



Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos

Guía para asesores jurídicos del Estado



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos

MARÍA SOLEDAD PÉREZ TELLO

Ministra de Justicia y Derechos Humanos

EDGAR ENRIQUE CARPIO MARCOS

Viceministro de Justicia

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA

Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos Normativos

Responsables de la elaboración

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL

Director General de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CÉSAR ANTONIO ZARZOSA GONZALEZ

Abogado de la Dirección de Desarrollo Jurídico y Ordenamiento Jurídico

KARINA WENDY FLORES YATACO

Abogada de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CATHERINE MARGARET NAVARRO ACOSTA

Abogada de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Responsable de la revisión

CÉSAR JOHN BURGA RAMOS

Abogado de la Dirección de Desarrollo Jurídico y Ordenamiento Jurídico

Consultor

VICENTE ALBERTO CAIRAMPOMA ARROYO

Primera edición: Agosto de 2016

Tiraje: 2 500 ejemplares

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

2016 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Calle Scipión Llona 350, Miraflores, Lima 18

Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca del Perú N° 2016 - 10978

Impreso en:

Litho & Arte S.A.C.

Jr. Iquique N° 046 - Breña



Resolución Directoral

N° 008-2016-JUS/DGDOJ

Lima, 25 de agosto de 2016

CONSIDERANDO:

Que, el Literal b) del Artículo 7 de la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señala que este Ministerio tiene como función específica promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional;

Que, de conformidad con lo establecido en el Artículo 63 y los literales b), c) y g) del Artículo 64 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico es competente para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, brindar asesoría jurídica a las entidades de la Administración Pública, así como coordinar las actividades funcionales de las Oficinas de Asesoría Jurídica o Gerencias Legales de las entidades del Sector Público con la finalidad de mantener la coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico;

Que, resulta conveniente proveer a las entidades de la Administración Pública una "Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos", que contenga la pautas y criterios recomendados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico sobre calidad normativa, así como la experiencia comparada de aquellos ordenamientos que presentan una legislación más avanzada en dicha materia; y, por otra parte, la normativa nacional vigente respecto al proceso de publicación de proyectos normativos con su respectivo análisis.

Que, de esta manera, través de la puesta en conocimiento de los conceptos y pautas básicas para la elaboración de proyectos normativos,



además de la normativa relativa a su publicación, se pretende orientar y describir de forma sencilla, las pautas que los funcionarios y servidores públicos deben considerar en el proceso de elaboración y emisión de proyectos normativos con el objetivo de mejorar la calidad normativa, lo que coadyuva a los fines de crecimiento y bienestar de la sociedad, así como al fortalecimiento de la democracia.

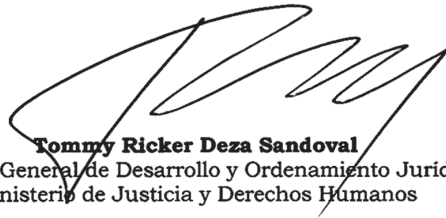
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29809 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2012-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo Único.- Aprobación.

Aprobar la "Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos"

Regístrese y comuníquese.



Tommy Ricker Deza Sandoval
Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

ÍNDICE

ABREVIATURAS	7
PRESENTACIÓN	9

CAPÍTULO I

POLÍTICA REGULATORIA Y CALIDAD NORMATIVA

1.1. Antecedentes	11
1.2. ¿Qué es la política regulatoria?.....	13
1.3. ¿Qué es la calidad normativa o calidad regulatoria?.....	15
1.4. ¿Qué es el análisis de impacto regulatorio (RIA)?.....	16

CAPÍTULO II

LA PUBLICACIÓN DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS

2.1. ¿Qué es la publicación (consulta pública) de los proyectos normativos?.....	19
2.2. ¿Por qué resulta importante la publicación (consulta pública) de los proyectos normativos?	19
2.3. ¿Cuáles son los principios constitucionales que sustentan la publicación de proyectos normativos? el principio de transparencia y el principio de publicidad	20
2.4. ¿Cuáles son los principios constitucionales que sustentan la publicación de proyectos normativos? el principio democrático y el derecho a la participación democrática	22
2.5. ¿Cuál es la base normativa? la Ley N° 27444, Ley del procedimiento administrativo general y la dación del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.....	23
2.6. ¿Cuál es el régimen de publicación de los proyectos normativos? Requisitos y excepciones	25
2.6.1 Los requisitos para la publicación de Proyectos normativos.....	25
2.6.2 Sobre las excepciones a la publicación de proyectos normativos.....	28
2.7. ¿Cuál es el régimen de publicación de proyectos de reglamentos técnicos?.....	29
2.8. Experiencia nacional.....	32
2.8.1 Organismos Reguladores.....	32
2.8.2 La experiencia del MINAM: Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM	34

2.9. Experiencia comparada en consulta pública de proyectos normativos	35
2.9.1 Caso Malasia	35
2.9.2 Caso España	38
BIBLIOGRAFÍA	40

ANEXO

Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2009-JUS.....	42
--	----

ABREVIATURAS

Ibid.	Ibidem.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
MINAM	Ministerio del Ambiente.
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.
RPPNDL	Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y Difusión de normas legales de carácter general.
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento.

PRESENTACIÓN

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es un organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público y es el ente rector del Sector Justicia y Derechos Humanos.

En el marco de sus competencias y atribuciones establecidas en su Ley de Organización y Funciones, tiene como función pública velar porque la labor del Poder Ejecutivo se enmarque dentro del respeto a la Constitución Política del Perú y a las normas legales vigentes. Asimismo, orienta y asesora jurídicamente a las entidades que forman parte de la Administración Pública con la finalidad de garantizar el Estado Constitucional de Derecho. En esa línea, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, tiene la función de realizar publicaciones que difundan los criterios jurídicos idóneos para promover la aplicación coherente y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.

Es por ello que el presente documento ha sido elaborado tomando en cuenta la creciente necesidad de adoptar determinados estándares mínimos al momento de elaborar y publicar las distintas normas que producen las entidades del Poder Ejecutivo. Para ello, se ha tomado en cuenta las pautas y criterios recomendados por la OCDE así como la experiencia comparada de aquellos ordenamientos que presentan una legislación más avanzada en la materia.

Igualmente, se ha tomado como referencia la normativa nacional vigente respecto al proceso de publicación en la emisión de proyectos normativos, considerándolo un instrumento importante de cumplir en el proceso de la mejora de la calidad normativa. De este modo, la presente Guía pretende orientar y describir de forma sencilla las pautas que las unidades orgánicas del Poder Ejecutivo deben considerar en el proceso de elaboración y emisión de los proyectos normativos, coadyuvando en el ejercicio de sus funciones y acorde con los objetivos planteados por el Gobierno Nacional.

Es importante considerar que la mejora del proceso de producción normativa contribuye a los fines de crecimiento y bienestar de la sociedad, tomando en consideración su eficacia e impacto en ella. En efecto, la mejora de la calidad normativa fortalece el principio de seguridad jurídica, principio elemental para la institucionalidad en nuestro país; y facilita transacciones jurídicas que gocen entre los agentes de credibilidad y predictibilidad, necesarias para crear confianza en los agentes del

mercado. De otro lado, la democracia se fortalece con un proceso más transparente y participativo, pues incluye la publicación previa de las propuestas normativas que se elaboran, antes de su dación final.

Las funciones y objetivos señalados anteriormente han orientado la elaboración de la «Guía sobre calidad normativa y publicación de proyectos normativos». Su contenido ha sido redactado en un lenguaje claro y sencillo, al alcance de los funcionarios y asesores jurídicos del Estado.

Por todo lo expresado, confiamos en que esta Guía contribuirá a mejorar la calidad de las labores que realizan los funcionarios y asesores jurídicos estatales en el proceso de producción y publicación de normas.

Agosto de 2016

Tommy Deza Sandoval

Director General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

CAPÍTULO I

POLÍTICA REGULATORIA Y CALIDAD NORMATIVA

1.1 ANTECEDENTES

A partir de la segunda mitad del siglo XX, se observó en el mundo un fenómeno de proliferación de regulaciones que si bien pretendían alcanzar todo tipo de finalidades públicas, no siempre fueron garantía para el logro de estas. Así, en la década de 1970, varios países empezaron a cuestionar y evaluar si su acervo normativo había cumplido o continuaba cumpliendo los fines para los que fueron aprobados¹.

En este contexto, nace la Política Regulatoria como disciplina joven que emergió con la ola desregulatoria de los 80 y 90 –siguientes a la sobrerregulación vivida a lo largo del siglo XX– la cual marcó el inicio para que los Gobiernos tomaran conciencia de que la sobrerregulación era perjudicial para los negocios y sofocante para los emprendedores y la innovación².

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE³, la Política Regulatoria tiene como objetivo: que las regulaciones coadyuven al crecimiento económico y desarrollo; al logro de objetivos sociales más extensos como el bienestar social y la sostenibilidad ambiental; así como fortalecer la primacía del orden jurídico, proscribiendo, por ende, la arbitrariedad.⁴ Por ello, la aplicación de una buena Política Regulatoria por parte de los países en desarrollo es crucial para el bienestar de su población, en especial en tiempos de crisis financiera y lento crecimiento económico, como el que se ha vivido a nivel mundial a partir del 2007.

1 PINILLA, Rafael. *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto regulatorio*, pág. 7. Disponible en: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/castella_que_es_y_para_que_sirve.pdf

2 OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing, pág. 8. Disponible en: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en

3 Organismo internacional que agrupa a 34 países que representan alrededor del 80% del PBI global y que busca que todos sus miembros mejoren su desempeño económico a través de la cooperación entre países y el intercambio de las mejores prácticas del diseño y ejecución de políticas públicas.

4 OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing, pág. 8. Disponible en: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en

En ese orden de ideas, la OCDE ha señalado que, en un primer momento, las reformas regulatorias fueron asumidas como cambios anecdóticos, bajo la idea de que era posible restaurar una estructura regulatoria basada en el ideal de la intervención estatal por excepción. Sin embargo, la evidencia demostró que dicho punto de vista era insostenible por lo que dieron paso al establecimiento de prácticas de gobernanza y gestión regulatoria permanentes. En tal sentido, la OCDE informa que hoy casi todos los países han establecido –como política pública– instituciones explícitas, herramientas y procesos de gobernanza para implementar una Política Regulatoria⁵.

