

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, que propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES, Y
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021 – 2022**



Señora Presidenta:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el siguiente proyecto de ley:

- **Proyecto de Ley 281/2021-CR** del grupo parlamentario Acción Popular a iniciativa del congresista Carlos Javier Zeballos Madariaga que propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la décimo séptima sesión ordinaria, celebrada el martes 24 de mayo de 2022, del Período Anual de Sesiones 2021 – 2022, realizada por medios virtuales en la plataforma Microsoft Teams, acordó por **UNANIMIDAD** de los presentes **APROBAR** el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 281/2021-CR**, con el **voto favorable** de los congresistas Rosío Torres Salinas, Alfredo Pariona Sinches, Lucinda Vásquez Vela, Américo Gonza Castillo, Martha Lupe Moyano Delgado, Nilza Merly Chacón Trujillo, Jorge Luis Flores Ancachi, Karol Ivett Paredes Fonseca, María Jéssica Córdova Lobatón, Esdras Ricardo Medina Minaya y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

La Comisión en su Décimo Séptima Sesión Ordinaria efectuada el martes 24 de mayo de 2022, aprobó por unanimidad autorizar la ejecución de los acuerdos sin esperar la aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El **Proyecto de Ley 281/2021-CR**, fue presentado a trámite 20 de setiembre de 2021 y remitido el 27 de setiembre de 2021 mediante decreto de envío a la Comisión de

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado como primera comisión dictaminadora y a la Comisión de Energía y Minas como segunda.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El **Proyecto de Ley 281/2021-CR** tiene por objeto crear en el Ministerio de Energía y Minas el vice ministerio de Metalurgia (artículo 1) y para tal fin incluye en la Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas un artículo (14-A) referido al Viceministro de Metalurgia detallando sus funciones, siendo las principales las referidas a: 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; y, coordinar, orientar y supervisar las actividades que cumplen los órganos y entidades a su cargo.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 17658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas.
- Reglamento del Congreso de la República.

IV. OPINIONES RECIBIDAS

4.1. Ministerio de Economía y Finanzas

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

Mediante el oficio 1311-2021-EF/10.1 se remite el Informe 0801-2021-EF/50.06 de la Dirección General de Presupuesto Público, cuya conclusión formula observación desde el punto presupuestario, señalando que:

"... por cuanto vulneraría las reglas para la estabilidad presupuestaria reguladas en los incisos 3 y 4 del numeral 2.2 de la Ley 31085 Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021; contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario recogido en el artículo 78 de la Constitución Política del Perú y en el inciso 1 del numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440 Ley del Sistema Nacional de Presupuesto Público ; y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú."

4.2. Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros

El informe D000257-2021-PCM-SSAP remitido, concluye de la siguiente manera:

- 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 y 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 competencias exclusivas del

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

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 requieran la implementación de políticas nacionales, debido a que éstas forman 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"*

4.3. Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros

El informe D001552-2021-PCM-OGAJ remitido, concluye de la siguiente manera:

"...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 Transitoria de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, corresponde a este Poder del Estado.

Adicionalmente, la Autógrafa de Ley 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, ejecutar 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

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

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 al numeral 3 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú."

4.4. Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Energía y Minas

Del informe 1140-2021-MINEM/OGAJ remitido, se puede destacar las siguientes consideraciones:

"3.1.12 El Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico ' INGEMMET, mediante Informe 0250-2021-INGEMMET/GG-OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica señala que el proyecto de ley es inviable, entre otros, por no haber contemplándolos estándares de técnica normativa establecidos en la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supero 008-2006-JUS . Asimismo, en el mencionado informe indica que el Viceministerio de Minas no se dedica exclusivamente a la especialidad de Ingeniería de Minas, sino que abarca a todas las actividades mineras: geología, minería y metalurgia, por lo tanto, la creación de un Viceministerio de Metalurgia para desarrollar actividades ya asignadas, se condice con el principio de eficiencia".

