escaso nivel) han sido aplicadas de manera consistente.

El diseño de la investigación fue de corte longitudinal al estudiar datos de los periodos del 2022 y 2023. La técnica seleccionada fue el análisis documental y el instrumento seleccionado fue la guía de observación.

El universo del estudio estuvo constituido por 358 dictámenes de evaluación del alcance del AIR Ex Ante a cargo de la CMCR, en las Entidades del Poder Ejecutivo, durante el periodo 2022-2023, Lima-Perú. Del universo inicial, se efectuó un análisis preliminar para determinar la población de estudio, obteniendo una población de 224 dictámenes de la CMCR, los cuales han contemplado una evaluación propiamente de impacto regulatorio (la norma genera o implica variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos), que permitió analizar las dimensiones

de las variables del presente estudio, a través del empleo de guías de observación, las cuales han sido sistematizadas en una hoja de cálculo integral y, posteriormente, los resultados sintetizados en tablas.

La investigación consideró una muestra censal en tanto se trabajó con el total de la población de estudio, lo cual se ha contribuido en los siguientes aspectos: dotar al estudio de una cobertura completa, suprimiendo riesgos de sesgos de muestreo; efectuar un análisis integral del problema estudiado, permitiendo un desglose más detallado y específico; así como, brindar mayor precisión en las comparaciones, proporcionando resultados más confiables.

## RESULTADOS

**Tabla 1**

*Análisis de Correlación con la rho de Spearman entre el AIR y la actuación de la CMCR*

VARIABLES	ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE CALIDAD REGULATORIA (CMCR)
<b>Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)</b>	1.0*
* $p = 0.0$ P = 224	

**Tabla 2**

*Análisis de Correlación con la rho de Spearman entre el alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento y la actuación de la CMCR*

VARIABLES	ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE CALIDAD REGULATORIA (CMCR)
<b>Alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento</b>	1.0*
* $p = 0.0$ P = 224	

**Tabla 3**

*Análisis de Correlación con la rho de Spearman entre el alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos y la actuación de la CMCR*

VARIABLES	ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL DE CALIDAD REGULATORIA (CMCR)
<b>Alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos</b>	0.95*
* $p = 0.051$ P = 224	

**Tabla 4**

*Análisis de Correlación con la rho de Spearman entre el AIR y la motivación suficiente en la evaluación*

VARIABLES	MOTIVACIÓN SUFICIENTE EN LA EVALUACIÓN
<b>Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)</b>	0.95*
* $p = 0.051$ P = 224	

**Tabla 5**

*Análisis de Correlación con la rho de Spearman entre el AIR y la demora en la evaluación*

VARIABLES	DEMORA EN LA EVALUACIÓN
<b>Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)</b>	1.0*
* $p = 0.0$ P = 224	

La utilización de la correlación de Spearman proporcionó confiabilidad en la relación ordinal entre las variables del AIR y la actuación de la CMCR, cuyas escalas (Muy alto nivel,

Alto nivel, Moderado nivel y Escaso nivel) han sido aplicadas de manera consistente, obteniéndose resultados que demostraron la consistencia de los ítems entre sí:

- (rho = 1.0) Correlación perfecta positiva entre el nivel de desarrollo del AIR y la actuación de la CMCR, lo que implica que cada aumento o disminución en una variable está perfectamente asociado con un aumento o disminución correspondiente en la otra.
- (p = 0.0) Correlación es estadísticamente significativa; siendo que, la probabilidad de que esta correlación ocurra por azar es prácticamente nula.

Los resultados no solo son significativos estadísticamente, sino que están sostenidos por una muestra censal que ha estudiado al 100% de la población objetivo. Por tal motivo, se tiene que el presente estudio está respaldado en un análisis exhaustivo y preciso, que mitiga los riesgos de sesgos en la evaluación derivados de una selección de muestra.