En este contexto, en diciembre de 2014, en la ciudad de Veracruz, México, el Perú firmó los documentos para adoptar el “Programa País” de la OCDE⁶. En consecuencia, el país asumió el compromiso de demostrar su capacidad para generar importantes reformas en sus políticas públicas, a fin de iniciar oportunamente las negociaciones de incorporación a la OCDE.

Al respecto, el Acuerdo Nacional, al referirse al proceso de vinculación entre el Perú y la OCDE, ha señalado lo siguiente:

“... los países admitidos en la OCDE son aquellos que comparten los principios de la democracia plural basada en el Estado de Derecho, el respeto por los derechos humanos, se adhieren a los principios de una economía de mercado abierta y transparente, participan activamente en las instancias y mecanismos de la organización y se encuentran dispuestos a armonizar sus políticas públicas con los estándares de la OCDE”⁷.

Luego de realizadas las mesas temáticas entre funcionarios de la OCDE y del Gobierno peruano, se establecieron las áreas que se incluirían en el “Programa País” Perú, estando contemplado el tema referido a Gobernanza Pública que incluye la **Política Regulatoria**⁸.

5 *Ibid.*, pág. 18.

6 Al respecto, ver: <http://www.OCDE.org/centrodemexico/medios/el-peru-y-la-ocde-suscriben-acuerdos-que-formalizan-el-establecimiento-del-programa-pais-para-el-peru.htm>

7 Acuerdo Nacional. Sesión 113: Proceso de vinculación entre Perú y la OCDE fue presentada ante el Foro del Acuerdo Nacional. Ayuda Memoria del Programa País - OCDE. Documento de Posición. Pág. Disponible en: http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/02/AyudaM_Programa-Pais-Peru-OCDE.pdf

8 CEPLAN. *Perú: País OCDE*. Disponible en: http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/peru_2021_-_pais_ocde_-_espanol_impresion_09-02-2015_final_0.pdf

En este sentido, se ha identificado que los principales aspectos del problema regulatorio en el país son: un débil análisis legal y económico en el proceso de formación de la propuesta normativa; ausencia de evaluación del impacto socio económico; inexistencia de metodología básica en la formación de la norma; carencia de mecanismos de consolidación de información para determinar los efectos de las normas a implementarse; un razonamiento legal obsoleto que no considera las buenas prácticas internacionales de regulación normativa; la carencia de un diseño normativo que asegure la aplicación eficiente y efectiva de la ley; entre otros. En consecuencia, se evidencia una mala regulación que implica altos costos para la sociedad⁹.

1.2 ¿QUÉ ES LA POLÍTICA REGULATORIA?

La regulación es entendida como aquella intervención del Estado por la cual se pretende normar el comportamiento de las personas y las empresas, para prevenir la ocurrencia de actividades indeseables o incentivar la producción de actividades deseables¹⁰.

En esa línea, el Presidente del Comité de Política Regulatoria - Comisión de Productividad (Australia) de la OCDE ha señalado que *“...una buena regulación es fundamental para que nuestras economías funcionen de manera eficiente y cumplan importantes objetivos sociales y medioambientales. Sin embargo, lograr la buena regulación es una tarea demandante que nunca termina”*¹¹.

Sin embargo, la experiencia de los operadores económicos, financieros, inversionistas y ciudadanos ante entidades públicas, evidencia un serio problema de regulación, que viene afectando negativamente los índices de competitividad, incrementando los costos de transacción para los agentes del mercado, creando incertidumbre en las reglas de juego establecidas por el Estado y perjudicando la actividad pública y privada del país.

9 Ministerio de Economía y Finanzas. “Mejora regulatoria”. Documentos de trabajo del Grupo de Trabajo de Técnica Legislativa de fecha 16 de julio de 2014. pág 9.

10 BALWIN, Robert y otros. *Understanding regulation: Theory, Strategy and Practice*. Editorial Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2012, pág. 3.

11 Gary Banks A O. Presidente del Comité de Política Regulatoria. Comisión de Productividad, Australia. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE. “Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria”. 2012.
Disponible en: <http://www.OCDE.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>

En este sentido, es necesario que el Perú cuente con una política regulatoria y desarrolle una reforma que permita mejorar la Calidad Regulatoria o Calidad Normativa de los organismos de decisión, para obtener regulaciones correctamente analizadas y coherentes, producto de un proceso normativo técnico y estructurado. De tal manera, que los objetivos esperados de una regulación en particular se encuentren determinados y alineados a las políticas nacionales que pretenden coadyuvar a alcanzar.

De esta manera se ha señalado que la Política Regulatoria “...se dirige a la necesidad permanente de asegurar que las regulaciones y la infraestructura regulatoria estén justificadas, así como que sean de alta calidad y lograr objetivos de política. Esta coadyuva a los hacedores de políticas a alcanzar decisiones acerca de qué regular, para quién regular y cómo regular. Como una parte integral de una efectiva gobernanza pública, la Política Regulatoria también ayuda a formar las relaciones entre el Estado, los ciudadanos, los negocios y la sociedad civil”¹².

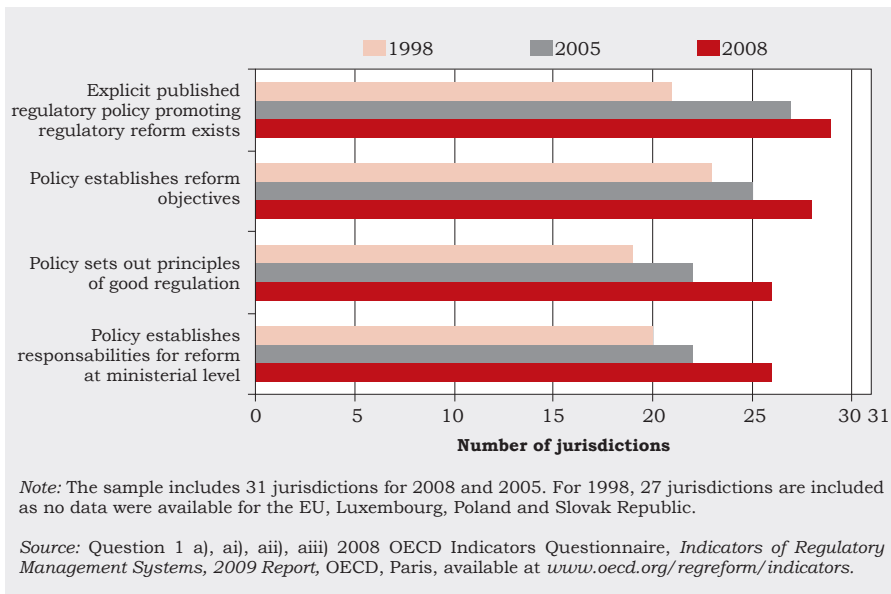
En la medida que toda regulación –entendida como intervención estatal en la sociedad– se inspira en una política pública, la norma jurídica termina siendo un instrumento para la consecución de los objetivos propuestos en dicha política. Por ende, en línea con la Política Regulatoria, una norma será de calidad cuando sea eficaz al establecer medios idóneos y viables para la alcanzar los fines de una política pública, pero además cuando dicha norma sea eficiente en el sentido de que suponga menos cargas o costos para alcanzar dichos fines, sin provocar distorsiones sobre otros intereses sociales¹³.

Dada la importancia para los países de contar con una Política Regulatoria, en el siguiente cuadro se aprecia la cantidad de jurisdicciones que, en el marco de la OCDE, han adoptado de algún tipo de política regulatoria explícita:

12 OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing, pág. 8. Disponible en: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en

13 MARCOS, Francisco. *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. En: Revista de la Administración Pública. N° 179, 2009, pág. 340 – 341.

GRÁFICO Nº 1 ADOPCIÓN DE UNA POLÍTICA REGULATORIA EXPLÍCITA



Fuente: OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116573-en>

1.3 ¿QUÉ ES LA CALIDAD NORMATIVA O CALIDAD REGULATORIA?

El objetivo de la Política Regulatoria es mejorar la Calidad Normativa o Calidad Regulatoria con la finalidad de tener un proceso y un producto normativo que coadyuve a los fines de crecimiento y bienestar de la sociedad, tomando en consideración su eficacia e impacto en ella. De esta manera, la OCDE ha definido la “Calidad Regulatoria” de la siguiente manera:

“...la calidad regulatoria se trata de mejorar el desempeño, la rentabilidad, y la calidad jurídica de las regulaciones y formalidades administrativas. La noción de calidad regulatoria cubre el proceso, es decir, las formas en que las regulaciones son desarrolladas y ejecutadas, que debe seguir los principios claves de consulta, transparencia, responsabilidad, y basado en evidencias. Además del proceso, la noción de calidad regulatoria también cubre los productos, es decir, regulaciones que son efectivas en alcanzar sus objetivos, eficientes (que no imponen costos innecesarios), coherentes

*(cuando son consideradas dentro de un régimen regulatorio completo) y simples (cuando las regulaciones en sí mismas y las reglas para su implementación son claras y fáciles de entender para los usuarios). (...)*¹⁴

1.4 ¿QUÉ ES EL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO (RIA)¹⁵?

La Política Regulatoria tiene una serie de herramientas para el logro de una mejor Calidad Regulatoria, las cuales deben ser aplicadas de manera consistente. Precisamente, uno de dichos instrumentos es el denominado Análisis de Impacto Regulatorio (RIA, por sus siglas en inglés)¹⁶.

En la doctrina, el RIA es definido como *“un método de análisis de política, cuyo objetivo es asistir a los hacedores de políticas en el diseño, implementación y monitoreo de mejoras a sistemas regulatorios; mediante la provisión de una metodología para evaluar las probables consecuencias de la regulación propuesta, así como los efectos reales de regulaciones vigentes (...) en términos de tres pilares de desarrollo sostenible, esto es, económico, social y ambiental”*¹⁷.

