



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

A : **CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO**
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, "Proyecto de Ley que reforma el Decreto Legislativo N° 829 que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP, e introduce en el Consejo Directivo a un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial".

Referencia : a) Oficio N° 1321-2021-2022/CDRGLMGE-CR
b) Oficio Múltiple N° D000593-2022-PCM-SC
c) Memorando D000273-2022-PCM-SG

Fecha Elaboración: Lima, 03 de mayo de 2022

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a la solicitud de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, "Proyecto de Ley que reforma el Decreto Legislativo N° 829 que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP, e introduce en el Consejo Directivo a un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. BASE LEGAL.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 1.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.4. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM.

II. ANTECEDENTES.-

- 2.1. El Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, "Proyecto de Ley que reforma el Decreto Legislativo N° 829 que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP, e introduce en el Consejo Directivo a un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial", corresponde a la iniciativa legislativa promovida por la congresista Rosselli Amuruz Dulanto,

integrante del grupo parlamentario Avanza País, en mérito a lo dispuesto en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

- 2.2. A través del Oficio N° 1321-2021-2022/CDRGLMGE-CR de fecha 09 de marzo del 2022, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR a la Presidencia del Consejo de Ministros, la misma que se encuentra sustentada en el artículo 96² de la Constitución Política del Perú, modificado por el artículo 4 de la Ley N° 28484 y en el artículo 69³ del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los Congresistas de la República a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
- 2.3. Con Oficio Múltiple N° D000593-2022-PCM-SC de fecha 16 de marzo del 2022, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el pedido de opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, al encontrarse dentro del ámbito de sus competencias, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.
- 2.4. Mediante Memorando D000273-2022-PCM-SG del 25 de abril del 2022, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, remite a este despacho de asesoría jurídica, el Informe N° D000134-2022-PCM-SSAP de fecha 25 de abril del 2022 elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, que corresponde a su opinión técnica respecto del Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR.

III. ANÁLISIS.-

- 3.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 21 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial N° 156-2021-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica *"Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección"*.

Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

Estructura del proyecto normativo

- 3.2. El Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, consta de un artículo y dos disposiciones transitorias, los que a continuación describimos:
(...)

¹ **Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo, lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley.

² Artículo 96.- Cualquier representante al Congreso puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a los Gobiernos Regionales y Locales y a las instituciones que señala la ley, los informes que estime necesarios.

El pedido se hace por escrito y de acuerdo con el Reglamento del Congreso. La falta de respuesta da lugar a las responsabilidades de ley.

³ Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 69.- Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer las sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Artículo 1. - Incorpórese el artículo 5-A

Constitúyase el Consejo Directorio del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú-IRTP, de la siguiente forma:

- a) Un representante del Poder Ejecutivo designado por Resolución Suprema, quien lo presidirá.
- b) Cuatro (04) representantes del Poder Ejecutivo, designados por Resolución Suprema.
- c) Un representante del Poder Legislativo designado por la Presidencia del Congreso de la República.
- d) Un representante del Poder Judicial designado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

DISPOSICIÓN TRANSITORIAS**Primera. - Reglamento de la Ley**

Encárguese a la Presidencia del Consejo de Ministros, para que en un plazo de sesenta (60) días dicte la modificación del artículo 7 del Decreto Supremo N° 056-2001-ED, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del IRTP y su modificatoria, en la parte que establece la conformación del Consejo Directivo.

Segunda. - Derogación

Deróguense las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan a lo establecido por la presente Ley o limiten su aplicación.

(...)

Opinión de la Sub Secretaría de Administración Pública

- 3.3. Teniendo en cuenta la materia que se pretende regular, el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, cuenta con la opinión de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Informe N° D000134-2022-PCM-SSAP elaborado por la Subsecretaría de Administración Pública, del cual transcribimos los fundamentos más importantes:

(.....)

III. ANALISIS

3.2 De acuerdo a la exposición de motivos, el IRTP es una entidad pública que coopera con la política del Estado en educación y con la formación moral y cultural de los peruanos y tiene como objetivo llegar a toda la población con programas educativos, culturales e informativos y de esparcimiento. Por ello, es importante la participación de los 3 poderes del Estado en su Directorio, permitiéndose integrar la política comunicacional del Estado, que se encuentra actualmente disgregada en asuntos de política y cultura, con lo cual la ciudadanía puede ver canal 7, Congreso Tv o Justicia TV. De otro lado, Justicia TV del Poder Judicial no tiene Directorio, lo mismo se observa en el Congreso TV.