## DISCUSIÓN

Los resultados de la Tabla 2 demuestra que existen correlaciones significativas entre el alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento y la actuación de la CMCR en las entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú. De acuerdo al análisis de correlación con la rho de Spearman, se obtuvo un valor de (r = 1.0) entre ambas variables de estudio, siendo una correlación perfecta positiva, fuerte y directa. Este resultado nos indica que a medida que aumenta o disminuye el desarrollo expreso del alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento, la actuación de la CMCR cambia en la misma dirección con una correspondencia exacta, para efectos de tomar una decisión sobre si una norma requiere contar con expediente AIR Ex Ante; siendo que, en efecto, la dimensión del alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento de la variable AIR tiene un desarrollo más expreso en las evaluaciones efectuadas en el marco de la actuación de la CMCR, frente a la dimensión del alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos. Esto se sustenta en el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, el “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, y las “Metodologías para la evaluación de impactos del AIR Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 141-2022-PCM, normas que han desarrollado en detalle la definición de costos de cumplimiento. Asimismo, se sustenta en la normativa general de países como México (Ley General de Mejora Regulatoria, del 18 de mayo de 2018) y El Salvador (Ley de Mejora Regulatoria, del 12 de diciembre del 2018), de las cuales se precisa que, para efectos de la determinación del alcance del AIR, son los costos de cumplimiento el criterio observado de manera general; siendo que, se advierte que la normativa nacional sobre el alcance del AIR Ex Ante presenta similitudes y diferencias con la normativa internacional estudiada en la presente investigación. Así, en cuanto a la fórmula normativa, el Perú es el único país que refiere a disposiciones normativas y no a regulaciones (México, El Salvador, Costa Rica) ni a normas

(Chile); ello implica que, en el Perú, el AIR Ex Ante se aplica a artículos dentro de una norma (disposiciones normativas) y no necesariamente a toda una norma; lo cual guarda concordancia con los expedientes AIR Ex Ante validados a la fecha por la CMCR; ello es de especial relevancia, en tanto en el Perú, no se tiene una aplicación del AIR Ex Ante para regulaciones entendidas por la OCDE como normas o políticas públicas; debe tenerse en cuenta que en el Perú se tiene de modo independiente el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública del Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico; siendo que el primero comprende -entre otros- la implementación del AIR Ex Ante como instrumento de la mejora de la calidad regulatoria y está bajo la rectoría de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros; mientras que el segundo comprende -entre otros- la formulación, el seguimiento y evaluación de políticas y está bajo la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN. De otro lado, en cuanto a fórmula regulatoria, se advierte que en el Perú se ha separado las obligaciones, reglas, exigencias, requisitos, entre otros, del impacto regulatorio; es decir, se ha considerado que dichas medidas no necesariamente generan impacto regulatorio, siendo materia de evaluación en cada caso concreto; a diferencia de ello, en los casos de México y El Salvador se ha establecido que dichas medidas están comprendidas dentro de los supuestos en que se generan costos de cumplimiento; es decir, han considerado que dichas medidas necesariamente generan impacto regulatorio. Por otra parte, en los casos de Costa Rica y Chile, se advierte que la normativa para la determinación del alcance del AIR Ex Ante comprende solo el factor de “fórmula regulatoria” (nueva norma o modificatoria, trámites, requisitos, procedimientos, reglamentos) y no el factor de “impacto regulatorio”; por lo que, ante la verificación del tipo de norma o sus características, se determinaría el alcance del AIR Ex Ante y, por tanto, su elaboración, sin perjuicio de las consideraciones sobre los niveles de exigencia de aquella (por ejemplo, umbrales según el impacto de la propuesta regulatoria).

Los resultados expuestos en la Tabla 3 nos indican que existen correlaciones significativas entre el alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos y la actuación de la CMCR en las entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú. De acuerdo al análisis de correlación con la rho de Spearman, se obtuvo un valor de ( $r = 0.95$ ) entre ambas variables de estudio, siendo una correlación positiva muy fuerte. Este resultado nos manifiesta que a medida que aumenta o disminuye el desarrollo expreso del alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos, la actuación de la CMCR cambia en la misma dirección, para efectos de tomar una decisión sobre si una norma requiere contar con expediente AIR Ex Ante; siendo que, la dimensión del alcance de la normativa sobre la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos de la variable AIR tiene un desarrollo menos expreso en las evaluaciones efectuadas en el marco de la actuación de la CMCR, frente a la dimensión del alcance de la normativa sobre la variación de costos de cumplimiento. Esto se sustenta en el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, norma que no ha

desarrollado la definición de la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos ni cómo se la puede determinar. Asimismo, se afianza en la normativa de otros países de la región, como en los casos de México o El Salvador, en los cuales la limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos está considerada como un tipo de costo de cumplimiento. Considerando la normativa nacional en específico, respecto a la interpretación del inciso 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR Ex Ante, sobre el alcance del AIR Ex Ante y la interrelación entre las dos dimensiones, cabe resaltar que la CMCR ha tenido tres interpretaciones sobre dicha interrelación (que, o, y). Respecto a ello, debe tenerse en cuenta que, en los casos de México y El Salvador, se ha considerado que la reducción, restricción o afectación de derechos están comprendidas dentro de los supuestos en que se generan costos de cumplimiento, de modo que ya no se presenta la discusión sobre la interrelación (que, o, y) entre las dimensiones del AIR Ex Ante que se presenta en el Perú al interpretar lo dispuesto en el inciso 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR Ex Ante.

Los resultados mostrados en la Tabla 4 evidencian que existen correlaciones significativas entre el AIR y la motivación suficiente en la evaluación, en las entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú. De acuerdo al análisis de correlación con la rho de Spearman, se obtuvo un valor de ( $r = 0.95$ ) entre ambas variables de estudio, siendo una correlación positiva muy fuerte. Este resultado nos indica que a medida que aumenta o disminuye el desarrollo expreso del AI, la motivación suficiente en la evaluación cambia en la misma dirección, para efectos de tomar una decisión sobre si una norma requiere contar con expediente AIR Ex Ante. Esto se sustenta en la normativa que comprende el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM y el “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM; en efecto, la motivación se define como la acción de dar o explicar la razón o motivo que se ha tenido para hacer algo, siendo que la motivación insuficiente es la ausencia manifiesta de fundamentos indispensables a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo; así se tiene que, de la población objetivo estudiada, el escaso nivel de motivación suficiente se vio caracterizada por dictámenes donde solo se describió el contenido del proyecto normativo, pero no se sustentó la observancia o no de las dimensiones del AIR Ex Ante, el porqué de la conclusión de la evaluación o solo se limitó a señalar si se cumplía o no lo dispuesto en el inciso 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR Ex Ante citando esta norma. Asimismo, se sustenta en dicha normativa, en tanto el Anexo 7 “Formato de aplicación de excepción al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante” del “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, requiere una motivación tanto de parte de la entidad del Poder Ejecutivo que solicita la exclusión del AIR Ex Ante, como de la CMCR que evalúa dicha solicitud y determina el alcance del AIR Ex Ante sobre un proyecto normativo. De igual modo, se afianza en dicha normativa, en virtud a la cual se ha diferenciado entre razones jurídicas (aplicación o interpretación de norma) y razones no jurídicas

(impactos económicos, ambientales o sociales, de acuerdo a Taxonomía presentada en el “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM); de este modo, se obtuvo un mejor nivel de suficiencia en razones jurídicas, con un 8% de moderado nivel, que de suficiencia en razones no jurídicas, con un 4% de moderado nivel; a partir de ello, se desprende que las evaluaciones de alcance del AIR Ex Ante a cargo de la CMCR, si bien deben considerar el impacto regulatorio, han enfatizado en el análisis del diseño normativo propuesto y no se ha profundizado ni detallado los impactos en sentido estricto de cada proyecto normativo.

Los resultados presentados en la Tabla 5 demuestran que existen correlaciones significativas entre el AIR y la demora en la evaluación, en las entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú. De acuerdo al análisis de correlación con la rho de Spearman, se obtuvo un valor de ( $r = 1.0$ ) entre ambas variables de estudio, siendo una correlación perfecta positiva, fuerte y directa. Este resultado nos indica que a medida que aumenta o disminuye el desarrollo expreso del AIR, la demora en la evaluación cambia en la misma dirección con una correspondencia exacta, para efectos de tomar una decisión sobre si una norma requiere contar con expediente AIR Ex Ante. Esto se sustenta en el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, el “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, y las Actas Nos. 227, 229 y 232 de la CMCR, por las cuales se tiene que el plazo de atención en la evaluación en dictámenes de la CMCR se computa en días hábiles, desde el día siguiente de presentado el Anexo 7 “Formato de aplicación de excepción al Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante” del “Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante”, aprobado por la Resolución Ministerial N° 151-2021-PCM, hasta el día de notificación a la entidad del Poder Ejecutivo con el dictamen de evaluación de la CMCR (que concluye con el resultado de la determinación del alcance del AIR Ex Ante). En ese sentido, de la población objetivo estudiada, se obtuvo un rango de atención de 0 a 47 días hábiles, siendo que 0 representa que la evaluación se efectuó y notificó el mismo día de presentado el Anexo 7; asimismo, se obtuvo una moda de 4 días hábiles, con un 17% de frecuencia, superior a todos; y, un promedio de atención de 9 días hábiles, lo que reporta una demora en el plazo de evaluación de 4 días hábiles por encima del plazo máximo establecido en normativa (5 días hábiles). En consecuencia, del análisis de los dictámenes de la CMCR sobre el impacto regulatorio, se obtuvo que en un 56% de los casos, se dictaminó la evaluación del alcance del AIR Ex Ante dentro del plazo (5 días hábiles máximo); mientras que, en un 44% de los casos, se dictaminó fuera del plazo; este dato nos permite colegir que, si bien en la mayoría de casos los dictámenes fueron notificados a las entidades del Poder Ejecutivo dentro del plazo, no hay un estándar generalizado de cumplimiento de los plazos por parte de la CMCR, sobre todo considerando que el tiempo promedio de atención asciende a 9 días hábiles y que, en determinados casos, se superaron los 10 días hábiles de atención llegando inclusive a 47 días hábiles.

Los resultados mostrados en la Tabla 1 evidencian que existen correlaciones significativas entre el AIR y la actuación de la CMCR en las entidades del Poder Ejecutivo, 2022-2023, Lima-Perú. De acuerdo al análisis de correlación con la rho de Spearman, se obtuvo un valor de ( $r = 1.0$ ) entre ambas variables de estudio, siendo una correlación perfecta positiva, fuerte y directa. Este resultado nos indica que a medida que aumenta o disminuye el desarrollo expreso del AIR, la actuación de la CMCR cambia en la misma dirección con una correspondencia exacta, para efectos de tomar una decisión sobre si una norma requiere contar con expediente AIR Ex Ante. Esto se sustenta en el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, como también en el estudio planteado por Silván (2021) en su tesis titulada *El riesgo regulatorio y sus límites*, que concluyó que el riesgo regulatorio puede definirse como la incidencia, positiva o negativa, que puede tener la modificación del marco normativo vigente en un determinado momento o de su interpretación y aplicación por los operadores jurídicos sobre las situaciones y las relaciones jurídicas nacidas o establecidas a su amparo; de este modo, en la línea con dicho estudio, se tendría que una buena regulación del alcance del AIR Ex Ante contribuye con el respeto al derecho a la seguridad jurídica (marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre) que facilita la comprensión y conocimiento por parte de los operadores, en su interpretación y aplicación; así como, con una mejor actuación y toma de decisiones en las evaluaciones a cargo de la CMCR. Asimismo, se afianza en el estudio planteado por Iranzo (2022), en su tesis titulada *El riesgo regulatorio. Límites y su distinta intensidad en los ámbitos interno, comunitario y del Derecho internacional transnacional*, que concluyó que la invocación del riesgo regulatorio exige como premisa la claridad de la norma, incompatible con la generación de incertidumbres acerca de sus presupuestos de hecho, efectos o consecuencias jurídicas. De igual modo, se concluyó que la producción normativa puede ser observada en dos dimensiones: (i) la calidad técnica o estrictamente formal, por la cual se exige una mayor claridad en la utilización del lenguaje, mejor precisión o evitar la ambigüedad; y, (ii) lo material, que exige que se trate de una norma coherente con el ordenamiento jurídico preexistente y que responda a una sistemática lógica; de este modo, en la línea con dicho estudio, los principios de buena regulación y calidad normativa contribuyen con lograr una mayor certidumbre jurídica, teniendo como premisa la claridad de la norma, incompatible con que se generen incertidumbres sobre los presupuestos de hecho, efectos o consecuencias jurídicas, siendo que, desde una dimensión estrictamente formal de calidad técnica, se requiere una mayor claridad en la utilización del lenguaje, mejor precisión o evitar la ambigüedad. En este punto, se encuentra similitud con la teoría planteada por Fuller (1964) en *The Morality of Law*, respecto a la claridad del lenguaje normativo para evitar ambigüedades, como parte de los ocho principios vinculados con la moral interna del derecho, el cual fue expuesto en el marco filosófico de la presente investigación; en efecto, el principio de claridad refiere al deber de hacer normas con un lenguaje claro para hacer posible su entendimiento y certeza, especialmente por parte de sus receptores (aquellos llamados a cumplirla); esta claridad

tiene que ser global: (i) en la forma de redacción de la norma, (ii) en el contenido de la norma y (iii) en el objetivo de la norma que se pretende cumplir; de este modo, considerando dicha teoría, la claridad de las normas hace posible su entendimiento y que se tenga certidumbre sobre su contenido, permitiendo obrar en consecuencia.

Desde un mirada integral de los resultados, cabe resaltar los aspectos positivos derivados de los dictámenes de la CMCR en que se adoptó el criterio “variación de costos de cumplimiento o limitación de derechos” para la interpretación del inciso 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR Ex Ante: (i) permitió una mayor cobertura del alcance del AIR Ex Ante por parte de la CMCR, en tanto con la sola verificación alternativa de una de las dos dimensiones del AIR Ex Ante determina que el proyecto normativo se encuentra dentro de su alcance; (ii) se obtuvo el nivel más alto de motivación suficiente de parte de la CMCR, en comparación con los otros casos; y, (iii) se obtuvo un plazo promedio de atención de 5.13 días hábiles, el cual supera en menor medida el plazo máximo establecido (5 días hábiles), a diferencia de los otros casos.

Considerando lo expuesto, resulta necesario que se efectúen precisiones respecto a la normativa que determina el alcance del AIR Ex Ante, a fin de dotarla de claridad y contribuir a un alto nivel de desarrollo del AIR Ex Ante, que repercuta en un alto nivel de motivación suficiente de la evaluación como parte de la actuación de la CMCR. Como bien señaló Meléndez (2018) en su tesis titulada *Análisis de Impacto Regulatorio de propuesta de mejora en la Comercialización de balones de gas licuado de petróleo (GLP) en el Perú (Lima – Callao)*, es de suma relevancia la definición de los criterios de inclusión y excepción del AIR, para focalizar la intervención; así como, los niveles de profundidad en el análisis. Como parte de los criterios de inclusión, corresponderá evaluar al ente rector de la mejora de la calidad regulatoria si mantiene los establecidos o si los amplía a fin de dotar de mayor cobertura al AIR Ex Ante. Recordemos que Olortegui (2018) en su tesis titulada *Análisis de Impacto Regulatorio de la creación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad en el Perú* aboga por que se establezca la obligatoriedad de la calidad regulatoria para todas las medidas adoptadas por las instituciones del Estado, especialmente aquellas que afectan directamente a la población. Asimismo, resulta necesario que se determine los criterios para la evaluación del alcance del AIR Ex Ante; ello, a fin de definir si se mantendrá una motivación con prevalencia de razones jurídicas o se impulsará una motivación con suficiencia por razones no jurídicas, vinculada a los impactos económicos, ambientales o sociales. Nótese que Vera (2021) en su tesis titulada *Análisis de Impacto Regulatorio y la calidad normativa emitida por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, en los años 2016-2019* resaltaba que el AIR, relacionado directamente a la calidad normativa, se utiliza para evaluar críticamente los efectos positivos y negativos de las normas existentes o propuestas normativas. De igual modo, debe analizarse si -detrás del escaso nivel de motivación suficiente en razones no jurídicas- hay una capacidad operativa insuficiente para realizar análisis profundos u otros motivos; esto es, de modo similar al estudio de Saab y De

Almeida (2022) en su artículo de investigación titulado *¿Cuál es la calidad del análisis de impacto regulatorio elaborado por las agencias reguladoras brasileñas?*, identificar las debilidades en el análisis de impactos y los motivos en que radica, siendo que eventualmente se requiera de un nuevo instrumento de evaluación. Debe tenerse en cuenta que la determinación del alcance del AIR Ex Ante no se agota en el proceso de producción normativa, vinculadas al logro de objetivos de políticas públicas. Al contrario, tiene un impacto en la gestión pública generando la necesidad de contar con instrumentos de gestión administrativa que sirvan de guía a los funcionarios para la adecuada gestión durante el proceso regulatorio, conforme señaló Ruiz y Moya (2022) en su tesis titulada *La relación de la gestión administrativa con la calidad regulatoria para la satisfacción de la necesidad pública en la elaboración de regulaciones industriales del Ministerio de la Producción, durante el año 2020*; así como, la necesaria adaptación de medidas para la implementación de la regulación, como puede ser el mejoramiento tecnológico o de infraestructura, entre otros, conforme señaló Farje (2023) en su tesis titulada *Análisis del Impacto Regulatorio del Proyecto ‘Innovar para Conectar’ y su enfoque en la reducción de la brecha digital*, considerando –entre otros- el contexto social de acuerdo a lo señalado por Fustero (2022) en su tesis titulada *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro*.

Ahora bien, las mejoras normativas que pudiesen formularse respecto al alcance del AIR Ex Ante establecido por el inciso 10.1 del artículo 10 del Reglamento del AIR Ex Ante, deben considerar principios básicos que garanticen su calidad regulatoria en sí misma o mitigue riesgos que puedan perjudicarla (en torno a su diseño o implementación, por ejemplo).

En tal sentido, y en línea similar a Saab y De Almeida (2022) en su artículo de investigación titulado *¿Cuál es la calidad del análisis de impacto regulatorio elaborado por las agencias reguladoras brasileñas?*, se considera pertinente proponer un nuevo instrumento de evaluación del alcance del AIR Ex Ante a cargo de la CMCR, de modo que se reemplace el Anexo 7 y contemple el impacto regulatorio que evoca la referencia a “variación de costos de cumplimiento”, así como la “limitación del otorgamiento o reconocimiento de derechos”. En cuanto a estructura, podría tener una funcionalidad similar a los Informes de Impacto Regulatorio (IIR), conforme a la experiencia de Chile; a través de los cuales, todos los proyectos normativos transitan por una evaluación preliminar de sus iniciativas y son remitidas a la autoridad para su revisión; siendo que, como resultado de ello, según el impacto que se determine, se definirá a su vez si se requerirá un IIR estándar o de alto impacto.

Con los resultados del presente estudio se ha logrado identificar que el marco normativo vigente amerita mejoras que permitan contar con reglas claras y coherentes en beneficio de los diversos operadores jurídicos, que contribuyan con la gestión pública en la implementación del sistema de evaluación ex ante de impactos de normas en el Perú y en el logro de objetivos de políticas públicas para beneficio de la sociedad en general. Estos hallazgos confirman que la

mejora en la normativa puede reducir la incertidumbre en la evaluación de la CMCR, permitiendo mayor eficiencia en la aplicación del AIR Ex Ante. En efecto, una buena regulación del alcance del AIR Ex Ante contribuye con el respeto al derecho a la seguridad jurídica (marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre) que facilita la comprensión y conocimiento por parte de los operadores, en su interpretación y aplicación; así como, con una mejor actuación en las evaluaciones a cargo de la CMCR.

## CONCLUSIONES

Finalmente, considerando los resultados expuestos, se formulan recomendaciones. Primero, precisar la normativa sobre el alcance del AIR Ex Ante, a fin de brindar seguridad jurídica sobre la interrelación entre las dimensiones de variación de costos de cumplimiento y limitación en el otorgamiento o reconocimiento de derechos; brindando claridad en el lenguaje; y, evitando diversas interpretaciones por parte de la CMCR y de las entidades del Poder Ejecutivo. Segundo, recoger lecciones aprendidas en la experiencia comparada de otros países de la región sobre la identificación de las normas que se encuentran dentro del alcance del AIR Ex Ante, de modo que se opte por una fórmula de listado que sea más clara que una fórmula de una sola oración como actualmente está en la normativa de Perú; contribuyendo, de ese modo, con la identificación y aplicación del AIR Ex Ante por parte de la CMCR y de las entidades del Poder Ejecutivo. Tercero, distinguir entre los aspectos de fórmula regulatoria e impacto regulatorio, para contribuir con la determinación del alcance y aplicación del AIR Ex Ante; en concordancia con ello, implementar un esquema similar al de Chile, por el cual todos los proyectos normativos presentan un Informe de Impacto Regulatorio, en el que se efectúa una evaluación preliminar del proyecto normativo (similar al Anexo 7 de Perú) y, posteriormente, según el impacto que se determine (a través de un dictamen de la CMCR similar al estudiado para la presente investigación), se defina si requiere un informe estándar o de alto impacto (similar al expediente AIR Ex Ante de Perú). Cuarto, con los aspectos previos desarrollados, fortalecer en los dictámenes de la CMCR la motivación que sustente los resultados de sus evaluaciones a fin de que esta resulte suficiente y brinde predictibilidad sobre los criterios considerados. Quinto, introducir mejoras en la gestión de los dictámenes de la CMCR sobre el alcance del AIR Ex Ante, a fin de reducir los plazos de atención, a través de la identificación de casuística sobre proyectos normativos dentro del alcance del AIR Ex Ante, la estandarización de criterios de evaluación y un sistema de coordinación para la respuesta oportuna de los casos de mayor complejidad. Por último, considerando la metodología, se ofrece sugerencias para futuras investigaciones sobre el AIR, de modo que pueda profundizarse en algunos de los aspectos planteados con oportunidad de la presente investigación.

## REFERENCIAS

- Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (2022). Acta N° 227, de fecha 25 de julio de 2022.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3587175-acta-n-227-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria>
- Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (2022). Acta N° 229, de fecha 30 de septiembre de 2022.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3612759-acta-n-229-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria>
- Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (2022). Acta N° 232, de fecha 01 de diciembre de 2022.  
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/3832635-acta-n-232-de-la-comision-multisectorial-de-calidad-regulatoria>
- Diario Oficial El Peruano (2021). Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, 03 de abril, 2021.
- Diario Oficial El Peruano (2021). Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP, que aprueba el Plan de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante para las entidades públicas del Poder Ejecutivo, 11 de junio, 2021.
- Diario Oficial El Peruano (2022). Resolución Ministerial N° 285-2022-PCM, que aprueba el Manual del Evaluador del AIR Ex Ante, 19 de octubre, 2022.
- Diario Oficial El Peruano (2023). Decreto Legislativo N° 1565, 28 de mayo, 2023.
- Farje, A. (2023). Análisis del Impacto Regulatorio del Proyecto “Innovar para Conectar” y su enfoque en la reducción de la brecha digital. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]  
[https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/26081/FARJE\\_V%c3%89LEZ\\_AN%c3%8dbAL\\_ANTONIO\\_ANALISIS\\_IMPACTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/26081/FARJE_V%c3%89LEZ_AN%c3%8dbAL_ANTONIO_ANALISIS_IMPACTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Fuller, L. (1964). *The Morality of Law*, la ed., Yale University Press, New Haven. trad. castellana de Navarro, F. (1967), *La moral del Derecho*, Trillas, México, pp. 56-97.
- Fustero, F. (2022). *La evaluación de impacto normativo en el marco de la gobernanza regulatoria: régimen jurídico y perspectivas de futuro*. [Tesis doctoral, Universidad de Huelva]  
<https://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/21414>

- Iranzo, J. (2022). El riesgo regulatorio. Límites y su distinta intensidad en los ámbitos interno, comunitario y del Derecho internacional transnacional. [Tesis doctoral, Universidad Pontificia Comillas]  
<https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/77245/TD00597.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Meléndez, D. (2018). Análisis de Impacto Regulatorio de propuesta de mejora en la Comercialización de balones de gas licuado de petróleo (GLP) en el Perú (Lima – Callao). [Tesis de maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]  
[https://upc.aws.openrepository.com/bitstream/handle/10757/624665/Mel%C3%A9ndez\\_g\\_d.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://upc.aws.openrepository.com/bitstream/handle/10757/624665/Mel%C3%A9ndez_g_d.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- OCDE (2017). *Chile Evaluation Report: Regulatory Impact Assessment*.
- Olortegui, E. (2018) Análisis de Impacto Regulatorio de la creación del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad en el Perú. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].  
[https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13208/OLORTEGUI\\_CRUZADO\\_EVELYIN\\_LEO\\_ANALISIS\\_IMPACTO\\_REGULATORIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13208/OLORTEGUI_CRUZADO_EVELYIN_LEO_ANALISIS_IMPACTO_REGULATORIO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ruiz, K. y Moya, D. (2022). La relación de la gestión administrativa con la calidad regulatoria para la satisfacción de la necesidad pública en la elaboración de regulaciones industriales del ministerio de la producción, durante el año 2020. [Tesis de maestría, Universidad Tecnológica del Perú].  
[https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/6722/K.Ruiz\\_D.Moya\\_Trabajo\\_Investigacion\\_Maestria\\_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.utp.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12867/6722/K.Ruiz_D.Moya_Trabajo_Investigacion_Maestria_2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Saab, F. y De Almeida, S. (2022). ¿Cuál es la calidad del análisis de impacto regulatorio elaborado por las agencias reguladoras brasileñas? [Artículo científico, Revista de Administração Pública, Volumen 56, Nº 4, p. 529 - 549].  
<https://www.scielo.br/j/rap/a/3RtdtdtZrVhV7dFQsR5s3rch/?format=pdf>
- Silván, P. (2021). El riesgo regulatorio y sus límites. [Tesis doctoral, Universidad de Oviedo]  
[https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/64465/TD\\_PabloSilvanOchoa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digibuo.uniovi.es/dspace/bitstream/handle/10651/64465/TD_PabloSilvanOchoa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Vera, R. (2021). Análisis de Impacto Regulatorio y la calidad normativa emitida por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, en los años 2016-2019. [Tesis de maestría, Centro de Altos Estudios Nacionales]  
<https://repositorio.caen.edu.pe/server/api/core/bitstreams/dea42bc9-3fe8-4a73-99d8-a7f8ca81cd49/content>