En tal sentido, se ha afirmado que el RIA busca *“...mejorar la calidad material de las normas, asegurando que se trata de normas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de objetivos que socialmente se consideran plausibles. Se trata, en principio, de una herramienta de evaluación de carácter aséptico, objetivo y neutro, ajena al debate político que suele presidir la adopción de la norma...”*¹⁸.

Según la OCDE¹⁹, pese a que existen diferencias en el propósito, alcances y métodos de los sistemas de RIA entre los diferentes países, siempre se siguen las mismas etapas en su aplicación:

14 OCDE (2015), *OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*, OCDE Publishing, Paris. Disponible en: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/OCDE-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en

15 También denominado EVALUACIÓN DE IMPACTO NORMATIVO (EIN) en la legislación española.

16 Otros instrumentos de la Política Regulatoria son la consideración de alternativas regulatorias, simplificación administrativa, la garantía de transparencia regulatoria y la evaluación ex post de las normas.

Cfr. OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing, Pág., 23. Disponible en: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en.

17 KIRKPATRICK, Colin y David PARKER. *Regulatory impact assessment: an overview*. En: *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* (obra conjunta). London, pág. 1.

18 MARCOS, Francisco. *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. En: *Revista de la Administración Pública*. Nº 179, 2009, pág. 343.

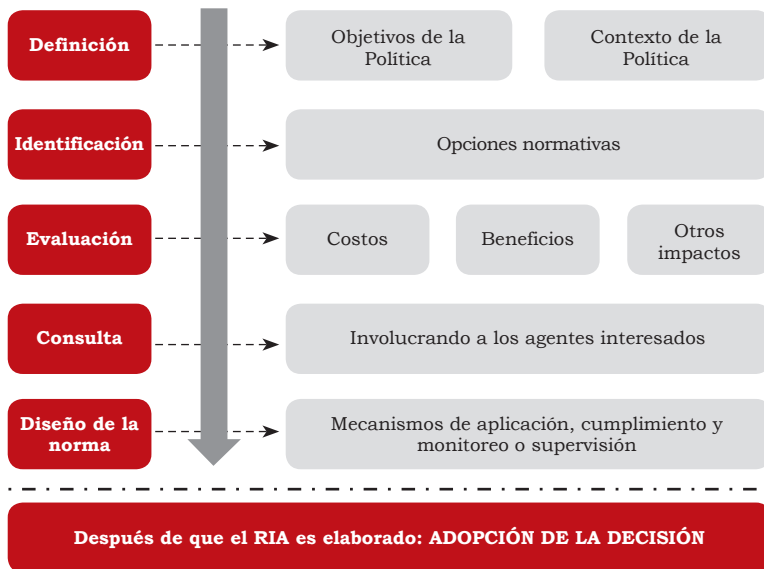
19 Cfr. OCDE (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*, OCDE Publishing, Paris, pág. 36 y 37. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>

ETAPAS DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

- **Definición del problema.** Consiste en la identificación del problema que hace necesaria la acción del Estado, lo cual también implica identificar el contexto y los objetivos de la política pública detrás de dicha intervención. Estos problemas, por lo general, pueden ser debido a fallas del mercado (v.g. asimetrías informativas, externalidades negativas, barreras burocráticas de acceso al mercado, etc.) y fallas de la regulación (v.g. cuando existen normas que generan barreras de acceso al mercado o no logran el objetivo planeado).
- **Identificación de opciones regulatorias.** En esta etapa se identifica y define todas las opciones regulatorias posibles, incluyendo la opción de “no regular” o “no intervenir”. En esta etapa se analiza opciones como la autorregulación por parte de los agentes, evitando de esta manera el costo de la intervención del Estado.
- **Recolección de información.** Esta es una fase crucial, la cual puede implicar (además de la investigación desde el escritorio) una variedad de métodos empíricos, desde un teléfono y entrevistas “cara-a-cara” hasta la distribución de cuestionarios, organización fuera de línea y consultorías, cooperación entre autoridades reguladoras, grupos locales, etc.
- **Evaluación de opciones alternas.** Es llevada a través de diferentes técnicas, siendo las más comunes el análisis costo-efectividad, el análisis de costo-beneficio y análisis de riesgos. Dependiendo de la información o datos disponibles y de la profundidad en la aplicación del RIA, la evaluación puede ser cuantitativa o cualitativa, o en todo caso, una mezcla de ambas.
- **Provisiones para monitoreo y evaluación.** Ello con el propósito de medir el éxito de la norma propuesta y alimentar con información para el desarrollo de futuras respuestas regulatorias.

- **Transparencia o consulta pública.** Se debe incorporar para que los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general tengan la oportunidad de participar en el proceso regulatorio de tomas de decisiones por parte de las entidades públicas. Esto permitirá proporcionar información importante a los hacedores de políticas sobre los costos y beneficios, así como la efectividad de las propuestas regulatorias.

GRÁFICO N° 2 ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL RIA



Fuente: OCDE (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Disponible en: <http://www.OCDE.org/gov/regulatory-policy/buildingainstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>

El capítulo siguiente se centrará, precisamente, en desarrollar el último punto del RIA concerniente a la publicación de proyectos normativos o consulta pública de las regulaciones en el Perú, así como algunas buenas prácticas internacionales, materia que es de competencia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por tratarse de un elemento esencial en el proceso normativo.

CAPÍTULO II

LA PUBLICACIÓN (CONSULTA PÚBLICA) DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS

2.1. ¿QUÉ ES LA PUBLICACIÓN (CONSULTA PÚBLICA) DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS?

Es un procedimiento bidireccional a través del cual el Estado busca y recibe los puntos de vista de los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general respecto de propuestas de modificación de las políticas o regulaciones que los afecta de manera directa o en las cuales podrían tener un significativo interés²⁰.

2.2. ¿POR QUÉ RESULTA IMPORTANTE LA PUBLICACIÓN (CONSULTA PÚBLICA) DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS?

VENTAJAS DE LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS

- Permite a la Administración Pública obtener data e información especializada de los grupos interesados en la regulación.
- Permite a la Administración Pública identificar de manera más precisa a los diferentes afectados por la norma.
- Mejora la calidad normativa en la medida que reduce el riesgo de consecuencias no estimadas por la Administración Pública.
- Permite identificar mejores métodos de implementación.
- Legitima la regulación bajo consulta, toda vez que compromete al público en el proceso normativo.

En atención a lo anterior, es importante reconocer los principios constitucionales que sustentan claramente la necesidad y obligatoriedad de contar con una exigencia de esta naturaleza, que sirvan como marco normativo general referencial y justificatorio para este régimen.

²⁰ Cfr. Regulatory Review Department Malaysia Productivity Corporation. *Guideline on public consultation procedures*. Disponible en: <http://www.mpc.gov.my/wp-content/uploads/2016/04/guidelinepublicconsultation.pdf>

2.3. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS? EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD

Un primer aspecto importante de resaltar es la relación de la publicación de proyectos normativos con el principio de transparencia. Es posible afirmar que, en consonancia con la jurisprudencia constitucional, el principio de transparencia se deriva de la comprensión de los alcances del Estado democrático y social de Derecho y en la fórmula republicana de gobierno previstos en los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución Política del Perú²¹, en donde el poder público delegado se ejerce orientado hacia los intereses del pueblo soberano, vigilante de la forma en que se ejerce dicho poder. La jurisprudencia ha subrayado que la puesta en práctica de este principio coadyuva a combatir la corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que los ciudadanos conocer y controlar la forma en que este se ejerce²².

Por otra parte, también se puede mencionar que el principio de publicidad que rige sobre la Administración Pública se desprende del principio de transparencia²³, dado que este se encargaría de impulsar y orientar las distintas actividades del Estado²⁴. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado debe regirse por la regla de “máxima publicidad”²⁵ y que mediante este principio se busca desterrar

21 **Constitución Política del Perú**

"Derechos Constitucionales. Numerus Apertus

Artículo 3.- La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno

Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
(...)

Ejercicio del poder del Estado

Artículo 45.- El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen (...).^p

- 22 Sentencia recaída en el Expediente N° 00566-2010-PHD/TC, fundamentos jurídicos 5 y 6. Asimismo la Sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, fundamentos jurídicos 8 y 9.
- 23 Sentencia recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 9.
- 24 Es importante mencionar que el principio de publicidad en específico también se encuentra desarrollado en el ámbito de las leyes relacionadas a la actuación de la Administración Pública. Así, por ejemplo se encuentra previsto como tal en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública.
- 25 Sentencia, recaída en el Expediente N° 00937-2013-PHD/TC, fundamento jurídico 12; Sentencia, recaída en el Expediente N° 02814-2008-PHD/TC, fundamentos jurídicos 10 y 11; Sentencia, recaída en el Expediente N° 00566-2010-PHD/TC, fundamentos jurídicos 5 y 6.

la cultura del secretismo, de las entidades estatales, proporcionando la mayor información de relevancia pública posible²⁶.

Ahora bien, en relación directa con el principio de transparencia se encuentran derechos como el acceso a la información pública y el principio de responsabilidad o rendición de cuentas²⁷, en la medida que ambos son manifestaciones evidentes de una cultura de la transparencia orientada al ciudadano; tanto para el ejercicio del derecho de los particulares de solicitar información y acervo documentario de carácter público, como para la previsión de consecuencias en el caso de los funcionarios y servidores públicos a fin de que actúen en su práctica diaria de conformidad con esta exigencia.

No obstante, como el propio Tribunal Constitucional ha señalado *“el principio de transparencia no agota aquí sus contenidos, en la medida en que impone también una serie de obligaciones para los entes públicos no solo con relación a la información, sino en la práctica de la gestión pública en general [lo cual incluye el proceso normativo o toma de decisiones]”*²⁸.

Es por ello que el mandato de publicación de proyectos normativos del Poder Ejecutivo es plenamente coherente con el principio de transparencia y la regla de publicidad máxima, en la medida que es acorde con todas las premisas enunciadas y que son rasgos característicos de un Estado Constitucional de Derecho.