En base a dicha justificación, el PL, en su artículo 1, propone incorporar el artículo 5-A en el Decreto Legislativo N° 829, Decreto Legislativo que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú-RTP, donde constituye el Consejo Directivo conformado por cinco (5) representantes del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo designado por el Presidente del Congreso de la República y un representante del Poder Judicial designado por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial; asimismo, en su Primera Disposición Transitoria, señala que la PCM efectuó la modificación del artículo 7 del ROF del IRTP, respecto a la conformación del Consejo Directivo.

- 3.3. Al respecto, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), norma de desarrollo constitucional⁴, regula las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, estableciendo, en su artículo 28, que el Poder Ejecutivo tiene la competencia

⁴ Norma de desarrollo constitucional, al regular una materia prevista en la Constitución como es la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo (Sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2003-AI/TC).

exclusiva para proponer la creación y disolución de las leyes de creación de los Organismos Públicos. En el mismo sentido se regula en el numeral 31.1 del artículo 31 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM⁵.

- 3.4. Si bien el ejercicio de la competencia tiene carácter restringido, de manera que solo podrán adoptarse decisiones sobre asuntos que hayan sido atribuidos de forma expresa; sin embargo, la doctrina menciona como un supuesto admisible lo que se conoce como "competencia implícita"⁶, el cual supone que la competencia no atribuida en forma expresa está necesariamente contenida en otras que sí han sido otorgadas explícitamente para concretizar esta última; ahora, de no ser reconocido dicha competencia implícita la atribución expresa quedaría carente de contenido.
- 3.5. Sobre este aspecto, MORON URBINA señala que "así sucederá cuando una norma atribuye competencia a un órgano para dictar un determinado tipo de acto, se asume que ese mismo órgano tiene la competencia para modificarlo, aunque el ordenamiento no indique expresamente esa facultad"⁷. Por tanto, atendiendo que el Poder Ejecutivo tiene asignado de forma explícita la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para la creación y disolución de Organismos Públicos se asumiría implícitamente que **tendría también la competencia exclusiva para proponer proyectos de ley para efectuar la modificación de las leyes que crearon estos.**
- 3.6. De lo expuesto, y atendiendo que mediante el Decreto Legislativo N° 829 se creó el IRTP, calificado como un Organismo Público adscrito al Ministerio de Cultura⁸, el mismo que **se aprobó, en su oportunidad, a iniciativa del Poder Ejecutivo, correspondería a este último proponer los cambios que considere se deba efectuar a la citada Ley, en ejercicio de su competencia exclusiva que no la puede delegar ni transferir a otro (Poder del Estado o nivel de gobierno), de acuerdo a lo indicado en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE⁹; máxime si el propio Decreto Legislativo N° 829, a través del artículo 7, habilita al Poder Ejecutivo a que mediante decreto supremo dicte las disposiciones complementarias que se requiera para el cumplimiento de dicha norma legal, habiendo regulado la conformación de su Consejo Directivo en su ROF, aprobado por Decreto Supremo N° 056-2001-ED y sus modificatorias, donde precisa que estará conformado por un presidente y cuatro miembros designados por Resolución Suprema, esto es por norma del Poder Ejecutivo.**
- 3.7. Sustentar lo contrario, es decir que el Congreso de la República podría, a su iniciativa, efectuar los cambios a una Ley que determina la creación de un Organismo Público, vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, toda vez que un Poder del Estado no puede determinar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar cómo llevara a cabo sus funciones sustantivas asignadas tanto en la Constitución como en sus Leyes orgánicas, y que, en el presente caso, **correspondería al propio Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Cultura, evaluar la necesidad de modificar la conformación de una unidad de organización (Consejo Directivo) de un organismo público (IRTP) ubicado dentro de su ámbito.**

⁵ Decreto Supremo N° 054-2018-PCM – Lineamientos de Organización del Estado

"Artículo 31.- Norma que aprueba la creación de entidades

31.1 Los Ministerios y Organismos Públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

(...)"

⁶ Concepto que ha sido desarrollado por los siguientes autores: Juan Francisco Linares en su libro "Competencia y los postulados de la permisión"; Rafael Amanz en su libro "La competencia administrativa"; Juan Colombo Campbell en su libro "La competencia", entre otros autores.

