

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

## COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA Período Anual de Sesiones 2020-2021

### DICTAMEN N° 5

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, las siguientes iniciativas legislativas:

- **El Proyecto de Ley 4510/2018-CR<sup>1</sup>**, presentado por el **grupo parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa de la **congresista Lourdes Alcorta Suero**, mediante el cual se propone declarar de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- **El Proyecto de Ley 4539/2018-CR<sup>2</sup>**, presentado por el **grupo parlamentario Fuerza Popular**, a iniciativa del **congresista César Segura Izquierdo**, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- **El Proyecto de Ley 4603/2018-CR<sup>3</sup>**, presentado por los **No Agrupados**, a iniciativa de la **congresista Yesenia Ponce Villarreal De Vargas**, mediante el cual se propone declarar de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público.

Luego del análisis y debate correspondiente en la sala de reuniones de la plataforma<sup>4</sup> de videoconferencia del Congreso de la República, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su **Novena** Sesión Ordinaria, del **24** de junio de 2020, acordó por **XXXX**, aprobar el dictamen negativo, con el voto favorable de los congresistas **XXXXX**.

.....

Las observaciones que motivaron el dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR, son: i) las iniciativas no cumplen con el principio de razonabilidad ni con el mandato constitucional, y ii) las iniciativas no fortalecen los principios democráticos, ambos relacionados con el

<sup>1</sup> [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0451020190702.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0451020190702.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0453920190709..pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0453920190709..pdf)

<sup>3</sup> [http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Proyectos\\_de\\_Ley\\_y\\_de\\_Resoluciones\\_Legislativas/PL0460320190723.pdf](http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0460320190723.pdf)

<sup>4</sup> Microsoft Team.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

principio de separación de poderes (Artículos 38, 45 y 51 de la Constitución Política del Perú)<sup>5</sup> y la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (numeral 22.5, Artículo 22).

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### a. Antecedentes legislativos en períodos anteriores

Las iniciativas legislativas que proponen la creación de un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, o similares, no son nuevas en el Congreso de la República. En efecto, en anteriores períodos parlamentarios, se han identificado las siguientes:

En el **Período Parlamentario 2006 – 2011** se presentaron dos proposiciones:

- El **Proyecto de Ley 2455/2007-CR**<sup>6</sup>, a iniciativa del congresista **Oswaldo Luizar Obregón**, respaldado multipartidariamente por los grupos parlamentarios denominados “Bloque Popular Compromiso Democrático”, “Unión Por el Perú”, “Alianza Nacional”, “Nacionalista” y “Fujimorista”, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica”.
- El **Proyecto de Ley 4163/2009-CR**<sup>7</sup>, a iniciativa del congresista **Aldo Estrada Choque**, respaldado por el grupo parlamentario “Nacionalista Unión Por el Perú”, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

En el **Período Parlamentario 2011 – 2016** se presentó una proposición:

- El **Proyecto de Ley 167/2011-CR**<sup>8</sup>, a iniciativa del congresista **Yonhy Lescano Ancieta**, respaldado por el grupo parlamentario “Alianza Parlamentaria”, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

### b. Antecedentes de los proyectos de ley en evaluación

En el **Período Parlamentario 2016 – 2021** se han presentado, hasta la fecha, tres iniciativas legislativas:

- El **Proyecto de Ley 4510/2018-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 2 de julio de 2019 y fue decretado, el 5 de julio de 2019, a la Comisión de

<sup>5</sup> STC N° 0030-2005-AI/TC, Fundamento 51.

<sup>6</sup> <https://bit.ly/2YcRYZQ>

<sup>7</sup> <https://bit.ly/3hG0GYi>

<sup>8</sup> <https://bit.ly/2UWsqqO>

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

- El **Proyecto de Ley 4539/2018-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 9 de julio de 2019 y fue decretado, el 19 de julio de 2019, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.
- El **Proyecto de Ley 4603/2018-CR** ingresó al Área de Trámite Documentario el 23 de julio de 2019 y fue decretado, el 12 de agosto de 2019, a la Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

#### c. Opiniones solicitadas

Para el **Proyecto de Ley 4510/2018-CR** se cursaron veinte solicitudes de opinión, todas del 23 de agosto de 2019, **no obteniéndose ninguna respuesta hasta la fecha**. Las entidades, institutos de investigación y universidades a las que se les requirió opinión fueron las siguientes:

1. Presidencia del Consejo de Ministros (Oficio 010-2019-2020-CCIT/CR);
2. Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (Oficio 011-2019-2020-CCIT/CR);
3. Ministerio de la Producción (Oficio 012-2019-2020-CCIT/CR);
4. Ministerio de Agricultura y Riego (Oficio 013-2019-2020-CCIT/CR);
5. Instituto Nacional de Innovación Agraria (Oficio 014-2019-2020-CCIT/CR);
6. Fondo para Innovación Ciencia y Tecnología (Oficio 015-2019-2020-CCIT/CR);
7. Fondo Nacional de Desarrollo Científico Tecnológico y de Innovación Tecnológica (Oficio 016-2019-2020-CCIT/CR);
8. Fondo de Investigación y Desarrollo para la Competitividad (Oficio 017-2019-2020-CCIT/CR);
9. Instituto Tecnológico de la Producción (Oficio 018-2019-2020-CCIT/CR);
10. Instituto Peruano de Energía Nuclear (Oficio 019-2019-2020-CCIT/CR);
11. Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana (Oficio 020-2019-2020-CCIT/CR);

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

12. Instituto Geofísico Nacional (Oficio 021-2019-2020-CCIT/CR);
13. Instituto Geográfico Nacional (Oficio 022-2019-2020-CCIT/CR);
14. Instituto del Mar del Perú (Oficio 023-2019-2020-CCIT/CR);
15. Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (Oficio 024-2019-2020-CCIT/CR);
16. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Oficio 025-2019-2020-CCIT/CR);
17. Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Oficio 026-2019-2020-CCIT/CR);
18. Universidad Nacional de Ingeniería (Oficio 027-2019-2020-CCIT);
19. Universidad Peruana Cayetano Heredia (Oficio 028-2019-2020-CCIT/CR); y,
20. Universidad Nacional Agraria La Molina (Oficio 029-2019-2020-CCIT/CR).

De otro lado, para el Proyecto de Ley 4539/2018-CR, se cursaron ocho solicitudes de opinión, todas del 12 de setiembre de 2019, **no obteniéndose ninguna respuesta hasta la fecha**. Las universidades e instituciones a las que se les requirió opinión fueron las siguientes:

1. Universidad Nacional San Agustín de Arequipa (Oficio 058-2019-2020-CCIT/CR);
2. Universidad San Antonio Abad del Cusco (Oficio 058-2019-2020-CCIT/CR);
3. Universidad Nacional de Trujillo (Oficio 060-2019-2020-CCIT/CR);
4. Universidad de Piura (Oficio 061-2019-2020-CCIT/CR);
5. Universidad del Centro del Perú (Oficio 062-2019-2020-CCIT/CR);
6. Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (Oficio 063-2019-2020-CCIT/CR);
7. Consejo Nacional de Educación (Oficio 064-2019-2020-CCIT/CR); y,
8. Asociación de Exportadores (Oficio 065-2019-2020-CCIT/CR).

Finalmente, para el Proyecto de Ley 4603/2018-CR, habiéndose revisado el Sistema de Trámite Documentario, se concluye que no se cursaron solicitudes de opinión a ninguna entidad.

#### d. Opiniones recibidas

Ninguno de los veintiocho (28) oficios remitidos, requiriendo opinión a las entidades, institutos de investigación, universidades e instituciones, han **sido respondidos** hasta la fecha.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

Sin embargo, sí se han recibido las siguientes opiniones ciudadanas:

- Respecto al Proyecto de Ley 4510/2018-CR:
  - El ciudadano Abel Sánchez Meza expresó que: *“Existen demasiadas carteras ministeriales. Lo mejor sería adecuar la propuesta al SINACYT”*<sup>9</sup>.
  - El ciudadano Iván Ronald Boluarte Cusirramos expresó que: *“no es necesaria la creación de un ministerio para este fin. Al igual que el SINAPLAN (Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico) tiene como órgano rector al CEPLAN, el CONCYTEC es el órgano rector del SINACYT y puede seguirse ordenando o mejorando su estructura sin necesidad de crear un nuevo ministerio que le reste o consuma competencias. El establecimiento de un nuevo ministerio, sus pliegos y sus unidades ejecutoras conllevaría al aumento desmesurado de burocracia innecesaria que podría no solo afectar el ingreso nacional sino también entorpecer el proceso de fomento de ciencia, tecnología e innovación. Muchas gracias por leer mi opinión”*<sup>10</sup>.
- Respecto al Proyecto de Ley 4539/2018-CR:
  - El ciudadano Jorge Luis Zorrilla Osorio expresó que el “MINISTERIO DE CIENCIA E INVESTIGACIÓN No es una decisión Burocrática. El Perú está en una situación estancada por muchos años. Países como Ecuador y Bolivia han desarrollado políticas y la organización de entidades que promueven la Investigación, Desarrollo e Innovación. (...) Es urgente un ministerio que tenga como objetivo el trabajo en la investigación”<sup>11</sup>.
  - El ciudadano Gilberto Eduardo Falla Figueroa expresó que, *“La Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTI) no se crean por ley, lo único que se crea con un ministerio es más burocracia, la CTI ya la viene realizando muchas entidades como el PNIA, el PNIPA, CONCYTEC, etc., lo que falta es más presupuesto y más capital humano trabajando en este tema, si de verdad queremos promover CTI (...) No más burocracia por favor, más conocimiento e imaginación para hacer CTI con lo que ya tenemos, sino nos seguiremos hundiendo en el tercer mundo”*<sup>12</sup>.
  - El ciudadano Luis Alberto Huertas Chanduvi expresó que *“La Investigación aplicando los conocimientos técnicos es una prioridad para el Perú, en vista que es muy escaso el profesional dedicado a la Investigación y la CONCYTEC es el organismo técnico que realiza esfuerzos para realizar Conferencias, Congresos o Talleres para explicar la investigación hecha por profesionales de diferentes áreas sectoriales en el Perú. (...)”*<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> <https://bit.ly/3fDbIM4>

<sup>10</sup> <https://bit.ly/3fDbIM4>

<sup>11</sup> <https://bit.ly/2V3PV8x>

<sup>12</sup> <https://bit.ly/2V3PV8x>

<sup>13</sup> <https://bit.ly/2V3PV8x>

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

- **Respecto** al Proyecto de Ley 4603/2018-CR
  - La ciudadana **Haydee Tapia** **expresó** que *“Crean más ministerios, más presupuesto, más burocracia, pero los fines para lo que fueron creados nunca se cumplen, actualmente hay científicos, profesionales de ciencias de química, de física, etc. que no son valorados ni reciben apoyo del Estado, muchos no ejercen la profesión de ciencia e investigación. En el Perú no se valora al profesional peruano, existe un racismo extremo y Endofobia, no se protege, no se valora, no se defiende al profesional de CIENCIA e Investigación”*<sup>14</sup>.

## II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS

Los tres proyectos de ley materia de estudio cumplen con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República. **Todos** están referidos a declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología, **aunque** con algunas **pequeñas** variantes.

El **Proyecto de Ley 4510/2018-CR**, en su fórmula legal, cuenta con un artículo único **que declara** de interés nacional y necesidad pública la creación del “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, precisando que dicho ministerio sería el rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica y de la Ciberseguridad de nuestro país, articulando los planes estratégicos y operativos.

**En tanto, el Proyecto de Ley 4539/2018-CR** **cuenta también** en su fórmula legal con un **solo** artículo, **el mismo que declara** de necesidad pública e interés nacional la creación del “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”.

**Por último, el Proyecto de Ley 4603/2018-CR** **contiene dos artículos** en su fórmula legal. **El primero** declara de necesidad pública y preferente interés nacional la creación del “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación” como organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público. **Mientras que el** segundo dispone que la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Educación, **efectúe** la implementación de **esta propuesta, en caso sea aprobada, ello** de acuerdo a sus facultades conferidas en el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”.

---

<sup>14</sup> <https://bit.ly/317VYwy>

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

### III. MARCO NORMATIVO

El análisis de los proyectos de ley se basa en el siguiente marco normativo que regula el ámbito de actuación del Congreso de la República y de la actual gobernanza de la ciencia, innovación y tecnología:

- **La Constitución Política del Perú** que, en sus Artículos 43, 78 y 79, establece el principio de separación de poderes, el principio de equilibrio presupuestario y la prohibición a los parlamentarios de crear o aumentar el gasto público, respectivamente.
- **El Reglamento del Congreso de la República** que, en su artículo 76, literal a del numeral 2.3, prescribe que las iniciativas legislativas no pueden proponer la creación ni el aumento de gasto público.
- **Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**, que, en el numeral 22.5 del artículo 22, establece que los ministerios son creados mediante ley, a propuesta del Poder Ejecutivo.

### IV. ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Para el análisis de las iniciativas legislativas, la Comisión utilizará el método mayéutico o socrático, consistente en realizar preguntas sobre la conveniencia de las propuestas legislativas, los antecedentes legislativos, la situación actual del sector y de las competencias del Poder Ejecutivo. Además, se sustentará la acumulación de las tres propuestas legislativas objeto de este dictamen.

Entonces, siguiendo el método de evaluación elegido por la Comisión, se formulan las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es la justificación de la acumulación de las iniciativas 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR?
- ¿Cuál fue la posición de las comisiones ordinarias sobre la creación de un ministerio de ciencia innovación y tecnología propuesta en iniciativas legislativas de anteriores periodos parlamentarios?
- ¿Cuál fue la posición de los gobernantes en los tres últimos mandatos presidenciales respecto a la posibilidad de crear un ministerio de ciencia, innovación y tecnología? y,
- ¿Son viables jurídicamente las iniciativas 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR?

A continuación, se da respuesta a cada una de ellas.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

i. ¿Cuál es la justificación de la acumulación de las iniciativas 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR?

Los tres proyectos de ley bajo análisis incluyen en su fórmula legal textos normativos que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional, o de preferente interés nacional, la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología. Es decir, las tres propuestas legislativas guardan una gran similitud tal como se puede apreciar en el Anexo 1, “Cuadro comparativo de Textos Legales propuestos en los proyectos de ley”, de este dictamen.

Siendo ello así, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, ajustándose al Reglamento del Congreso de la República y a la práctica y hermenéutica parlamentaria que establece que cuando dos iniciativas legislativas tienen elementos comunes estos se deben acumular en un solo pronunciamiento de la comisión, ha decidido acumular los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR.

Además, como respaldo de esta decisión cabe citar al “Manual del Proceso Legislativo” que señala:

*“(…) la finalidad de las acumulaciones responde a un criterio de consolidación temática, que busca integrar materialmente propuestas legislativas, temática y procesalmente conexas, con un criterio uniforme y coherente, en un dictamen que consolida las iniciativas en una sola propuesta de acto legislativo ante el Pleno; y, a un criterio de economía procesal, que permite tratar de manera más simple y directa lo semejante con lo semejante, en el mismo acto, evitando la innecesaria duplicación o reproducción de tareas”.*

Por consiguiente, la acumulación de las propuestas legislativas bajo análisis es reglamentaria debido a la concordancia de los temas que abordan.

ii. ¿Cuál fue la posición de las comisiones ordinarias sobre la creación de un ministerio de ciencia innovación y tecnología propuesta en iniciativas legislativas de anteriores periodos parlamentarios?

Como señalamos en la sección a. Antecedentes legislativos, existieron iniciativas legislativas que propusieron la creación de un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, o similares. Así, en el Período Parlamentario 2006 – 2011 se presentaron dos proyectos de ley, y en el Período Parlamentario 2011-2016, solo uno.

Sin embargo, ¿qué ocurrió con estos proyectos? ¿cuál fue la posición y criterio de los parlamentarios que integraron las comisiones ordinarias que analizaron estas propuestas?





Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

- El Proyecto de Ley 2455/2007-CR<sup>15</sup>, presentado el 29 de mayo del 2008, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica”, fue decretado a las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión; y a la **Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes**, como segunda comisión.

**La Comisión principal acordó archivar**<sup>16</sup> dicho proyecto con los siguientes fundamentos:

*“La iniciativa no cumple con los requisitos especiales de presentación aplicables a las proposiciones de ley que presentan los congresistas previstas en el numeral 2.2, inciso a) del artículo 76° del Reglamento del Congreso, conforme al artículo 79° de la Constitución Política, **puesto que tiene iniciativa de gasto.**”*

*Se propone crear un nuevo Ministerio denominado de Ciencia, Tecnología e Innovación, **lo que implica necesariamente, recurso del Presupuesto General de la República** para el financiamiento del nuevo ministerio para los cargos de la alta dirección y demás necesidades, sin considerar a las entidades públicas que incorporaría.*

*Por otro lado, conforme lo establece la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la creación de Ministerios es una potestad del Poder Ejecutivo, según su artículo 22.5 **“Los Ministerios son creados, fusionados y disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo (...)**<sup>17</sup>”*

Por otro lado, la **Comisión competente en los temas de ciencia y tecnología no alcanzó a pronunciarse**, es decir, no emitieron dictamen alguno, en ninguno de los tres períodos **anuales de sesiones en los que se tuvo oportunidad**: 2008-2009; 2009-2010 y 2010-2011.

- El Proyecto de Ley 4163/2009-CR<sup>18</sup>, presentado el 16 de julio del 2009, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, fue decretado a las comisiones de **Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes**, como primera comisión; y a la Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión.

<sup>15</sup> Del Período Parlamentario 2006 - 2011.

<sup>16</sup> <https://bit.ly/2BnJm9L>

<sup>17</sup> Lo resaltado y subrayado es nuestro.

<sup>18</sup> Del Período Parlamentario 2006 - 2011.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

**La Comisión principal y competente en los temas de ciencia y tecnología no llegó a pronunciarse** al respecto.

**La segunda Comisión acordó archivar**<sup>19</sup> dicho proyecto con los siguientes fundamentos:

*“La iniciativa legislativa contraviene lo establecido el Art. 79° de la Constitución Política del Perú y inciso a) del numeral 2.2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, el cual establece que los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que refiere a su presupuesto.*

*El crear un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, generaría un egreso al erario nacional contraviniendo lo establecido en la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso.*

*Asimismo, el inciso 22.5) del artículo 22° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que le corresponde al Poder Ejecutivo la remisión al Congreso de la República de los proyectos de Ley referente a la creación de ministerios. Por lo que se estaría vulnerando el Principio de Competencia establecido en la citada Ley”.*

- El **Proyecto de Ley 167/2011-CR**<sup>20</sup>, presentado a inicios del Período Parlamentario 2011 – 2016, el 8 de setiembre del 2011, mediante el cual se propuso la “Ley de creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, fue decretado a las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como primera comisión; y a la **Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología**, como segunda comisión.

**La Comisión principal acordó archivar**<sup>21</sup> dicho proyecto, con los siguientes fundamentos:

*“La iniciativa legislativa no cumple con los requisitos especiales de presentación aplicables a las proposiciones de ley que presentan los congresistas, previstas en el inciso a) del numeral 2.2 del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República y contraviene lo establecido en el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, puesto que la iniciativa presentada contiene iniciativa de gasto (...)*

*Asimismo, contraviene lo establecido en el numeral 22.5 del artículo 22° de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual señala que los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a **propuesta del***

<sup>19</sup> <https://bit.ly/3d9xx4o>

<sup>20</sup> Del Período Parlamentario 2011 – 2016.

<sup>21</sup> <https://bit.ly/2UV9UGE>

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

*Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de este modo la presente iniciativa legislativa vulnera la competencia establecida en la referida Ley Orgánica al Poder Ejecutivo*<sup>22</sup>.

En esta oportunidad, **la segunda Comisión, la especializada en temas de ciencia, innovación y tecnología, sí llegó a pronunciarse, acordando también archivar**<sup>23</sup> dicho proyecto considerando que se vulneraba el artículo 79 de la Constitución Política del Perú; el inciso a) del numeral 2.2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República y el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, llama especial atención que, la **Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología** del Período Legislativo 2012-2013, bajo la presidencia del congresista **Jesús Hurtado Zamudio** (Fuerza Popular), al tomar conocimiento del **Proyecto de Ley 167/2011-CR**, decidiera no dictaminarlo **a pesar de que**, a nuestro juicio, el único camino de **dicha iniciativa** era el archivo.

**En lugar de adoptar esta decisión**, sus integrantes<sup>24</sup> optaron por presentar una moción de orden del día<sup>25</sup>, porque concluyeron que "(...) *esta es una decisión [refiriéndose a la creación ministerio] y función intrínseca del Poder Ejecutivo, [En ese sentido] esta Comisión opta por exhortar, mediante una Moción de Orden del Día, al señor Presidente de la República para que se cree el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación como instrumento para lograr la correcta gobernanza e institucionalidad de la ciencia, la tecnología y la innovación en el país*"<sup>26</sup>.

Resulta relevante, para nuestro análisis, que en uno los considerandos de la Moción de Orden del Día 7710, de 18 de julio de 2013, se señale:

*"Que, siendo constitucionalmente viable y de **atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo la de crear un ministerio**, es que la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología propone la presente moción que pretende argumentar la solicitud de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, puesto que es de necesidad imperativa para potenciar nuestro desarrollo, fomentar empleos calificados y dejar de ser vendedores de materias primas y convertirnos en exportadores de productos con valor agregado"*<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> Lo resaltado es nuestro.

<sup>23</sup> <https://bit.ly/2NaYp9E>

<sup>24</sup> Hurtado Zamudio, Jesús Pánfilo; Becerril Rodríguez, Héctor Virgilio; De La Torre Dueñas, Hernán; Fujimori Higuchi, Kenji Gerardo; Guevara Amasifuen, Mesías Antonio; Llatas Altamirano, Cristóbal Luis; Pari Choquecota, Juan Donato; Valqui Matos, Néstor Antonio.

<sup>25</sup> <https://bit.ly/30XIFim>

<sup>26</sup> "Hacia un mundo mejor", 2013, Jesús Hurtado Zamudio, pag. 177.

<sup>27</sup> Lo resaltado y subrayado es nuestro.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

En ese sentido, mediante la moción, la Comisión de ese entonces, acordó:

**“PRIMERO:**

*La Comisión reconoce la necesidad de la creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, toda vez que no se ha logrado una adecuada gobernanza y articulación, siendo la estructura repetitiva desde su creación.*

(...)

**TERCERO:**

*Exhortar al señor Presidente de la República Ollanta Humala Tasso, crear el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, formulando la propuesta legislativa correspondiente, para no negarle al Perú su futuro.”*

iii. **¿Cuál fue la posición de los gobernantes en los tres últimos mandatos presidenciales respecto a la posibilidad de crear un ministerio de ciencia, innovación y tecnología?**

La Comisión considera pertinente analizar cuál fue el temperamento de nuestros gobernantes en los tres últimos mandatos presidenciales respecto a la creación de un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, considerando que, en el Congreso de la República se presentaron proyectos de ley desde el 2008<sup>28</sup>.

**• Gobierno del ex presidente Alan García Pérez, periodo 2006 - 2011**

En este gobierno se optó solo por fortalecer al Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), el ente estatal rector de los temas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) creado en 2004 mediante la Ley 28303, impulsando por primera vez en el Perú un Plan Nacional de CTI de largo plazo, con proyección al 2021. En esa línea, a través del Decreto Supremo 001-2006-ED se aprueba el “Plan Nacional Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación para la competitividad y el desarrollo humano PNCTI 2006 -2021”<sup>29</sup>.

La adopción de dicha opción para la gobernanza de la CTI en el referido periodo presidencial se hace más evidente si se considera que en este no se fue ajeno a la creación de ministerios, tan es así que se crearon dos carteras: el Ministerio del Ambiente (2008)<sup>30</sup> y el Ministerio de Cultura (2010)<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Proyecto de Ley 2455/2007-CR, presentado el 29 de mayo del 2008.

<sup>29</sup> <https://portal.concytec.gob.pe/index.php/concytec/estrategias/41-plan-nacional-de-cti-2006-2021>

<sup>30</sup> <http://www.minam.gob.pe/calendario-ambiental/dia-de-la-creacion-del-ministerio-del-ambiente/>

<sup>31</sup> <https://larepublica.pe/tendencias/475821-se-creo-el-ministerio-de-cultura/>

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

- **Gobierno del ex presidente Ollanta Humala Tasso, periodo 2011 - 2016,** En este periodo presidencial, sí existió un interés manifiesto por crear un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, no obstante, el mismo fue desapareciendo.

En efecto, en el Plan de Gobierno<sup>32</sup> del ex presidente Ollanta Humala se consideró que se crearía un ministerio con competencia en CTI, el cual sería responsable de proponer y ejecutar las políticas públicas en este campo.

El 24 de agosto de 2011, se reafirmó la intención de crear al ministerio ya que el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Salomón Lerner Ghitis, en la sesión de investidura de su gabinete ante el Pleno del Congreso de la República, manifestó “El Ejecutivo propondrá al Congreso un proyecto de ley para crear el Ministerio de Ciencia y Tecnología”<sup>33</sup>.

Dos años más tarde, el interés por el ministerio para la CTI parecía intacto por el anuncio que hiciera el ex presidente Ollanta Humala sobre aquel durante su viaje a la APEC, Tailandia (5 de octubre de 2013):

*“Tengo la ambición, ya no secreta, pues se las voy a decir ahora, de antes de finalizar mi Gobierno ver la posibilidad de crear el Ministerio de la Ciencia y la Tecnología; y para eso me van a ayudar ustedes, por favor, que todo lo que ha dicho se cumpla, está grabado”<sup>34</sup>.*

Inclusive, en esa aspiración de crear un ministerio para la CTI, se definió una hoja de ruta, la cual fue expuesta en el documento denominado “Nueva política e institucionalidad para dinamizar la CTI peruana”, presentado en enero de 2012 por la Comisión Consultiva para Ciencia, Tecnología e Innovación<sup>35</sup>. Este esfuerzo consideró los diagnósticos realizados sobre las políticas de CTI por la OECD (2011) y la UNCTAD (2011), planteando 76 instrumentos o líneas de acción a ejecutar desde el gobierno para desarrollar la CTI en el país.

La comisión consultiva, como resultado de su evaluación, presentó las siguientes alternativas de institucionalidad y gobernanza:

- **Creación** de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, una Comisión Interministerial y un Consejo Nacional de CTI.

<sup>32</sup> [https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno\\_ganaperu\\_2011-2016.pdf](https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf) (página 123).

<sup>33</sup> <https://andina.pe/ingles/noticia-exposicion-ante-congreso-del-presidente-del-consejo-ministros-salomon-lerner-ghitis-375236.aspx>

<sup>34</sup> <https://gestion.pe/economia/humala-confirma-intencion-crear-ministerio-ciencia-tecnologia-49787-noticia/>

<sup>35</sup> Comisión Consultiva para la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) del Ministerio de Educación (creada por Resolución Suprema Nro. 038-2011).

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

- **Creación** de una Secretaría Técnica de Ciencia Tecnología e Innovación en la Presidencia del Consejo de Ministros, una Comisión Interministerial, un Consejo Nacional de CTI y el nombramiento de un consejero presidencial.
- **Creación** de dos nuevos Viceministerios, uno en el Ministerio de Economía y Finanzas y el otro en el Ministerio de Educación.
- **Creación** de un consorcio público-privado al más alto nivel para el análisis de estrategias y el enunciado de políticas, con participación de 9 ministros de estado, gremios empresariales y representantes de la Academia.

**Pero, finalmente, la referida comisión recomendó:**

*"(...) la creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MCTI o MICTI); y, alternativamente, la creación de una Secretaría Técnica de Ciencia, Tecnología e Innovación en la Presidencia del Consejo de Ministros".*

Sin embargo, **cuando todo parecía encaminado para la creación de un ministerio para la gobernanza de la CTI**, el 18 de junio de 2012, la entonces ministra de Educación, Patricia Salas O'Brien, **afirmó** ante la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología **lo siguiente:**

*"(...) por ahora no habrá ningún Ministerio de Ciencia y Tecnología, según decisión consensuada por el Consejo de Ministros. Luego de evaluar las tres alternativas propuestas por los expertos consultados: crear un ministerio, una secretaría o un centro de innovación adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, éste descartó crear una nueva institución y se conformó con regresar el CONCYTEC a la PCM para reorganizarlo y darle mayor poder".*

De esta forma, se **canceló** toda aspiración y posibilidad de crear un "Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación" durante el mandato del **ex presidente Ollanta Humala a pesar de que hubiera contado con el respaldo del Congreso de la República ya que los grupos parlamentarios de "Gana Perú" y "Fuerza 2011", que sumaban más de la mitad del número legal de congresistas, estaban a favor de la creación de esa nueva cartera ministerial.**

La última acción del gobierno **del ex presidente Ollanta** Humala en este sector fue aprobar, en marzo de 2016, la Política Nacional para el Desarrollo de la Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CTI) ("Crear para Crecer") que define seis objetivos estratégicos que deberían atenderse para mejorar el funcionamiento del sistema de innovación nacional, tal como lo establece el Decreto Supremo 015-2016-PCM.



Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

En suma, como ya señalamos, en el gobierno del ex presidente Ollanta Humala, si bien existió interés en crear un ministerio para la CTI, este se fue diluyendo con el paso del tiempo hasta finalmente desaparecer.

- **Gobiernos del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski y del actual presidente Martín Vizcarra, período presidencial 2016 - 2021**

Durante el mandato del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, no se tuvo mucho margen para evaluar la necesidad de crear un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación” debido a la coyuntura política que condujo a su renuncia.

Cabe resaltar, sin embargo, que, en 2017, Juana Kuramoto, funcionaria de dicho gobierno y también del actual, presidido por Martín Vizcarra, hizo una evaluación al gobierno del ex presidente Ollanta Humala respecto a la CTI, la que se podría sintetizar en la siguiente frase:

*“La política de ciencia, tecnología e innovación (CTI) **ha experimentado avances sustanciales en los últimos cinco años**. El Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC) fue reorganizado y dotado con mayores recursos que permitieron dar un repunte sustancial en sus funciones de formulación de políticas, mejoramiento de la normatividad que afecta al sector y en la promoción de actividades de CTI. El presupuesto de esta institución se incrementó de US \$ 5 millones en 2012 a US \$ 40 millones en 2016, lo cual ha permitido ampliar sustancialmente el financiamiento de proyectos de investigación, equipamiento de laboratorios y formación de capital humano. Sin embargo, a pesar de este incremento de 8 veces todavía estamos sumamente lejos de los US \$ 460 millones con que cuenta CONICYT en Chile y de los US \$ 86 millones de COLCIENCIAS en Colombia”<sup>36</sup>.*

Asimismo, **sostuvo que**, para el período 2016 - 2021,

*“(…) los expertos han ayudado a formular una agenda de trabajo en cinco áreas para el siguiente quinquenio. En primer lugar, en el área de Fortalecimiento institucional **es importante que se siga consolidando el fortalecimiento institucional del CONCYTEC** debido al aumento de la escala de sus operaciones y a las demandas que hacen los diferentes actores del sistema de innovación nacional. También que se siga actualizando el marco*

<sup>36</sup> “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, Juana R. Kuramoto. El resaltado y subrayado es nuestro.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

*normativo de CTI y que se mejore el sistema de información y estadística de CTI*<sup>37</sup>.

En ese sentido, consideramos que la política del gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, continuada por el actual presidente Martín Vizcarra, respecto a la gobernanza de la CTI, es la de seguir consolidando y fortaleciendo al CONCYTEC y no crear un nuevo ministerio.

iv. **¿Son viables jurídicamente los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR?**

Habiéndose analizado lo ocurrido con las iniciativas legislativas<sup>38</sup> de los períodos parlamentarios anteriores que proponían la creación de un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, podemos colegir que todas las comisiones ordinarias que tenían responsabilidad de emitir pronunciamiento **decidieron archivarlo**, o evitaron **realizar alguno**; principalmente, porque consideraron que se estarían vulnerando los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú<sup>39</sup>, el inciso a) del numeral 2.3 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República<sup>40</sup> y el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>41</sup>.

Cabe resaltar que la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del Período Legislativo 2012-2013 reconoció que la creación del “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, es **“una decisión y función intrínseca del Poder Ejecutivo”**, por tal razón, solo se limitaron a emitir una moción de orden del día para exhortar al Poder Ejecutivo asuma tal responsabilidad.

Además, los tres últimos gobiernos tuvieron la oportunidad de crear un “Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología”, **por ser de su potestad, exclusiva y excluyente, conforme a ley, e, inclusive** en uno de ellos se anunció su creación, contando, también, con la recomendación de un Consejo Consultivo en favor de un ministerio; **pero**, sin embargo, **no se llegó a crear la referida cartera ministerial. El único y último cambio sustancial en materia de gobernanza de la CTI, ha sido el traslado del CONCYTEC, de estar adscrito al Ministerio de Educación pasó a la Presidencia del Consejo de Ministros.**

Por otro lado, la Comisión, luego de la revisión de las opiniones ciudadanas, verificó que hay opinión dividida respecto a la creación de un ministerio, siendo

<sup>37</sup> “Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021”, Juana R. Kuramoto.

<sup>38</sup> Proyecto de Ley 2455/2007-CR; Proyecto de Ley 4163/2009-CR y el Proyecto de Ley 167/2011-CR.

<sup>39</sup> Principio de equilibrio presupuestario y la prohibición de los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público.

<sup>40</sup> Referido a que las proposiciones de ley que presenten los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

<sup>41</sup> Referido a que los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.



Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

mayoritaria la oposición a dicha creación, recomendando no crear más burocracia, sino, utilizar eficaz y eficientemente los recursos existentes en el sector.

Sin embargo, en el presente dictamen no se evalúa, ni es su propósito, la conveniencia o no de un “Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología” para el país, sino, se evalúa si dicho ministerio **debe gestarse desde el Congreso de la República, a iniciativa de los parlamentarios.**

En ese orden de ideas, corresponde ahora analizar la viabilidad jurídica de los Proyectos de Ley 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR.

En principio, se debe precisar que las tres iniciativas proponen un texto legal de carácter declarativo. Pero, **¿por qué recurren los parlamentarios a proponer normas de declaración de necesidad e interés nacional o de utilidad pública?**

De la revisión de la exposición de motivos de las tres iniciativas, solo el Proyecto de Ley 4539/2018-CR, en su sección “Efectos de la vigencia de la norma en la legislación nacional”, precisa que dicha iniciativa tiene un efecto “únicamente exhortativo”, además, reitera que “no invade competencias del Poder Ejecutivo; ya que, su incidencia es de mera exhortación”.

En esa línea, hay quienes consideran que las leyes declarativas no revisten mayor importancia, que incluso su debate y aprobación distraen a los congresistas y “*consumen tiempo que puede ser utilizado en temas más trascendentes para el país*”. Sin embargo, como los parlamentarios no tienen iniciativa de gasto, ni participan directamente en la gestión del Estado, **es a través de las normas declarativas que hacen un llamado de atención al Poder Ejecutivo** para intervenir y resolver los problemas que aquejan a los ciudadanos. Dependerá del Poder Ejecutivo, de las autoridades regionales y locales y de la población trabajar en su implementación.

Por otro lado, ¿cuál es la posición del Poder Ejecutivo respecto a las leyes declarativas?

La **Consulta Jurídica N° 024-2018-JUS/DGDNCR**, de fecha 12 de junio de 2018, de la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señala que:

*“Las leyes que tienen el carácter de – declaratoria de interés y necesidad pública – son generalmente normas declarativas, emitidas por el Congreso de la República, las cuales **tienen la particularidad excepcional de carácter de un supuesto explícito**, y por tanto, no se adecúan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia. **Las normas declarativas presentan una vinculación política, no jurídica, del Poder Legislativo hacia el Poder***

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

***Ejecutivo;** no generan impacto económico en el presupuesto estatal, debido a que no imponen ninguna obligación jurídica ya que es competencia del Ejecutivo la presentación de iniciativas que generen gastos; como consecuencia de ello, su incumplimiento no tiene efectos jurídicos pues constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el competente para su realización; y la inobservancia de estas leyes declarativas no genera, Per sé, ningún tipo de responsabilidad<sup>42</sup>*

También, en el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, precisó que:

*(...) solo el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden expedir dispositivos normativos en los que se incluyan las nociones jurídicas necesidad pública e interés nacional, sea porque expidan una ley, un decreto de urgencia, un decreto legislativo o un decreto supremo, según corresponda”; además, “las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y **reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales**, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:*

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- **Que se fortalezcan los principios democráticos** y la convivencia pluralista.
- **Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.**
- **Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.**<sup>43</sup>

En ese sentido, de lo expuesto, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, estaría habilitada en proponer leyes con nociones jurídicas de necesidad y utilidad pública e interés nacional, pero la “**propuesta normativa no debería emanar de una actuación arbitraria**, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva exposición de motivos”.

Por lo tanto, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología establece que una declaratoria de necesidad y utilidad pública obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de

<sup>42</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.

<sup>43</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

carácter extraordinario. La exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para tratar la propuesta de solución al problema expuesto que se requiere.

Así, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de necesidad y utilidad pública deben justificarse y estar acordes con el **principio de razonabilidad y con el mandato constitucional**. Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención **siempre y cuando los efectos jurídicos** de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- a) Sean **razonables y proporcionales** con la misma, es decir, **no afecten derechos superiores como los constitucionales**; y
- b) Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva.

Culminado este análisis y habiendo establecido los requisitos que la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología deberá considerar para aprobar las normas que tienen el carácter de declaratoria de interés, necesidad pública o utilidad pública, es pertinente precisar ¿cómo se crean o se desactivan los ministerios en el Perú?

Actualmente, según la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los ministerios deben crearse por ley aprobada por el Congreso de la República. Sin embargo, en nuestro sistema político, que es un **sistema presidencialista**, es desde el Poder Ejecutivo, **específicamente del Presidente de la República**, de quien se origina la iniciativa para la creación de un ministerio.

Entonces, ¿será conveniente que la creación de un ministerio deba gestarse desde el Congreso de la República? **Precisando la pregunta, ¿la creación de un ministerio debe gestarse por iniciativa de un parlamentario?**

Consideramos que **la respuesta es negativa**, toda vez que, como se mencionó líneas arriba, la creación de un ministerio **se debe dar** a iniciativa del Presidente de la República, y esto ha sido así desde los inicios de la República, tal como lo podemos evidenciar en el artículo 72 de la Carta Magna de 1823, que **prescribía**:

*“Reside exclusivamente el ejercicio del Poder Ejecutivo en un ciudadano con la denominación de Presidente de la República”.*

Se observa, entonces, el arrastre caudillista cuando revelamos que la característica principal del control del gobierno peruano se deposita en manos del “primer funcionario del país”, en quien, por ley, reside el ejercicio del Poder Ejecutivo.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

De lo expuesto, apoyados en la Constitución Política del Perú, que en su artículo 43 dispone que *“El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes”*<sup>44</sup>, coincidimos con la conclusión a la que arribó la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, del Período Legislativo 2012-2013, reconociendo, también, que la creación de un “Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología”, es *“una decisión y función intrínseca del Poder Ejecutivo”*, agregando, además, que es una atribución exclusiva y excluyente. Entonces, las iniciativas para crear ministerios nacen primigeniamente en el núcleo del Poder Ejecutivo, en específico, por voluntad presidencial, más no en el Poder Legislativo ni en sus parlamentarios.

Entonces, siendo que los Proyectos de Ley 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR versan sobre la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología, la Comisión concluye que no cumplen con los requisitos de ser propuestas legislativas que tienen el carácter de declaratoria de interés, necesidad pública o utilidad pública por los siguientes motivos:

- No cumplen con el principio de separación de poderes ni con el de razonabilidad

En efecto, de aprobarse cualquiera de las iniciativas legislativas objeto de este dictamen, se estaría vulnerando el principio de separación de poderes (Artículo 43 de la Constitución Política) ya que, si bien la creación de un ministerio es constitucionalmente viable, esta es una atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo y no del Legislativo, ello, de acuerdo a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual es una norma de desarrollo constitucional y, por tanto, perteneciente al bloque constitucional para la interpretación de la Constitución.

Por otra parte, se podría estar afectando el principio de razonabilidad, el cual *“no tolera ni protege que se realicen o expidan actos o normas arbitrarias. Razonabilidad, en su sentido mínimo, es lo opuesto a la arbitrariedad y a un elemental sentido de justicia”*<sup>45</sup>.

Así, considerando que una de las funciones del Presidente de la República es cumplir y hacer cumplir las leyes, conforme al numeral 1 del Artículo 118 de la Constitución, no resultaría razonable utilizar la figura de una ley que

<sup>44</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional emitida el 5 de julio de 2004 en el Exp\_0090-2004-AA/TC sobre acción de amparo interpuesta por don Juan Carlos Callegari Herazo contra el Ministerio de Defensa.



Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

“exhorte” al Presidente de la República a activar una función intrínseca, exclusiva y excluyente de su investidura, como es la creación de un ministerio.

Ello, porque al ser función del Presidente hacer cumplir las normas legales, prácticamente, se le estaría obligando a crear una cartera ministerial a través de una ley exhortativa para tal fin.

En todo caso, el camino idóneo para exhortar al Presidente de la República respecto a la creación de un “Ministerio de Ciencia, Innovación y Tecnología”, es la figura de la “moción de orden del día”, tal como lo hiciera la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología del Período Legislativo 2012-2013.

- **Las iniciativas no fortalecen los principios democráticos**

Como señalamos en los párrafos inmediatamente precedentes, de aprobarse esta norma declarativa que exhorta al Poder Ejecutivo de crear un “Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, se estaría vulnerando el principio de separación de poderes porque el legislativo estaría invadiendo las atribuciones y competencias de aquel, pero no solo eso, sino que se entorpecería innecesariamente las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo.

Pero, esta vulneración al principio de separación de poderes implicaría, también, una afectación a los principios democráticos en los que se fundamenta nuestra Constitución. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*“(…) conforme a los artículos 3 y 43 de la Constitución, la República del Perú se configura como un Estado Democrático y Social de Derecho, y su gobierno se organiza según el principio de separación de poderes. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura”<sup>46</sup>.*

Por lo tanto, la no aprobación de estas iniciativas permitirá aplicar correctamente el principio de separación de poderes, que demanda

<sup>46</sup> STC 00005-2006-PI/TC. El subrayado es nuestro.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

desarrollar las competencias, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, “sin interferir con las competencias de los otros, pero, a su vez, entendiendo que todos ejercen una función complementaria en la consolidación de la fuerza normativa de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (Artículos 38°, 45° y 51°)”<sup>47</sup>.

Finalmente, esta Comisión es consciente de que el sector requiere de cambios estructurales urgentes y que no es suficiente haber reorganizado al **CONCYTEC en los gobiernos anteriores**, ni haberlo dotado con mayores recursos presupuestales, pues los resultados obtenidos a la fecha aún nos mantienen relegados, interna y externamente. Consideramos que, **el actual modelo de gobernanza, que ubica la CONCYTEC como ente rector de la CTI, tras 16 años de su implementación**, no permite al sector seguir avanzando ni lograr **los resultados suficientes**.

En consecuencia, **la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología considera que** ha llegado el momento de evaluar el cambio del modelo de gestión, sin embargo, creemos que, el camino correcto no es a través de una “Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación”, sino de una propuesta de reforma integral, trabajada conjuntamente con el Poder Ejecutivo, **en beneficio del país**.

## V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los **Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR**, mediante el cual se **proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología**; y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dase cuenta

Plataforma de videoconferencia del Congreso de la República.

Lima, ... de junio de 2020.

---

<sup>47</sup> STC N° 0030-2005-AI/TC, Fundamento 51.

Pre dictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR, 4539/2018-CR y 4603/2018-CR que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología.

**ANEXO 1: CUADRO COMPARATIVO DE TEXTOS LEGALES PROPUESTOS EN LOS PROYECTOS DE LEY**

PROYECTO DE LEY 4510/2018-CR	PROYECTO DE LEY 4539/2018-CR	PROYECTO DE LEY 4603/2018-CR
<p><b>LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA</b></p> <p><b>ARTICULO ÚNICO. Declárese de interés nacional y necesidad pública</b></p> <p>Declárese de interés nacional y necesidad pública la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>El Ministerio será el rector del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica y de la Ciberseguridad de nuestro país, articulando los planes estratégicos y operativos.</p>	<p><b>LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN</b></p> <p><b>Artículo Único. Declaración de necesidad pública e interés nacional</b></p> <p>Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p>	<p><b>LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN</b></p> <p><b>Artículo 1°. Declaración de Necesidad Pública y Preferente Interés Nacional.</b></p> <p>Declárese de necesidad pública y preferente interés nacional, la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, como organismo del Poder Ejecutivo con personería jurídica de derecho público.</p> <p><b>Artículo 2°. Acciones de implementación.</b></p> <p>La Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Educación, deberá efectuar las coordinaciones necesarias para la implementación de la presente ley, de acuerdo a las facultades conferidas en el numeral 22.5) del art. 22° de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</p>