En efecto, contar con información oficial y con la debida antelación de los propósitos normativos que tiene el Estado permite maximizar esta denominada cultura de la transparencia que ha sido así denominada por el Tribunal Constitucional²⁹, al poner en conocimiento cuales son las estrategias normativas que asume el Estado para afrontar determinadas problemáticas. Este conocimiento previo, debidamente informado sobre los planes del Estado en materia regulatoria, permite a los particulares y la sociedad en general participar del Estado en un permanente proceso comunicativo que posibilita nuevos aportes que redundan en la mejora de los contenidos inicialmente propuestos, cuando así corresponda.

26 Sentencia recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 4.

27 Sentencia, recaída en el Expediente N° 00566-2010-PHD/TC, fundamento jurídico 6.

28 *Ibid.*, fundamento jurídico 3.

29 Sentencia, recaída en el Expediente N° 04912-2008-PHD/TC, fundamento jurídico 5.

En consecuencia, es evidente que un modelo o régimen que exige la publicación previa de los proyectos normativos que aspiran a convertirse en normas que regulen el accionar social y estatal, amplifica y satisface de mejor manera los principios de transparencia y publicidad que un modelo en donde no se cuente con dicha herramienta.

2.4. ¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES QUE SUSTENTAN LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS? EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Y EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Un segundo aspecto que sustenta el régimen de publicación de los proyectos normativos, se encuentra relacionado con el principio democrático y, en consecuencia, también puede ser comprendido en relación con el derecho genérico a la participación en la vida la Nación previsto en el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

En efecto, según la jurisprudencia constitucional el principio democrático no solo alude al reconocimiento de que toda competencia o atribución de los poderes constituidos emana de la soberanía popular –con la consecuente institución de un gobierno representativo y de un diseño respetuoso de la separación de poderes–, sino también a la necesidad de que ello se proyecte como una realidad constante en la vida social del país, de manera tal que, a partir de la institucionalización de los cauces respectivos, cada persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de la capacidad de participar de manera activa “en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”, según reconoce y exige el artículo 2, inciso 17, de la Constitución³⁰.

Ello implica, según el Tribunal Constitucional, que el principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como institucional (derecho de voto, referéndum, **iniciativa legislativa**, remoción, o revocación de autoridades, demanda de rendición de cuentas, expresión, reunión, etc.), así como en su participación asociada, a través de organizaciones políticas³¹. Todo ello, permite que se constituya una plena comunidad democrática, con el involucramiento y participación de todos sus miembros.

30 Sentencia recaída en el Expediente N° 0030-2005-PI/TC, fundamento jurídico 22.

31 *Ibid*, fundamento jurídico 23.

En tal sentido, el establecimiento de un régimen de publicación de proyectos normativos garantiza de manera efectiva un canal institucional adicional para el real involucramiento de los particulares a la democracia constitucional, configurando una vía alternativa a la iniciativa legislativa, pues también a través del modelo de publicación de proyectos de normas se puede participar en la formulación de normas que el Ejecutivo realiza, apartando con críticas o introduciendo algunos aportes, de ser el caso.

De este modo, los principios y derechos en mención permiten comprobar fehacientemente la coherencia y trascendencia de un régimen de publicación de proyectos normativos, y que, incluso, el marco constitucional existente propicia la oportunidad de seguir mejorando dicho modelo, incorporando nuevas pautas procedimentales, estándares y criterios que permitan maximizar el cumplimiento de estos preceptos, satisfaciendo con creces estos mandatos constitucionales.

2.5. ¿CUÁL ES LA BASE NORMATIVA? LA LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL Y LA DACIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 001-2009-JUS

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula el principio de participación, por el cual las entidades de la Administración Pública³² tienen el deber de posibilitar la participación de los administrados en el proceso de decisiones públicas que puedan afectarlos, tales como el ejercicio de la potestad reglamentaria, por el cual mediante normas de alcance general se crean procedimientos, requisitos, exigencias, etc. para el ejercicio de las actividades económicas, sociales, culturales y otras de interés de los administrados. En cumplimiento del referido principio, la Administración

32 **Ley 27444.-**

Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Pública debe garantizar la participación de los administradores mediante un sistema que permita **la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión**, en el marco del proceso de toma de decisiones públicas³³.

Por su parte, el inciso 3 del artículo 13 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República (el Poder Ejecutivo), los proyectos normativos deben publicarse en el portal electrónico respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.

En esa línea, mediante Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, se aprobó el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y Difusión de normas legales de carácter general (en adelante, **RPPNDNL**)³⁴. Dicho instrumento normativo supone un paso importante en el objetivo de promover prácticas adecuadas para la mejora de la calidad normativa, así como para el fortalecimiento de las directrices que la impulsan, tales como son los principios constitucionales de transparencia o el derecho a la participación democrática.

Respecto de la publicación de proyectos normativos, el inciso 1 del artículo 14 del RPPNDNL establece lo siguiente:

“Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

1.- Las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales.

³³ Ley 27444.-

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

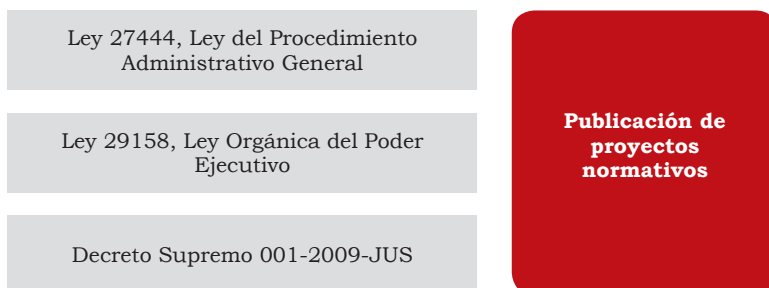
1.12. Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y **extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.**

³⁴ Publicado el 15 de enero de 2009 en el diario oficial El Peruano.

*Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.
(...)”*

En consecuencia, con la incorporación de la publicación de los proyectos normativos antes de su dación, se entra a una nueva etapa en el proceso normativo, en la medida que este factor puede resultar determinante en el proceso mismo de reflexión y revisión de la producción normativa. Tanto la Ley N° 29158 como el RPPNDNL, establecen la obligación por parte de las entidades del Poder Ejecutivo de publicar y recibir comentarios sobre los proyectos normativos que emitan antes de su aprobación.

GRÁFICO N° 3 **BASE NORMATIVA DE LA PREPUBLICACIÓN**



2.6. ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN DE PUBLICACIÓN DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS? REQUISITOS Y EXCEPCIONES

2.6.1. Los requisitos para la publicación de proyectos normativos

Retomando el análisis del régimen de publicación de proyectos normativos actualmente vigente en el ordenamiento nacional, es importante anotar que el inciso 2 del artículo 14 del RPPNDL establece las características que deben cumplir los proyectos normativos que son sometidos a publicación, en los términos siguientes:

“Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

(...)

2.- *La publicación de los proyectos de normas de carácter general deben incluir:*

- 2.1. Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;
- 2.2. El documento que contiene el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;
- 2.3. Plazo para la recepción de los comentarios;
- 2.4. Persona dentro de la entidad pública encargada de recibir los comentarios”.

✓ **Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;** el proyecto normativo se encuentra a cargo de una entidad que lo impulsa, la que debe hacerse responsable por su publicación. Ello, además, con el objetivo de advertir si la entidad que impulsa el proyecto normativo tiene competencia por la materia, en estricto cumplimiento del principio de legalidad.

✓ **Documentación debe contener el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;** el archivo que se publica para acceso público debe contar con un resumen o descripción de la temática que involucra a fin de que los ciudadanos y la sociedad en general puedan identificar si el tema es de su particular interés para su revisión. Cuando se hace referencia al “proyecto de norma” se entiende al proyecto de *Formula Normativa* es decir, aquella que contiene el articulado. Por otro lado, cuando se hace alusión a la “exposición de motivos”, incluye además el análisis *Costo Beneficio* y el análisis del *Impacto en la Legislación*, dado que un proyecto normativo está conformado necesariamente por estas 4 secciones.³⁵

✓ **Plazo para la recepción de los comentarios;** es importante que los proyectos tengan un plazo para recibir los comentarios por parte de los particulares y la sociedad en general, pues debe estar sujeto a una fecha límite en la medida que debe continuar con su trámite correspondiente para finalmente concluir en su dación. En ese sentido, resulta vital que sea debatido y estudiado a tiempo, a fin de no generar entrampamientos u obstrucciones, por lo cual se deberá fijar expresamente plazos.

Al respecto, en el Manual de Calidad Normativa de la Junta de Castilla y León³⁶, se ha señalado que:

35 Para mayor referencia ver, la *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de proyectos normativos del Poder Ejecutivo*, Tercera edición, Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Lima, 2016.

36 Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios – Junta de Castilla y León. *Manual de Calidad Normativa*. Disponible en: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100/1284151632602/_/_/_

La tipología y el tiempo dedicado a las consultas han de estar lógicamente relacionado con la trascendencia de la norma (...) no tiene la misma trascendencia pública, social y económica, un decreto de organización interna de una consejería que una norma con rango de ley que regule un sector de la actividad productiva.

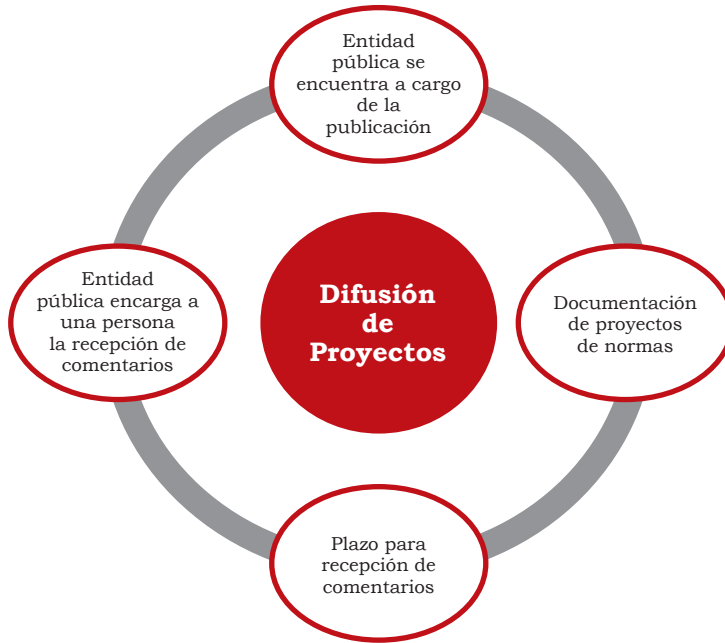
✓ **La entidad pública debe encargar a una persona la recepción de los comentarios;** conforme a este requisito, la publicación de proyectos normativos no es una simple obligación que culmina con la publicación, sino que se espera la recepción de comentarios y observaciones por parte de los interesados, de modo que se realice un verídico proceso de reflexión democrática.

Así, al nombrar un responsable por parte de la entidad competente, se está asignando responsabilidades para sistematizar los aportes que merezca el proyecto materia de publicación, así como se deduce que es la vía o canal a través del cual se pueden absolver los cuestionamientos o canalizar las aportes realizado.

La recepción de comentarios –y por ende, la figura del responsable– es importante, toda vez que ello permitirá a las entidades públicas absolver las observaciones formuladas frente a su proyecto normativo objeto de consulta. Esta es la forma en que se materializa la posibilidad de que las personas influyan en las decisiones públicas contenidas en un dispositivo normativo.

Ahora bien, los comentarios y observaciones deben ser pertinentes, es decir, referidos estrictamente a la fórmula normativa sometida a difusión, y no a materias o aspectos que no están comprendidas en el proyecto de regulación. En todo caso, si los administrados desean presentar propuestas distintas a aquellas contenidas en el proyecto de fórmula normativa, lo puede realizar en ejercicio de la gestión de intereses que tiene como base constitucional el Derecho de Petición. Caso contrario se paralizaría el proceso de normativo con comentarios y observaciones que no están relacionadas con el proyecto normativo publicado.

GRÁFICO N° 4 REQUISITOS DE LA PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS



2.6.2 Sobre las excepciones a la publicación de proyectos normativos

Conforme se desprende de la normativa, el cumplimiento de la publicación de los proyectos normativos de alcance general, al menos por parte del Poder Ejecutivo, es de carácter obligatorio. Ello sin perjuicio de que la práctica no necesariamente haya reflejado este mandato normativo, que además debe darse cumpliendo rigurosamente los requisitos revisados en el acápite anterior para la publicación de proyectos normativos.

No obstante, en el inciso 3 del artículo 14 del RPPNDNL se dispone dos supuestos de excepción a la regla general:

- i) Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos; y
- ii) Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la publicación de la norma es

impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público.

A continuación, se analiza los dos casos exceptuados de la obligación de publicar sus respectivos proyectos normativos:

✓ **Sobre las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos;** es comprensible la excepción de este mecanismo para el caso de los decretos legislativos y los decretos de urgencia, pues al ser normas especiales que dicta el Ejecutivo en circunstancias apremiantes y sujetas a un plazo perentorio, releva de mayor justificación su exclusión del trámite obligatorio propio de las normas ordinarias.

En el caso de las normas emitidas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, la excepción se sustenta en su configuración como órganos constitucionales con autonomía e independientes respecto de las regulaciones propuestas y diseñadas por el Poder Ejecutivo.

✓ **Sobre el caso de las normas debidamente fundamentadas en donde resulta impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público su publicación;** este segundo supuesto no obedece a la naturaleza o tipología de algunas normas de alcance general en particular (como en el primer supuesto), sino que está referido al cumplimiento de ciertos criterios tales como los de viabilidad, necesidad o su afectación al interés público y seguridad nacional para determinar su exclusión del trámite de publicación. En cualquier caso, la justificación adoptada, si bien puede ser diversa, debe ser lo suficientemente clara y debe estar expresamente contenida en la Exposición de Motivos que sustenta la dación de la norma. Se entiende por lo demás que la justificación debe ser suficiente porque en caso contrario, ante la consignación de razones insuficientes o poco convincentes no se eximiría a la entidad de la responsabilidad de no aplicar el mandato dispuesto por el artículo 14 del RPPNDNL.

2.7. ¿CUÁL ES EL RÉGIMEN DE PUBLICACIÓN DE PROYECTOS DE REGLAMENTOS TÉCNICOS?

Se define por Reglamento Técnico al documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellas relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables cuya observancia es obligatoria. También puede incluir

prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

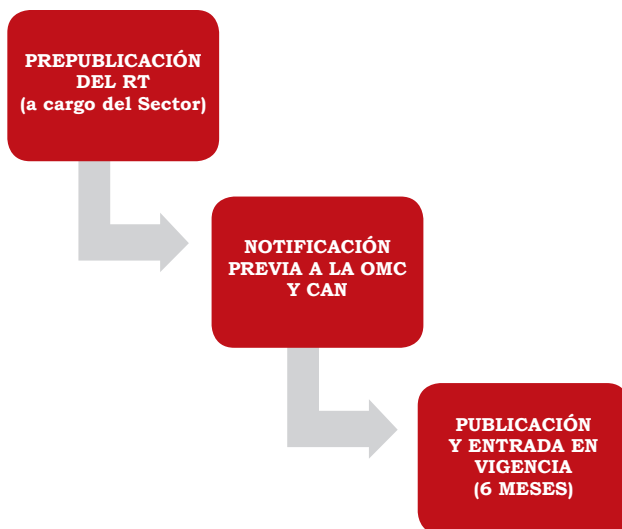
Los Reglamentos Técnicos en su condición de medidas no arancelarias (MNA) al comercio internacional pueden generar Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC); pero resultan necesarios cuando salvaguardan “objetivos legítimos” ante un producto, bien o mercancía que representa un riesgo a la moralidad pública, seguridad nacional, protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, la defensa del consumidor y la protección del medio ambiente, siempre que, tal medida no implique proteccionismo comercial o establecimiento de barreras de acceso al mercado local (BAM) o medidas no arancelarias (MNA) que restrinjan, limiten o contravengan los compromisos multilaterales, regionales y bilaterales asumidos por el Perú.

A manera de ejemplo, citamos los siguientes Reglamentos Técnicos de obligatorio cumplimiento para los productos, bienes o mercancías importadas o comercializadas en el territorio nacional: (i) Ley N° 28405, Ley de Rotulado de Productos Industriales Manufacturados y el Decreto Supremo N° 020-2005-PRODUCE que aprobó su reglamento, (ii) Decreto Supremo N° 017-2004-PRODUCE, Aprueban Reglamento Técnico sobre Etiquetado de Calzado, (iii) Decreto Supremo N° 018-2005-PRODUCE, Aprueban Reglamento Técnico para Pilas y Baterías de Zinc-Carbón, (iv) Decreto Supremo N° 019-2005-PRODUCE, Aprueban Reglamento Técnico para neumáticos de automóvil, camión ligero, buses y camiones, entre otros.

Las disposiciones que conforman el espectro normativo que regula la elaboración, aprobación, publicación, aplicación, implementación y seguimiento de los Reglamentos Técnicos son las siguientes: (i) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), (ii) La Decisión N° 562 de la Comunidad Andina (CAN), que dictó las Directrices para la elaboración, adopción y aplicación de Reglamentos Técnicos en los países miembros de la Comunidad Andina y a nivel comunitario, (iii) El Decreto Supremo N° 149-2005-EF, que dictó disposiciones reglamentarias al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio en el ámbito de bienes y al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, en el ámbito de servicios, de la OMC, y, (iv) normas complementarias y conexas.

A la luz de lo expuesto, se puede resumir que la publicación de la norma jurídica que aprueba un Reglamento Técnico (RT), debe seguir los siguientes pasos:

GRÁFICO Nº 5 PROCESO DE PUBLICACIÓN DE REGLAMENTOS TÉCNICOS



- ✓ Mediante Resolución Ministerial del sector correspondiente, los proyectos de Reglamentos Técnicos y las medidas adoptadas que afecten el comercio de bienes y servicios deben publicarse en el Diario Oficial El Peruano o en la página web del sector que los elabore. Tratándose de publicación en la página web, la Resolución Ministerial deberá indicar obligatoriamente el vínculo electrónico correspondiente,
- ✓ El proyecto de Reglamento Técnico debe permanecer en el vínculo electrónico por lo menos 90 días calendario, contados desde la publicación de la Resolución Ministerial del sector correspondiente en el Diario Oficial El Peruano,
- ✓ Paralelamente y con antelación a la adopción del Reglamento Técnico, el Perú a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo –MINCETUR– efectúa la notificación a los otros países miembros de la OMC y a los demás miembros de la CAN, a fin que formulen sus comentarios y observaciones a tal medida³⁷,
- ✓ El plazo entre la publicación en el Diario Oficial El Peruano del Reglamento Técnico definitivo (así como las medidas adoptadas que afecten al comercio de servicios) y su entrada en vigencia, debe ser

³⁷ Respecto de los Acuerdos Comerciales Internacionales y Tratados de Libre Comercio suscritos por el Perú, que se encuentre actualmente vigentes, deberán seguir las disposiciones que cada convenio contemple.

- inferior a seis (6) meses, salvo cuando no sea factible cumplir los objetivos legítimos perseguidos, y,
- ✓ Las entidades de la Administración Pública que aprueben Reglamentos Técnicos, pondrán en conocimiento de la SUNAT, la relación de productos sujetos a Reglamentos Técnicos.

Complementando lo anterior, en aras de garantizar la transparencia y publicidad de los Reglamentos Técnicos, MINCETUR ha creado la herramienta denominada “Portal de Reglamentos Técnicos Peruanos”³⁸ que es una base de datos de acceso público, que contiene de manera referencial información de los Reglamentos Técnicos, expresados en disposiciones legales tales como Decretos Supremos, Resolución Ministerial, Resolución Directoral, Resolución Jefatural, Decreto Legislativo u otras Resoluciones, emitidos por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL), Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI), Ministerio de Ambiente (MINAM), Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio del Interior (MININTER), Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y Ministerio de la Producción (PRODUCE).