⁷ MORON URBINA, Juan CARLOS. "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General". Tomo I. Gaceta Jurídica. Lima 2018, pág. 500.

⁸ Esto de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.

⁹ Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"Artículo. - Principio de competencia

(...)

2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas".

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

4.1. Del análisis realizado en el presente informe, el "Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, Ley que propone modificar el Decreto Legislativo N° 829, que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú IRTP, e introduce en el Consejo Directivo a un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial", resulta no viable por las siguientes consideraciones:

- a) La Ley de creación, de modificación y de extinción de un Organismo Público, constituye una potestad exclusiva del Poder Ejecutivo y se aprueba a iniciativa de este, competencia que no puede delegar ni transferir a otro Poder del Estado.
- b) El Congreso de la República no tiene competencia para modificar, a su iniciativa, el Decreto Legislativo N° 829, correspondiéndole al Ministerio de Cultura, como conductor sectorial, evaluar la necesidad y pertinencia para proponer los cambios que considere necesarios, como por ejemplo el vinculado a los miembros del Consejo Directivo del IRTP.
- c) En ejercicio de la habilitación establecida en el Decreto Legislativo N° 829, el Poder Ejecutivo reguló en el ROF del IRTP la conformación de su Consejo Directivo constituido por un presidente y cuatro miembros designados por Resolución Suprema, conformación que difiere de la propuesta efectuada a través del PL.
- d) El PL vulneraría no sólo la LOPE sino también el Principio de Separación de Poderes toda vez que un Poder del Estado no puede determinar la organización y funcionamiento de otro Poder del Estado, al gozar cada Poder de autonomía para determinar la forma de organización que adoptará para el cumplimiento de los objetivos de política pública que persiga.

4.2. Considerando las materias que desarrolla el proyecto normativo, se sugiere a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM solicitar opinión al Ministerio de Cultura.

(.....)

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

Sobre la afectación al principio constitucional de separación de poderes y competencia

3.4. La supremacía jurídica de la Constitución sobre toda norma legal se encuentra establecida en el artículo 51 de la Constitución Política del Perú, cuando se dispone que:

*"Artículo 51.- **La Constitución prevalece sobre toda norma legal**; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".* (Énfasis agregado)

3.5. En función a dicho principio constitucional, en el artículo 38 de la Constitución Política del Perú también dispone que:

*"Artículo 38.- **Todos los peruanos tienen el deber** de honrar al Perú y de proteger los intereses nacionales, **así como de respetar, cumplir y defender la Constitución** y el ordenamiento jurídico de la Nación".* (Énfasis agregado)

3.6. Por consiguiente, se puede señalar que el deber de respetar el Principio jurídico de Supremacía de la Constitución corresponde a toda la ciudadanía. Dicha obligación recae sobre todo en los Poderes del Estado, en los órganos constitucionales, y también en la administración pública; al encontrarse

sometidos, en primer lugar, a la Constitución Política de manera directa y, en segundo lugar, al principio de legalidad.

- 3.7. De ese modo, la legitimidad de los actos de los Poderes del Estado, de los órganos constitucionales, y de la administración pública, estará determinada por el respeto a la Constitución Política del Perú, en primer lugar, y luego a la ley.
- 3.8. En la línea de lo indicado, en reiteradas oportunidades el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

"la supremacía normativa de la Constitución de 1993 se encuentra recogida en dos vertientes: una objetiva, conforme a la cual la Constitución se ubica en la cúspide del ordenamiento jurídico, prevaleciendo sobre toda norma legal; y una subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución"¹⁰. (Énfasis agregado)

- 3.9. De lo mencionado hasta el momento, se puede afirmar que ningún acto de los poderes públicos ni la de la colectividad en general puede desvincularse de los contenidos de la Constitución Política del Perú.
- 3.10. Señalado lo anterior, se debe indicar que, entre los diversos Principios que reconoce la Constitución Política del Perú, resalta el Principio de Separación de Poderes, bajo el que se rige la organización del Gobierno de nuestro país; reconocido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú:

*"Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno
Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
El Estado es uno e indivisible.
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y **se organiza según el principio de la separación de poderes**". (Énfasis agregado)*