"3.1.13 Cabe agregar que en cuanto al numeral 14-A-2 del artículo 2 del Proyecto de Ley, es preciso señalar que el Ministerio de Energía y Minas no es el sector competente para la promoción de la industrialización, siendo que las mismas están a cargo del Ministerio de la Producción, de conformidad al numeral 3.1 del artículo 3 y los literales a y b del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, en el cual establecen que el Ministerio de la Producción es competente en las materias de industria; y tiene como función específica de

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

competencia compartida dictar normas y políticas sobre la promoción de la industria; así como formular y aprobar planes nacionales sobre la promoción de la industria , así como formular y aprobar planes nacionales de desarrollo sostenible de promoción de la industria, comercio interno y servicios; entre otros."

Y concluye que el proyecto de ley "no es viable" por las observaciones legales mencionadas.

V. ANALISIS DE LA PROPUESTA

5.1. El arreglo de competencias en la materia

La Constitución establece que es atribución del Presidente de la República "dirigir la política general del 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).

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)

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

- 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 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 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 de cualquier otra entidad del Estado, se requiere de la opinión técnica previa de la Presidencia del Consejo de Ministros. (cfr. segunda disposición)

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**

De la consideración de la asignación de competencias en la materia se puede colegir que la creación del Viceministerio de Metalurgia corresponde a una iniciativa propia, exclusiva del Poder Ejecutivo, que debiera contener la creación del Viceministerio de Metalurgia.

5.2. Consideraciones específicas a la propuesta

Del examen de la propuesta en el marco de la Ley 30705, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Energía y Minas, supondría no sólo la inclusión de un artículo que lo incluya, sino una modificación en el conjunto de la mencionada ley, implicando la inclusión de la materia en el ámbito de competencia definido (artículo 4), las competencias exclusivas (artículo 5) y la funciones rectoras (artículo 7), así como varias de las competencias específicas para el ejercicio de competencias compartidas (artículo 8). Luego se encuentra las modificaciones necesarias en la alta dirección (artículo 10.1).

En la iniciativa presentada, no hay desarrollo específico acerca de dos asuntos que implican competencias del Poder Ejecutivo:

- a) En las funciones que se le asignaría al viceministerio en mención, pero no se establece la referencia precisa con relación a la política nacional acerca de la materia "metalurgia" (cfr. LOPE 4).
- b) En las funciones se anota "promover la industrialización de los recursos mineros", lo que requiere una delimitación de competencias y funciones con el Ministerio de la Producción, (D. Leg. 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción), siendo que la materia "industria" está dentro de sus responsabilidades.

Lo cual implica que necesariamente se requiere de la iniciativa del Poder Ejecutivo, dado que está en su potestad la organización de sus instancias y que los ministerios "comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad" (LOPE 22.1).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-CR, que propone crear el Viceministerio de Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.

5.3. Iniciativa de gasto

Adicionalmente debe anotarse que, de conformidad con la Constitución, los congresistas "...no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos..." (cfr. Constitución 79 y Reglamento del Congreso 76 2. a); y la propuesta de creación supone una acción en esa dirección, que además compromete el Principio de Equilibrio Financiero.

I. CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, la Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal c) del

Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 281/2021-CR y en consecuencia su remisión al



Firmado digitalmente por:
PARRON SINCHE Arleto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 12:29:00-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON CRUJILLO Nilza Ivry
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 16:22:59-0500

Dese cuenta.

Sala de Comisiones

Lima, 24 de mayo de 2022



Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha Lupe
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/05/2022 12:09:14-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma Martina
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/05/2022 16:47:51-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 11:18:26-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria Jessica
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 12:35:13-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol Ivett
FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 30/05/2022 12:12:08-0500



Firmado digitalmente por:
GONZA CASTILLO Américo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/05/2022 12:57:33-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 24 de marzo de 2023 .

Con acuerdo del Consejo Directivo,
paso al archivo. -



.....
HUGO F. ROVIRA ZAGAL
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 281/2021-
CR, que propone crear el Viceministerio de
Metalurgia en el Ministerio de Energía y Minas.**



Firmado digitalmente por:
MEDINAMINAYA Esdras
Ricardo FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 31/05/2022 08:48:15-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2022 16:38:02-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/06/2022 16:52:57-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2022 16:36:21-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 06/06/2022 16:36:43-0500