2.8. EXPERIENCIA NACIONAL

Si bien en la experiencia nacional existen entidades del Estado que hacen uso adecuado de la consulta como etapa fundamental del procedimiento de generación normativa, en el presente apartado solo se tomará como referencia a dos organismos reguladores: La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL. Además, se tomará como referencia la experiencia del Ministerio del Ambiente, organismo que ha regulado los mecanismos de consulta aplicables a todo el sector ambiental.

2.8.1 Organismos Reguladores

a) SUNASS

En el caso de la SUNASS, existe un Sistema de Gestión del Proceso Normativo³⁹ a través del Manual de Elaboración de Proyectos Normativos, en el que se establece un flujo que divide el procedimiento de generación normativa en dos grandes etapas.

³⁸ Disponible en: <http://consultasenlinea.mincetur.gob.pe/webRT/firmBuscador.aspx>

³⁹ Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, *Elaboración de Proyectos Normativos*, Documento P01, tercera edición, diciembre 2015.

i) *Proyecto Normativo Inicial*

El mismo que se encuentra marcado por la conformación de un equipo de trabajo encargado de la elaboración de un proyecto respaldado por un informe técnico; el mismo que es expuesto ante el Consejo Directivo de la Entidad. Luego de ello, y tras la aprobación del Consejo Directivo, este pasa a ser publicado bajo la denominación de Proyecto Normativo Inicial.

ii) *Proyecto Normativo Final*

Ante la publicación realizada se reciben los comentarios que serán reunidos en una matriz que servirá de insumo para la elaboración del Proyecto Normativo Final y el correspondiente Informe Técnico. Documentos que son sustentados ante el Consejo Directivo para la publicación validadora.

b) OSIPTEL

En el caso de OSIPTEL se ha establecido de forma similar un “Procedimiento de Emisión de Normas por el Consejo Directivo”.

A través de dicho procedimiento, el Proyecto de Norma que la Gerencia involucrada elabore debe recibir comentarios internos siempre que el Grupo de Trabajo no sea interdisciplinario; el proyecto de norma debe ir acompañado de una exposición de motivos, una ayuda memoria, un acuerdo o informe que lo sustente.

El siguiente paso es una evaluación de orden legal por la Gerencia de Asesoría Legal y una posterior evaluación de la Gerencia General una vez concedido el Visto Bueno por parte del Área Legal.

Luego del acuerdo del Consejo Directivo, previa aprobación de la Gerencia General, el proyecto es publicado estableciendo un plazo para la recepción de comentarios.

Recibidos los comentarios por la Gerencia Impulsora, estos son consignados en una matriz que posteriormente será analizada para la pertinencia en la incorporación o no de los comentarios a la Norma Final. Finalmente, el proyecto final de la norma es remitido a la Gerencia Legal para la evaluación de legalidad y, posteriormente, la continuación de los pasos desarrollados en el párrafo anterior.⁴⁰

⁴⁰ OSIPTEL, *Emisión de normas por el Consejo Directivo*, Código P-PEN-01, 24 de junio de 2015.

2.8.2 La experiencia del MINAM: Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM

A través del Decreto Supremo 002-2009-MINAM⁴¹ se aprobó el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, por la cual se estableció, entre otros, los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en los temas de contenido ambiental.

El Título IV del referido Reglamento regula los “Mecanismos de Participación Ciudadana Ambiental”, señalando que los procesos ambientales que requieren de participación ciudadana son los siguientes:

- a) Elaboración y difusión de información ambiental.
- b) Diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como planes, programas y agendas ambientales.
- c) Evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como de proyectos de manejo de los recursos naturales, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- d) Seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental o por amenazas o violación a los derechos ambientales y la vigilancia ciudadana.
- e) Otros que definan las entidades del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El referido Reglamento establece distintos mecanismos de consulta que constituyen vehículos suficientes de participación, cuya importancia radica en que estos tienen diferentes niveles y caracteres de participación. Estos mecanismos son los siguientes:

- a) Audiencias públicas.
- b) Talleres participativos.
- c) Encuestas de Opinión.
- d) Buzones de Sugerencias.

⁴¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de enero de 2009.

- e) Comisiones Ambientales Regionales y Locales.
- f) Grupos Técnicos.
- g) Comités de Gestión.

2.9. EXPERIENCIA COMPARADA EN CONSULTA PÚBLICA DE PROYECTOS NORMATIVOS

2.9.1. Caso Malasia

Este país ha demostrado ser uno de los más adelantados en lo que corresponde a la Consulta Pública para la emisión de proyectos normativos, tal es así que incluso en el 2014 publicaron la *Guideline On Public Consultation Procedures* (Guía en línea de procedimientos de consulta pública, en adelante **Guía de Malasia**), la cual contiene una síntesis de información, principios guías, requerimientos claves y ejemplos de casos prácticos para planear e implementar el ejercicio de la consulta pública⁴². Es posible afirmar que la Guía de Malasia constituye uno de los esfuerzos más importantes asumidos por un gobierno para garantizar el adecuado desarrollo de participación pública –a través de la consulta– en los distintos procedimientos normativos asumidos por el Estado.

La Guía de Malasia ha recogido una serie de principios que rigen la consulta pública, los cuales son los siguientes⁴³:

- i) **Transparencia con accesibilidad:** la ciudadanía debe tener conocimiento del procedimiento de generación normativa y de las formas de participación.
- ii) **Responsabilidad:** supone establecer un marco de competencias dentro de los órganos de las entidades que se vean inmersos en los procesos de consulta, valorar y aceptar adecuadamente las observaciones de los ciudadanos promoviendo la participación y los canales necesarios para que sustenten las mismas.
- iii) **Compromiso:** toda política pública supone la asunción de un compromiso transversal de todos sus funcionarios.

⁴² Regulatory Review Department of Malaysia. (2014). *Guideline On Public Consultation Procedures*. P. vi. Petaling Jaya: Malaysia Productivity Corporation.

⁴³ Cfr. Regulatory Review Department of Malaysia. (2014). *Guideline On Public Consultation Procedures* (p. vi). Petaling Jaya: Malaysia Productivity Corporation.

- iv) **Inclusión que es equitativa:** la accesibilidad de todos los ciudadanos debe estar garantizada.
- v) **Oportuno e informativo:** debe manejarse la información de forma oportuna garantizando que todos los actores la conozcan, aspecto que incidirá en generar participación a través de información.
- vi) **Integridad y mutuo respeto:** ambos aspectos deben ser los pilares en la instauración de un procedimiento transparente, que a su vez reconozca la diversidad de los actores buscando un equilibrio de entendimientos.

Otro aspecto interesante que se puede recoger de la Guía de Malasia es respecto de la determinación de quiénes participan en dicho proceso; y, si estos asumen algún tipo de obligación. Sobre ello se señala lo siguiente:

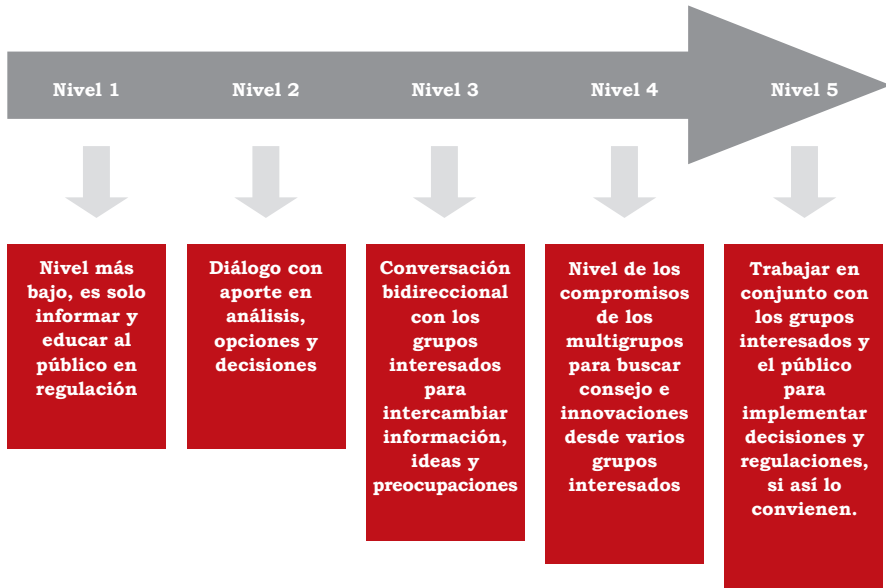
CUADRO N° 1
ACTORES INMERSOS EN EL PROCEDIMIENTO DE GENERACIÓN NORMATIVA

ENTIDAD DEL ESTADO	DIRECTAMENTE INVOLUCRADO	STAKEHOLDERS
<p>BASE COMPETENCIAL: Es necesario que la entidad del Estado inmersa en el procedimiento posea dentro de sus facultades la generación de normas; así como, el inicio de procedimientos que permitan un nivel de participación ciudadana</p> <p>SON DE CONSIDERAR: Entidades de la Administración Pública.</p> <p>QUÉ GARANTÍAS DEBEN OFRECER:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Conocimiento de los plazos y fases del procedimiento para la garantía de participación adecuada y a tiempo. ➤ Adopción y análisis adecuado de las opiniones y comentarios ofrecidos. ➤ Necesaria sustentación técnico legal en el marco de un lenguaje sencillo y directo. ➤ Reformulación y adecuación de los proyectos normativos en atención del interés general y la disminución de efectos perjudiciales respecto de terceros. ➤ Mapeo y evaluación de terceros participantes. 	<p>SURGIMIENTO DE LA RELACIÓN: En el marco de un procedimiento o encontrándose como sujeto regulado en el espectro competencial y de facultades que la entidad ejerce y desarrolla.</p> <p>SON DE CONSIDERAR: Administrados.</p> <p>QUÉ OPORTUNIDADES DEBEN TENER:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Inducción y capacitación previa de los plazos y fases del procedimiento para la garantía de participación adecuada y a tiempo. ➤ Capacitación técnica y adecuada información respecto del proyecto. ➤ Via de absolución de consultas previas a la audiencia. 	<p>Resulta relevante considerar este tipo de actores desde las entidades del Estado. Toda vez que resulta fundamental identificar aquellas que realmente gozan con la “legitimidad” e interés necesario involucrado en el asunto.</p>

Elaboración: Propia

Corresponde agregar que, otro aspecto que aporta la Guía de Malasia⁴⁴, es respecto a los niveles de consulta que pueden darse en una realidad; así esta establece el siguiente espectro:

GRÁFICO Nº 6
NIVELES DE CONSULTA PÚBLICA



Fuente: Guía de Malasia

Elaboración: Propia

Como se puede apreciar, el Gobierno de Malasia ha hecho un gran esfuerzo para la mejora en su calidad normativa, cuyo ejemplo del cual debemos apuntar como objetivo a alcanzar, de esta manera podremos contar con normas con la mayor tecnicidad posible y con la legitimidad respectiva.

2.9.2. Caso España

En el Reino de España se puede encontrar como experiencia el Manual de Calidad de Normativa del Gobierno de Castilla y León, en el cual al desarrollar el *principio de transparencia*, se considera necesario estimular la participación de los ciudadanos en la actividad pública en el marco de la gobernanza de sociedades complejas⁴⁵.

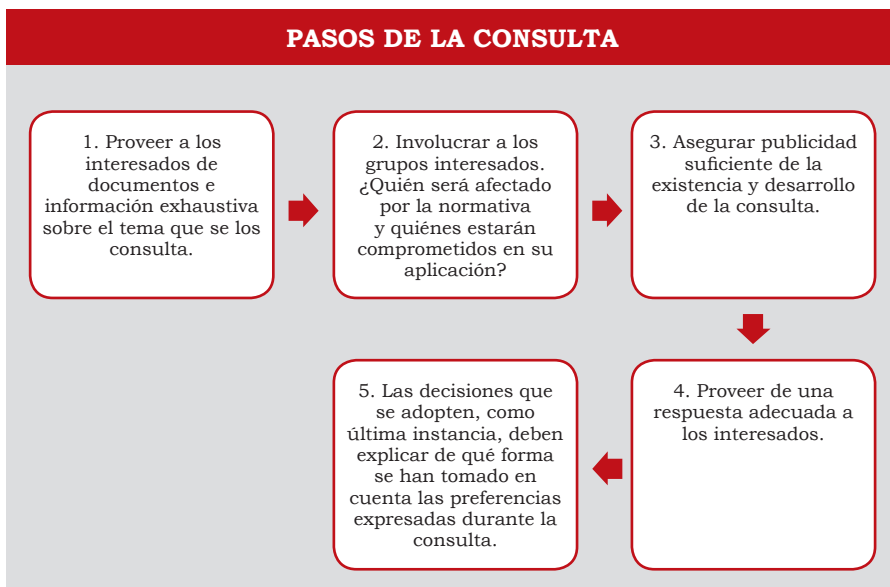
44 Regulatory Review Department of Malasya. (2014). *Guideline On Public Consultation Procedures*. P. 11.

45 Cfr. Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios. Consejería de Administración Autonómica del Gobierno de Castilla y León, *MANUAL DE CALIDAD NORMATIVA* Pág. 26.

En dicho Manual se señala que, para asegurar la participación de los ciudadanos, las entidades deben estar dispuestas a abrir canales de diálogo con las partes interesadas, de manera que se consiga que los puntos de vista de todos sean adecuadamente conocidos, debiendo asegurar el uso de diversos procedimientos de consulta disponibles.

Ahora bien, el Manual establece los siguientes pasos de la consulta:

GRÁFICO Nº 7



Fuente: Manual de Calidad Normativa – Gobierno de Castilla y León.

BIBLIOGRAFÍA

I. LIBROS

- BALWIN, Robert y otros. *Understanding regulation: Theory, Strategy and Practice*. Editorial Oxford University Press, segunda edición, Reino Unido, 2012.
- Constitución Política del Perú, 1993.
- Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos *Guía de Técnica Legislativa para elaboración de proyectos normativos del Poder Ejecutivo*, tercera edición, Lima, 2016.
- KIRKPATRICK, Colin y David PARKER. *Regulatory impact assessment: an overview*. En: *Regulatory Impact Assessment. Towards Better Regulation?* (obra conjunta). London.
- Ministerio de Economía y Finanzas. “Mejora regulatoria”. Documentos de trabajo del Grupo de Trabajo de Técnica Legislativa de fecha 16 de julio de 2014.

II. HEMEROGRAFÍA

- MARCOS, Francisco. *Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo*. En: *Revista de la Administración Pública*. Nº 179, 2009.

III. DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

- Acuerdo Nacional. Sesión 113: Proceso de vinculación entre Perú y la OCDE fue presentada ante el Foro del Acuerdo Nacional. Ayuda Memoria del Programa País – OCDE. Recuperado de http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/02/AyudaM_Programa-Pais-Peru-OCDE.pdf
- CEPLAN. *Perú: País OCDE*. Recuperado de http://www.ceplan.gob.pe/sites/default/files/Documentos/peru_2021_-_pais_ocde-_espanol_impresion_09-02-2015_final_0.pdf
- Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de os Servicios – Junta de Castilla y León. *Manual de Calidad Normativa*.

Recuperado de: http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla_100/1284151632602/_/_/_

- Gary Banks A O. Presidente del Comité de Política Regulatoria. Comisión de Productividad, Australia. Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE. “Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria”. 2012. Recuperado de: <http://www.OCDE.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
- OCDE (2011), *Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest*, OCDE Publishing. Recuperado de: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-and-governance_9789264116573-en
- OCDE (2015), *OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*, OCDE Publishing, Paris. Recuperado de: http://www.OCDE-ilibrary.org/governance/OCDE-regulatory-policy-outlook-2015_9789264238770-en
- OCDE (2015), *Regulatory Policy in Perspective: A Reader’s Companion to the OCDE Regulatory Policy Outlook 2015*, OCDE Publishing, Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en>
- PINILLA, Rafael. *Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto regulatorio*, pág. 7. Disponible en: http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/avaluacio_impacte_normatiu/castella_que_es_y_para_que_sirve.pdf
- Regulatory Review Department Malaysia Productivity Corporation. *Guideline on public consultation procedures*. Recuperado en: <http://www.mpc.gov.my/wp-content/uploads/2016/04/guidelinepublicconsultation.pdf>

IV. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Sentencia, recaída en el Expediente Nº 00937-2013-PHD/TC.
- Sentencia, recaída en el Expediente Nº 02814-2008-PHD/TC.
- Sentencia, recaída en el Expediente Nº 00566-2010-PHD/TC.
- Sentencia recaída en el Expediente Nº 04912-2008-PHD/TC.
- Sentencia recaída en el Expediente Nº 0030-2005-PI/TC

ANEXO

Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General

DECRETO SUPREMO Nº 001-2009-JUS

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la República del Perú y los Estados Unidos suscribieron el “Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos”- APC Perú-EE.UU., el 12 de abril de 2006, el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa Nº 28766 del 28 de junio de 2006, y ratificado por el Presidente de la República mediante Decreto Supremo Nº 030-2006-RE, del 28 de junio de 2006;

Que, el Capítulo 19: Transparencia del APC Perú- EE.UU., establece que las Partes se asegurarán de que sus leyes, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas de aplicación general referidas a cualquier asunto comprendido en el Acuerdo, se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y Partes interesadas;

Que, asimismo, en el referido Capítulo 19: Transparencia del APC Perú-EE.UU., las Partes se han comprometido a publicar por adelantado, en la medida de lo posible, cualquier medida que se propongan adoptar, así como a garantizar la difusión de las normas adoptadas y por adoptarse;

Que, dadas las obligaciones asumidas, se requiere que las disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas de carácter general, se incorporen en un solo instrumento a efectos de facilitar su conocimiento, así como establecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento de dichas disposiciones, así como la posibilidad de recibir comentarios de la ciudadanía;

Que, asimismo resulta necesario aprovechar las ventajas que la tecnología de la información pone a disposición a efectos de hacer más accesible al ciudadano el acervo normativo nacional;

Que, de acuerdo al inciso h) del artículo 6 del Decreto Ley N° 25993, Ley Orgánica del Sector Justicia, el Ministerio de Justicia tiene la función de sistematizar la legislación e información jurídica de carácter general y promover el estudio y la difusión normativa jurídica de carácter general;

De conformidad con lo establecido en el Artículo 118 de la Constitución Política del Perú, y a lo previsto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;

DECRETA:

Artículo 1.- Aprobación

Apruébase el Reglamento que establece disposiciones relativas a la Publicidad, Publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General.

Artículo 2.- Refrendo

El presente Decreto Supremo será refrendado por la Ministra de Justicia y la Ministra de Comercio Exterior y Turismo.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima a los catorce días del mes de enero del año dos mil nueve.

ALAN GARCÍA PÉREZ
Presidente Constitucional de la República

ROSARIO DEL PILAR FERNÁNDEZ FIGUEROA
Ministra de Justicia

MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Ministra de Comercio Exterior y Turismo

REGLAMENTO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PUBLICIDAD, PUBLICACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS Y DIFUSIÓN DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1.- Objeto del Reglamento

El objeto del presente Reglamento es:

- 1.1 Regular la publicación obligatoria de las normas legales de carácter general que conforman el ordenamiento jurídico nacional.
- 1.2 Regular la publicación de las normas legales de carácter general en el Diario Oficial El Peruano, cuando una ley o norma reglamentaria así lo disponga o también cuando se cumplan las condiciones y alcances establecidos en el presente reglamento.
- 1.3 Fortalecer el aprovechamiento de las tecnologías de la información, promoviendo el uso de los Portales Electrónicos, revistas institucionales, y todos aquellos medios disponibles por parte de las entidades públicas, para la oportuna y correcta difusión de las normas legales de carácter general.
- 1.4 Promover la difusión permanente de las normas legales de carácter general.
- 1.5 Fomentar el oportuno cumplimiento de las directivas referidas a la implementación e ingreso de información en el Portal del Estado y en los Portales Electrónicos de las entidades públicas.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación del Reglamento

Salvo que se establezca algo diferente en el presente Reglamento, este es aplicable a todas las entidades públicas indicadas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General quienes conforme a la Constitución Política del Perú, las leyes y reglamentos, aprueban normas legales de carácter general y de cumplimiento obligatorio.