- 3.11. Sobre el Principio de Separación de Poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado que llega a constituirse en una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho, garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos, así como un límite al poder frente al absolutismo y la dictadura¹¹.
- 3.12. Vinculado con dicho principio se encuentra el Principio de Competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158, que señala lo siguiente:

***"Artículo VI.- Principio de competencia**
1. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias sin asumir funciones y atribuciones que son cumplidas por los otros niveles de gobierno.
2. El Poder Ejecutivo ejerce sus competencias exclusivas, no pudiendo delegar ni transferir las funciones y atribuciones inherentes a ellas (...)"*

- 3.13. Al respecto, el artículo 28 de la Ley N° 29158 establece que los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional. Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos: 1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. 2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza

¹⁰ STC N° 0005-2007-PI/TC. Fundamento 6.

¹¹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Expediente N.° 0023-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico N° 5.

por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

- 3.14. Igualmente, el artículo 31, numeral 31.1 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por Decreto Supremo N° 054-2018-PCM, prescribe que los Ministerios y Organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.
- 3.15. Igualmente, el Decreto Legislativo que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú – IRTP, en su artículo 7 establece que: “Mediante Decreto Supremo se dictarán las disposiciones complementarias que se requieran para el cumplimiento del presente Decreto Legislativo, se aprobará el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú y la asignación de bienes y recursos presupuestales que requiera para su funcionamiento”.
- 3.16. Mediante lo previsto en el Decreto Supremo N° 034-2008-PCM, Decreto Supremo que aprueba la calificación de Organismos Públicos de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 29158, el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú IRTP fue calificado como organismo público ejecutor.
- 3.17. En atención a la normatividad glosada , y considerando que el IRTP fue creado mediante Decreto Legislativo, esto es a iniciativa del Poder Ejecutivo, corresponde a este último proponer las modificaciones que considere necesarias a la citada Ley, en ejercicio de su competencia exclusiva que no la puede delegar ni transferir a otro poder del estado o nivel de gobierno, según prescrito en el artículo VI del Título Preliminar de la LOPE; con mayor razón si el propio Decreto Legislativo N° 829, a través de su artículo 7, faculta al Poder Ejecutivo a que mediante decreto supremo dicte las disposiciones complementarias que se requiera para el cumplimiento de dicha norma legal.
- 3.18. De lo referido se colige que el Congreso de la República no es competente para formular iniciativas legales modificatorias en la organización de los organismos públicos adscritos a los ministerios del Poder Ejecutivo (En este caso tales cambios organizativos le competen al Ministerio de Cultura al que se adscribió el IRTP, según Decreto Supremo N° 061-2016- PCM), sostener lo contrario implicaría una vulneración manifiesta a los principios de competencia y de Separación de Poderes, establecidos en la LOPE y el artículo 43 de la Constitución Política, respectivamente, materializada a través de una injerencia no autorizada en las funciones exclusivas de organización y funcionamiento que les corresponden a otro Poder de Estado en el marco de su autonomía administrativa.
- 3.19. Estando a lo expuesto, y de acuerdo con lo opinado por la Secretaría de Gestión Pública a través de la Sub Secretaría de Administración Pública mediante su Informe N° D000134-2022-PCM-SSAP, el presente Proyecto de Ley contiene iniciativas que son de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, que han sido detalladas precedentemente, por lo que, al ser una iniciativa del Congreso, vulneraría el Principio de Separación de poderes, establecido en el artículo 43 de la Constitución Política del Perú; así como, el Principio de Competencia, establecido en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (norma de desarrollo constitucional).

Respecto a la falta de justificación de la propuesta normativa

- 3.20. De otro lado, es preciso señalar que el artículo 75¹² del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se

¹² “Requisitos y presentación de las proposiciones

expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

El Análisis Costo Beneficio “es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia”¹³. Es un marco conceptual que se utiliza para medir el impacto y los efectos de las propuestas normativas sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general¹⁴.

En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable, sino que es necesaria”¹⁵.

El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobrerregulación, “inflación legislativa” o “inflación normativa”; que como bien ya ha señalado la doctrina, “tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias”¹⁶.

