

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

## COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS Período Anual de Sesiones 2022-2023

### DICTAMEN 02

Señora presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con los artículos 34 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 0281/2021-CR<sup>1</sup>**, presentado por el grupo parlamentario **Acción Popular**, a iniciativa del congresista **Carlos Javier Zeballos Madariaga**, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.

Luego del análisis y debate correspondiente, la Comisión de Energía y Minas, en su Segunda Sesión Ordinaria del 7 de setiembre de 2022, realizada en la **modalidad mixta**, en la Sala Miguel Grau Seminario del Congreso de la República [**presencial**] y en la sala de reuniones de la plataforma<sup>2</sup> de videoconferencia del Congreso de la República [**virtual**], acordó por **MAYORÍA** aprobar<sup>3</sup> el dictamen **NEGATIVO** recaído en el Proyecto de Ley 0281/2021-CR, con el **voto favorable de los congresistas**: [presencialmente] *Ilich Fredy López Ureña (AP)*; *Luis Kamiche Morante (PD)*; *Jorge Luis Flores Ancachi (AP)*; [a través de la plataforma de videoconferencias<sup>4</sup>] *Carlos Enrique Alva Rojas (ID)*; *Héctor José Ventura Ángel (FP)*; *Diego Alfonso Fernando Bazán Calderón (Av.P)*; *Miguel Ángel Ciccía Vásquez (RP)*; *Jorge Samuel Coayla Juárez (PB)*; *Diana Carolina Gonzales Delgado (Av.P)*; *Jeny Luz López Morales (FP)*; *Jorge Alberto Morante Figari (FP)*; *Alfredo Pariona Sinche (PL)*; *Segundo Toribio Montalvo Cubas (PL)*; *Segundo Teodomiro Quiroz Barboza (BMCN)*; *César Manuel Revilla Villanueva (FP)*; *Jorge Carlos Montoya Manrique (RP)*; *Eduardo Salhuana Cavides (APP)* y *Elizabeth Sara Medina Hermosilla (BMCN)*. **Con el voto en contra de la señora congresista: Margot Palacios Huamán (PL). No se encontraba presente en el momento de la votación, la señora congresista Rosio Torres Salinas (APP). Presentó licencia para la presente sesión el señor congresista Enrique Wong Pujada (PP).**

---

<sup>1</sup> <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM0Mg==/pdf/PL028120210920>

<sup>2</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

<sup>3</sup> Se solicitó autorización para la ejecución de los acuerdos, aprobándose por UNANIMIDAD, considerando la dispensa del trámite de aprobación del acta y de su lectura.

<sup>4</sup> Según lo establecido en los artículos 27-A y 51-A del Reglamento del Congreso de la República. Se utilizó la herramienta de *Microsoft Teams*.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

Las observaciones que motivaron el dictamen negativo recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR son: i) la iniciativa no cumple con el principio de razonabilidad ni con el mandato constitucional, y ii) la iniciativa no fortalece los principios democráticos, ambos relacionados con el 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

El Proyecto de Ley 0281/2021-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 20 de setiembre de 2021 y fue decretado el 27 del mismo mes, a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y a la Comisión de Energía y Minas, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, realizada el 24 de mayo de 2022, acordó por unanimidad la **NO APROBACIÓN**<sup>6</sup> del Proyecto de Ley 0281/2021-CR, remitiéndolo al archivo.

### b. Opiniones solicitadas

Se han cursado las siguientes solicitudes de opinión:

FECHA	INSTITUCIÓN	DOCUMENTO	RESPUESTAS
11-OCT-2021	Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Oficio 054-2021-2022/CEM-CR	SÍ
11-OCT-2021	Ministerio de Energía y Minas	Oficio 055-2021-2022/CEM-CR	NO
11-OCT-2021	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Oficio 056-2021-2022/CEM-CR	SÍ
11-OCT-2021	Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE)	Oficio 057-2021-2022/CEM-CR	NO
11-OCT-2021	Colegio de Ingenieros del Perú	Oficio 058-2021-2022/CEM-CR	SÍ
10-MAY-2022	Colegio de Ingenieros del Perú	Oficio 366-2021-2022/CEM-CR	SÍ
26-MAY-2022	Consejo Departamental de Lima, Capítulo de Ingeniería de Minas	Oficio 397-2021-2022/CEM-CR	NO

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

<sup>6</sup> [https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg5NTU=/pdf/PL%20281%20\(U\)](https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/Mjg5NTU=/pdf/PL%20281%20(U))

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

### c. Opiniones recibidas

Se han recibido y considerado las siguientes opiniones de las entidades e instituciones especializadas:

#### OPINIÓN DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS:

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de su entonces ministro, señor **Pedro Francke Ballvé**, mediante Oficio N° 1312-2021-EF/10.01, de fecha 26 de noviembre de 2021, adjunta el Informe N° 08001-2021-EF/50.06 de la Dirección General de Presupuesto Público, emite opinión **desfavorable**, con la siguiente conclusión:

##### **“III. CONCLUSIÓN:**

*Esta Dirección General, desde el ámbito estrictamente presupuestario, formula observación al Proyecto de Ley N° 281/2021-CR, Proyecto de Ley que crea el Vice Ministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas, por cuanto **vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria** reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31085; **contravendría el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú** y en el inciso 1 del numeral 2.1 de artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1440, y **la prohibición de iniciativa de gasto congresal**, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.”*

**[Resaltado y subrayado es nuestro]**

#### OPINIÓN DEL COLEGIO DE INGENIEROS DEL PERÚ - CONSEJO REGIONAL:

El Colegio de Ingenieros del Perú (CIP), a través de su decano nacional, ingeniero **Carlos Herrero Descalzi**, mediante Carta N° 1928-2019-2021/CIPCN/DN, de fecha 31 de diciembre de 2021, emite opinión **desfavorable**, con las siguientes consideraciones:

*“(…) el Colegio de Ingenieros del Perú **considera innecesaria la creación de un viceministerio de metalurgia y que sería suficiente crear una dirección general** y decirle que, entre las consideraciones, en el pasado han existido refinerías sin necesidad de viceministerio de metalurgia ya que la existencia de las refinerías está más bien vinculadas a hechos de la cadena económica. En sentido, le hago llegar las opiniones de diferentes miembros de nuestra orden concluimos en que:*

- *El Proyecto de Ley N° 281/2021-CR contempla promover la industrialización de los recursos mineros y encargarse de los pasivos ambientales mineros, a través de la creación del viceministerio de metalurgia, no obstante,*

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

consideramos que la propuesta generaría barreras burocráticas que afectaría la celeridad de los proyectos.

- Un Viceministerio de Metalurgia implicaría que se modifiquen las funciones de las Direcciones y Gerencias Regionales de Energía y Minas, y las del propio Ministerio de Energía y Minas, generando un proceso burocrático.
- Finalmente, el CIP no se adhiere al Proyecto de Ley para la creación del viceministerio de metalurgia, pero si con la conformación de una Dirección Técnica Ambiental de Metalurgia dentro del Viceministerio de Minas.”

[Resaltado y subrayado es nuestro]

#### OPINIONES DE OTRAS ENTIDADES:

El dictamen negativo<sup>7</sup> del Proyecto de Ley 0281/2021-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, incluye opiniones de las que resaltaremos las siguientes:

#### De la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

Según su Informe D000257-2021-PCM-SSAP, concluye en lo siguiente:

“(…)

- a. Se advierte que el proyecto de ley que establece la creación de un Viceministerio a través de la modificación de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, constituye una propuesta formulada por el Poder Legislativo.
- b. Los Viceministerios forman parte de la Alta Dirección de la estructura orgánica de los Ministerios. La Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Leyes de Organización y Funciones establecen el ámbito de competencia de la estructura básica de los Ministerios.
- c. Conforme a la interpretación de la Primera Disposición Transitoria de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; las Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios solo pueden ser formuladas por el Poder Ejecutivo, considerando que éstas establecen la estructura básica del Ministerio, sus funciones rectoras y delimitan los sectores de actuación del Ejecutivo.

El Poder Legislativo, al regular y delimitar mediante ley el establecimiento de políticas nacionales en materia metalurgia, incide en competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, debido a que el numeral 1, del artículo 4 de la LOPE, precisa que el diseño y ejecución de políticas corresponde únicamente a este último.

- d. El Poder Legislativo no puede determinar las materias que requieren la implementación de políticas nacionales, debido a que éstas forman

---

<sup>7</sup> Aprobado en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, realizada el 24 de mayo de 2022.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

parte de la Política General de Gobierno, cuya dirección recae en el Presidente de la República (Ejecutivo), transgrediéndose los principios de separación de poderes y de competencia.

- e. Asimismo, se advierte que las propuestas contenidas en el proyecto de ley tienen incidencia presupuestaria; en ese sentido, se recuerda la prohibición constitucional de generación de gasto público por parte de las iniciativas del Congreso de la República."

[Resaltado y subrayado es nuestro]

### De la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

Según su Informe D001552-2021-PCM-OGAJ, concluye en lo siguiente:

"... vulneraría el Principio de Separación de Poderes y el Principio de Competencia ya que afecta las competencias y funciones del Poder Ejecutivo, en lo relacionado con la iniciativa para el establecimiento de la estructura básica de los Ministerios que conforme se desprende del numeral 22.46 del artículo 22 y la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, corresponde a este Poder del Estado.

Adicionalmente, (...) afectaría el principio de separación de poderes al establecer en el numeral 14-A-1 del artículo 14-A, que se plantea incorporar en la Ley N° 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, como una de las funciones del Viceministerio de Metalurgia a crear, la de "Formular, coordinar, ejecuta y supervisar la política de desarrollo sostenible en materia de metalurgia de conformidad con la respectiva política nacional", cuando el numeral 1 del artículo 4 de la Ley N° 29158 señala que el Poder Ejecutivo tiene entre sus competencias exclusivas la de diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno; por lo que no correspondería al Poder Legislativo determinar las materias que requieran la implementación de políticas nacionales, debido a que estas forman parte de la Política General de Gobierno, cuya dirección recae en el Presidente de la República de acuerdo con el numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú".

[Resaltado y subrayado es nuestro]

### OPINIONES CIUDADANAS:

Asimismo, se han recibido las siguientes opiniones ciudadanas:

- La ciudadana **Paola Cruz** expreso que: "En esta crisis económica la inversión debería ir más a la seguridad ciudadana y salud".
- El ciudadano **Miguel Alejandro Arenaza Vásquez** expresó que: "Por supuesto que en el Estado debe existir una especialización en cada área. Sin embargo, el análisis costo-beneficio del proyecto en comentario carece de un

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

*estudio sesudo. El presupuesto con el que cuenta la cartera de Energía y Minas está destinado a cubrir los gastos/costos ya establecidos cuando se otorgó dicho presupuesto, por ejemplo, las remuneraciones del personal. Es así que la creación de un nuevo viceministerio irroga la contratación de más personal para cubrir su actividad. En ese sentido, en el análisis costo-beneficio descrito, no se indicó las razones por las que el nuevo viceministerio no necesitaría más personal y, por consiguiente, no irrogará gasto en las arcas del Estado”.*

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de ley materia de estudio cumple con los requisitos formales señalados en el artículo 75 y en el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

El **Proyecto de Ley 281/2021-CR**, en su fórmula legal, cuenta con dos artículos, el en el artículo primero se establece el objeto de la ley, la misma que se refiere a crear en el Ministerio de Energía y Minas el Viceministerio de Metalurgia. En el artículo segundo se propone modificar la Ley 30705, incorporando el artículo 14-A, precisando que el Viceministro de Metalurgia es la autoridad inmediata al ministro en asuntos de su competencia y por encargo del ministro ejerce las siguientes funciones:

- Formular, coordinar, ejecutar y supervisar la política de desarrollo sostenible en materia de metalurgia de conformidad con la respectiva política nacional.
- Promover la industrialización de los recursos mineros cualquiera sea su naturaleza, dentro del territorio nacional para crear valor agregado y trabajo.
- Coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos y entidades a su cargo, conforme al Reglamento de Organización y Funciones.
- Emitir resoluciones viceministeriales en los asuntos que le corresponden conforme a ley.
- Las demás que le asigne la ley y el Reglamento de Organización y Funciones.

## III. MARCO NORMATIVO

El análisis del proyecto de ley se basa en el siguiente marco normativo que regula el ámbito de actuación del Congreso de la República (Poder Legislativo) y del ámbito de actuación del Poder Ejecutivo:

- **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.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

- **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 [por ende los viceministerios] son creados mediante ley, a propuesta del Poder Ejecutivo.
- **Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.**
- **Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.**

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

Para el análisis de las iniciativas legislativas, la Comisión utilizará el método mayéutico, consistente en realizar preguntas sobre la conveniencia de la propuesta legislativa y de las competencias del Poder Ejecutivo. Entonces, siguiendo el método de evaluación elegido por la Comisión, se formulan las siguientes interrogantes:

- i) **¿Es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la creación de un viceministerio?**
- ii) **¿Es viable jurídicamente la iniciativa 281/2021-CR?**

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

- i. **¿Es competencia exclusiva del Poder Ejecutivo la creación de un viceministerio?**

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado ha realizado un análisis interesante respecto a esta pregunta, la cual reproducimos en su totalidad:

La Constitución establece que es atribución del Presidente de la República *“dirigir la política general de gobierno”* (artículo 118.3) y *“ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan”* (artículo 118.24).

Adicionalmente señala que *“la dirección y gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros; y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo”* (Constitución artículo 119).

En esa dirección, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, regula la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo (cfr. Constitución 106) y establece entre otras disposiciones los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo (cfr. LOPE artículo 1).

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

En tal sentido, vale la pena señalar en torno a la organización de los ministerios:

- **Los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo.** El redimensionamiento y reorganización de los ministerios se podrá hacer mediante Decreto Supremo, **con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros** (LOPE 22.5).
- El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones (LOPE 22.4), que establece su estructura básica y sus funciones (LOPE 24 párr. 3ro).

Las leyes de organización y funciones en términos de organización definen las atribuciones de la Alta Dirección (Ministro, Viceministros y Secretario General) y **su presentación corresponde a la iniciativa del Poder Ejecutivo** (Primera Disposición Complementaria Transitoria).

- El Reglamento de Organización y Funciones establece la estructura orgánica de los ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos, Se aprueba mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (LOPE 22.5 y 24 párr. 4to).
- **Corresponde a cada ministro proponer la organización interna de su ministerio** y aprobarla de acuerdo con las competencias que les atribuye la Ley (LOPE 25.4).

La Ley 27658, Ley Marco de Modernización del Estado, señala:

- La Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (cfr. Artículo 5-A). Sus competencias y atribuciones como sistema y ente rector están reguladas por el Título V de la LOPE. En ese sentido, se dispone del DS 054-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado.
- Para normas referidas a organización del Estado, tales como la creación de ministerios, así como de entidades, instituciones, de organismos públicos descentralizados, autoridades autónomas, corporaciones, fondos o cualquier otra entidad del Estado, **se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros** (cfr. Segunda disposición).

De lo expuesto, la asignación de competencias en la materia se puede colegir que **la creación del Viceministerio de Metalurgia corresponde a una**

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

**iniciativa propia, exclusiva del Poder Ejecutivo, y no del Poder Legislativo**, que debiera contener la creación del Viceministerio de Metalurgia.

ii. **¿Es viable jurídicamente el Proyecto de Ley 281/2021-CR?**

Habiéndose analizado las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo que, de no respetarse se estarían vulnerando los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú<sup>8</sup>, el inciso a) del numeral 2.3 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República<sup>9</sup> y el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>10</sup>. En esta línea de criterios se dieron las dos opiniones ciudadanas, recomendando no crear más burocracia, sino, utilizar eficaz y eficientemente los recursos existentes en el sector, o en todo caso redirigirlas a la seguridad ciudadana y salud<sup>11</sup>.

No obstante, debe quedar claro que, en el presente dictamen no se evalúa, ni es su propósito, la conveniencia o no de un “Viceministerio de Metalurgia” 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 del Proyecto de Ley 281/2021-CR.

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, en este caso de un viceministerio.

Entonces, ¿será conveniente que la creación de un ministerio o viceministerio deba gestarse desde el Congreso de la República? Precizando la pregunta, ¿la creación de un ministerio o viceministerio 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:

<sup>8</sup> Principio de equilibrio presupuestario y la prohibición de los parlamentarios de crear, o aumentar el gasto público.

<sup>9</sup> Referido a que las proposiciones de ley que presenten los congresistas no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público.

<sup>10</sup> Referido a que los ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo.

<sup>11</sup> La ciudadana Paola Cruz expuso que: “En esta crisis económica la inversión debería ir más a la seguridad ciudadana y salud”.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

*“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.

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>12</sup>, coincidimos con la conclusión a la que arribó la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, reconociendo, también, que la creación de un “Viceministerio de Metalurgia”, es *“una decisión y función intrínseca del Poder Ejecutivo”*, agregando, además, que es una atribución exclusiva y excluyente. Entonces, las iniciativas para crear ministerios o viceministerios 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 el Proyecto de Ley 281/2021-CR versa sobre la creación de un viceministerio relacionado al Sector Energía y Minas, **la Comisión concluye que no cumplen con los requisitos** establecidos en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República:

- **No cumple con el principio de separación de poderes ni con el de razonabilidad**

En efecto, de aprobarse la iniciativa legislativa 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 (o viceministerio) 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>13</sup>.

---

<sup>12</sup> El resaltado y subrayado es nuestro.

<sup>13</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.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

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

En todo caso, el camino idóneo para exhortar al Presidente de la República respecto a la creación de un “Viceministerio de Metalurgia”, es la figura de la “moción de orden del día”.

- **La iniciativa no fortalece los principios democráticos**

Como señalamos en los párrafos inmediatamente precedentes, de aprobarse esta norma que crea un “Viceministerio de Metalurgia”, 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>14</sup>.*

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

---

<sup>14</sup> STC 00005-2006-PI/TC. El subrayado es nuestro.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

*de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (Artículos 38°, 45° y 51°)*<sup>15</sup>.

En consecuencia, por las razones expuestas, la Comisión de Energía y Minas considera que no es viable jurídicamente aprobar el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.

## V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Energía y Minas, de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN** de los **Proyecto de Ley 281/2021-CR**, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas; y, por consiguiente, su envío al archivo.

Dese cuenta

Sala de Sesiones del Congreso de la República.

Lima, 7 de setiembre de 2022.

---

<sup>15</sup> STC N° 0030-2005-AI/TC, Fundamento 51.

Dictamen NEGATIVO recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, mediante el cual se propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio.

Siguen firmas ...