Artículo 3.- Ordenamiento Jurídico Nacional

Para los fines del presente Reglamento, el ordenamiento jurídico nacional constituye un sistema orgánico de normas legales de carácter general o

con efectos vinculantes, las que se integran según su propia jerarquía normativa y efectos legales.

Artículo 4.- Alcance del concepto de las normas legales

Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, entiéndase por norma legal de carácter general a aquella que crea, modifica, regula, declare o extingue derechos u obligaciones de carácter general, de cuyo texto se derive un mandato genérico, objetivo y obligatorio, vinculando a la Administración Pública y a los administrados, sea para el cumplimiento de una disposición o para la generación de una consecuencia jurídica.

En tal sentido, se deben publicar obligatoriamente en el Diario Oficial El Peruano: (*) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS

1. La Constitución Política del Perú y sus modificatorias;
2. Las Leyes, las Resoluciones Legislativas, los Decretos Legislativos, los Decretos de Urgencia, los Tratados aprobados por el Congreso y los Reglamentos del Congreso;
3. Los Decretos Supremos;
4. Los Tratados aprobados por el Presidente de la República;
5. Las Resoluciones Supremas;
6. Las Resoluciones Ministeriales;
7. Las Resoluciones Administrativas que aprueban Reglamentos, Directivas, cuando sean de ámbito general, siempre que sean dictadas en ejercicio de las facultades previstas en sus leyes de creación o normas complementarias, conforme a ley; (*) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS
8. Las Resoluciones de los organismos constitucionalmente autónomos, las resoluciones de carácter jurisdiccional, las Resoluciones de los Tribunales Judiciales y Administrativos, cuando constituyan precedente de observancia obligatoria o sean de carácter general, cuya publicación sea así declarada expresamente en la propia Resolución, conforme al ordenamiento jurídico aplicable para la entidad emisora, en cada caso;
9. Las normas de carácter general emitidas por los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales, conforme a ley. (*) RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS

En el caso de las Resoluciones Supremas y Resoluciones Ministeriales y en general, las resoluciones administrativas indicadas en el presente artículo, no serán materia de publicación obligatoria en el Diario Oficial El Peruano, cuando resuelvan un procedimiento administrativo específico, salvo disposición de norma legal expresa que disponga su publicación.

Artículo 5.- Capacitación de Operadores

El Ministerio de Justicia proporcionará asistencia técnica a los funcionarios encargados de recibir los comentarios y a aquellos responsables de la publicación de las normas legales, mediante cursos, talleres o conferencias o a través de manuales en los que se establezcan pautas para realizar sus labores.

Artículo 6.- Del funcionario responsable de la publicación de las normas

La publicación de las normas estará a cargo de un funcionario designado para tales efectos por el titular de la entidad emisora. El cumplimiento de dichas funciones estará sujeto a las responsabilidades establecidas en las normas pertinentes.

Capítulo II

De la publicidad de las normas legales

Artículo 7.- Publicidad obligatoria de las normas legales

La publicación oficial de las normas legales de carácter general es esencial para su entrada en vigencia. Las entidades emisoras son responsables de disponer su publicación en los términos y condiciones establecidas en el presente Reglamento, y normas complementarias.

Aquellas normas legales que no sean publicadas oficialmente, no tienen eficacia ni validez.

Artículo 8.- Publicación Oficial de las normas legales

La publicación oficial de las normas legales de carácter general se realiza en el Diario Oficial El Peruano, con las excepciones previstas en la ley. (*)
RECTIFICADO POR FE DE ERRATAS

CONCORDANCIAS: D.S. N° 014-2012-JUS, Art. 2
(Publicación obligatoria de reglamentos administrativos)

Artículo 9.- Publicación de normas legales con anexos

En el caso de la publicación de normas legales que tengan anexos, se publicará en el Diario Oficial El Peruano solamente la correspondiente norma aprobatoria, disponiéndose en la misma que el Anexo se publicará mediante el Portal Electrónico de la entidad emisora en la misma fecha de la publicación oficial, bajo responsabilidad. Esta disposición será aplicable para aquellos casos en que una norma apruebe otra clase de instrumentos que constituyan anexos de la misma. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 014-2012-JUS, publicado el 29 agosto 2012, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 9.- Publicación de normas legales con anexos.-

9.1 En el caso de la publicación de normas legales que tengan anexos conteniendo gráficos, estadísticas, formatos, formularios, flujogramas, mapas o similares de carácter meramente ilustrativo, dichos anexos se publicarán en el Portal Electrónico de la entidad emisora en la misma fecha de la publicación en el Diario Oficial “El Peruano” de la norma aprobatoria, bajo responsabilidad.

9.2 La entidad emisora remitirá a la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles de la publicación de la norma legal en el diario oficial, copia autenticada y el archivo electrónico del anexo o anexos respectivos, los que servirán de soporte documental del Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ, que es la edición oficial de la legislación nacional en soporte electrónico.”

Artículo 10.- Publicación de otros actos de la Administración Pública

Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 4 del presente Reglamento, se deben publicar obligatoriamente, otras disposiciones legales, tales como resoluciones administrativas o similares de interés general y de observancia obligatoria cuando:

1. su contenido proporcione información relevante y sea de interés para los usuarios de los servicios que presta la Administración Pública,
2. su difusión permita establecer mecanismos de transparencia en la gestión pública, así como control y participación ciudadana,

3. su contenido se relacione con la aprobación de documentos de gestión,
4. su contenido se relacione con información oficial procesada por las entidades rectoras de determinada función administrativa,
5. se trate de nombramiento o designación de funcionarios públicos,
6. se trate de otorgamiento de autorizaciones o permisos especiales a funcionarios públicos,
7. su naturaleza jurídica determine su conocimiento y difusión general.

Artículo 11.- Texto en formato electrónico

El funcionario responsable de la edición del Diario Oficial El Peruano remitirá al funcionario responsable del Portal del Estado Peruano y al Ministerio de Justicia el texto de las normas legales en formato electrónico, en la misma fecha que disponga su publicación.

Artículo 12.- Publicación a cargo del solicitante

Los actos o resoluciones administrativas, cuyo contenido sea esencialmente informativo, podrán ser publicados en el Diario Oficial El Peruano, cuando la difusión se justifique por razones de la actividad o acción a realizarse. En estos casos, el costo y trámite de su publicación será de cargo y cuenta del solicitante, conforme a la normatividad sectorial de la entidad emisora.

Capítulo III

De la difusión de las normas legales

Artículo 13.- Medios de difusión

Las entidades públicas difundirán las normas legales de carácter general que sean de su competencia, a través de sus respectivos Portales Electrónicos, revistas institucionales y en general todos aquellos medios que hagan posible la difusión colectiva.

Artículo 14.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

- 1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un

plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

- 2.- La publicación de los proyectos de normas de carácter general deben incluir:
 - 2.1. Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;
 - 2.2. El documento que contiene el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;
 - 2.3. Plazo para la recepción de los comentarios;
 - 2.4. Persona dentro de la entidad pública encargada de recibir los comentarios.
- 3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:
 - 3.1. Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.
 - 3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraría a la seguridad o al interés público;

Artículo 15.- Edición oficial de normas legales

El Ministerio de Justicia promoverá la difusión de las normas legales de carácter general mediante ediciones oficiales de textos, a través de medios impresos, electrónicos u otros similares.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Gratuidad de la publicación oficial

Las normas legales y actos de la Administración Pública, a que se refieren los artículos 4 y 10 del presente Reglamento, serán publicados gratuitamente, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 018-97-PCM, que precisa el régimen de gratuidad de las publicaciones que se realicen en el Diario Oficial El Peruano. (*)

(*) Disposición sustituida por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 015-2009-JUS, publicada el 15 octubre 2009, cuyo texto es el siguiente:

“Primera.- Publicación en el Diario Oficial El Peruano

Para efectos de la publicación de las normas legales y actos de la Administración Pública señalados en los artículos 4 y 10 del presente Reglamento, se les aplicará las disposiciones establecidas por el Decreto Supremo N° 018-97-PCM, el cual mantiene su plena vigencia.”

Segunda.- Adecuación para la difusión normativa

Las entidades públicas implementarán los mecanismos relativos a la difusión normativa, conforme a lo establecido en el presente Reglamento.

Tercera.- Pago de gastos de publicaciones

En aquellos casos en que la publicación de una norma legal tenga un determinado costo por tal concepto y ésta sea aprobada por la entidad sectorial correspondiente, la entidad pública promotora de su aprobación asumirá obligatoriamente el pago de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Cuarta.- Difusión a través del Portal del Estado Peruano

El Portal del Estado Peruano publicará las normas legales de carácter general que conforman el ordenamiento jurídico nacional, para cuyo efecto el Ministerio de Justicia prestará el apoyo correspondiente en todo lo relacionado con la sistematización legislativa. Asimismo, se publicarán las normas legales de carácter general de aquellas entidades públicas que a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento, no cuenten con su propio Portal Electrónico.

Quinta.- Publicidad excepcional de otros actos administrativos

Los actos administrativos, actos de administración interna y resoluciones administrativas que vinculan a sus órganos, funcionarios o servidores, con o sin vínculo laboral vigente, no requieren de publicación obligatoria, salvo los casos de notificación subsidiaria previstos por la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sexta.- Difusión de información específica

Todas aquellas actuaciones administrativas, comunicaciones y avisos que en general deban difundirse para conocimiento general, conforme a norma legal expresa se publicarán en el Boletín del Diario Oficial El Peruano y en otros diarios de acreditada circulación, cuando corresponda.