En el Decreto Supremo N°008-2006-JUS, Reglamento de la Ley 26889, encontramos la referencia a la justificación en la parte correspondiente al análisis costo beneficio:

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. *El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.*

3.2. *El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.*

3.3. *Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla.”*

- 3.21. En esa línea, el adecuado desarrollo del Análisis Costo Beneficio (ACB) debe permitir advertir la necesidad y oportunidad de la regulación. Asimismo, dicho análisis integral “debe incluir las razones por las cuales la norma no solo es viable sino que es necesaria”¹⁷.

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos.

Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

(...”).

¹³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Manual de Técnica Legislativa / Manual de Redacción Parlamentaria. Aprobado por la Mesa Directiva 2012-2013, Lima, 2013, p. 60.

¹⁴ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo. Lima, 2018, p. 58.

¹⁵ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

¹⁶ GONZALEZ GOMEZ, Agapito. La importancia de la técnica legislativa, p. 134. En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La importancia de la t%C3%A9cnica legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La%20importancia%20de%20la%20t%C3%A9cnica%20legislativa.pdf)

¹⁷ Asociación Civil TRANSPARENCIA. Guía para la evaluación de proyectos de ley. Lima, 2008, p. 33.

- 3.22. El análisis señalado, es imprescindible en el contexto actual de nuestro ordenamiento jurídico, que se caracteriza por una tendencia a la sobreregulación, "inflación legislativa" o "inflación normativa"; que como bien ya ha señalado la doctrina, "tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias".
- 3.23. Considerando lo expuesto, y conforme de la revisión de la Exposición de Motivos y el Análisis Costo Beneficio (ACB) del Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR no se aprecia una adecuada justificación de la necesidad e importancia de las modificaciones que se pretenden efectuar al artículo 1 del Decreto Legislativo N° 829, al incorporar al Consejo Directivo del IRTP, un representante del Poder Legislativo y otro del Poder Judicial, sustentándose en la mera convocatoria de los demás poderes estado, sin precisar cómo es que la incorporación de dichos representantes (de los que no señala los requisitos e impedimentos para su acceso al cargo) repercutiría en términos concretos en una mejora en la gestión del IRTP a través del cumplimiento de sus metas y objetivos, motivo por el cual la citada propuesta normativa no se encuentra adecuadamente justificada, en los términos señalados en la normatividad citada.
- 3.24. Finalmente, cabe señalar que el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, establecidas en la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura¹⁸; y, en la Ley N° 29809, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁹; motivo por el cual, mediante Oficio Múltiple N° D000593-2022-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que para tal efecto emitan, sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 4.1 En atención a lo expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 1380/2021-CR, "Proyecto de Ley que reforma el Decreto Legislativo N° 829 que crea el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú - IRTP, e introduce en el Consejo Directivo a un representante del Poder Legislativo y un representante del Poder Judicial", es **NO VIABLE**.

¹⁸ Artículo 5.- Competencias exclusivas

El Ministerio de Cultura es el organismo rector en materia de cultura y ejerce competencia, exclusiva y excluyente, respecto de otros niveles de gobierno en todo el territorio nacional, en: a) La formulación, planeación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión, evaluación y fiscalización de las políticas nacionales y sectoriales del Estado en materia de cultura, aplicables y de cumplimiento en todos los niveles de gobierno y por todas las entidades del sector cultura. b) La formulación de planes, programas y proyectos nacionales en el ámbito de su sector para la promoción, defensa, protección, difusión y puesta en valor de las manifestaciones culturales. c) El dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de la política sectorial, la gestión de los recursos del Ministerio de Cultura y para el otorgamiento y reconocimiento de derechos, la sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia (...)

¹⁹ Artículo 4. Ámbito de competencia

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es la entidad competente en las siguientes materias:

- Derechos Humanos.
- Defensa jurídica del Estado.
- Acceso a la justicia.
- Política Penitenciaria.
- Regulación notarial y registral y supervisión de fundaciones.
- Defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
- Relación del Estado con entidades confesionales.
- Reinserción social de las y los adolescentes en conflicto con la Ley Penal".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional*

- 4.2 Al contener el Proyecto de Ley materias que se encuentran dentro del ámbito de competencia del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio Múltiple N° D000593-2022-PCM-SC se trasladó a dichos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, precisando que las opiniones que se emitan sean remitidas directamente a la referida Comisión Congresal.
- 4.3 Se recomienda remitir el presente informe, y el Informe N° D000134-2022-PCM-SSAP de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RICHARD EDUARDO GARCIA SABROSO
DIRECTOR DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: