

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-CR¹, 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-CR², 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-CR³, presentado por los **No Agrupados**, a iniciativa de la congresista **Yessenia 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 plataforma⁴ de videoconferencia del Congreso de la República, la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología, en su Primera Sesión Extraordinaria, del 1 de julio de 2020, acordó por **UNANIMIDAD**, aprobar el dictamen negativo, con el voto favorable de los congresistas *Manuel Aguilar Zamora (AP)*, *Yessi Fabián Díaz (AP)*, *Lusmila Pérez Espíritu (APP)*, *Absalón Montoya Guivin (FA)*, *Isaías Pineda Santos (Frepap)*, *Valeria Carolina Valer Collado (FP)*, *Luis Reymundo Dioses Guzmán (SP)* y *Francisco Rafael Sagasti Hochhausler (PM)*.

¹ http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0451020190702.pdf

² http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0453920190709.pdf

³ http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0460320190723.pdf

⁴ Microsoft Team.

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 congresista *Marco Antonio Verde Heidenger (APP)* no estuvo presente en la sesión al momento de la votación.

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 principio de separación de poderes (Artículos 38, 45 y 51 de la Constitución Política del Perú)⁵ 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**⁶, 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**⁷, 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:

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

⁶ <https://bit.ly/2YcRYZQ>

⁷ <https://bit.ly/3hG0GYi>

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 167/2011-CR⁸, 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 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 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.

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);

⁸ <https://bit.ly/2UWsqrC>

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.

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);
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);

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.

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.

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

- Respecto al **Proyecto de Ley 4510/2018-CR**:
 - El ciudadano **Abel Sánchez Meza** expuso que: *“Existen demasiadas carteras ministeriales. Lo mejor sería adecuar la propuesta al SINACYT”*⁹.
 - 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”*¹⁰.
- 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**

⁹ <https://bit.ly/3fDbIM4>

¹⁰ <https://bit.ly/3fDbIM4>

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.

Investigación, Desarrollo e Innovación. (...) Es urgente un ministerio que tenga como objetivo el trabajo en la investigación”¹¹.

- 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”¹².*
- 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. (...)”¹³.*
- 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”¹⁴.*

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

¹¹ <https://bit.ly/2V3PV8x>

¹² <https://bit.ly/2V3PV8x>

¹³ <https://bit.ly/2V3PV8x>

¹⁴ <https://bit.ly/317VYwy>

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.

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”.

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

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.

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:

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

- 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:

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 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?

- El **Proyecto de Ley 2455/2007-CR¹⁵**, 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 archivar¹⁶ 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.**”*

¹⁵ Del Período Parlamentario 2006 - 2011.

¹⁶ <https://bit.ly/2BnIm9L>

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.

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 (...)¹⁷”

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-CR¹⁸, 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.

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

La segunda Comisión acordó archivar¹⁹ 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

¹⁷ Lo resaltado y subrayado es nuestro.

¹⁸ Del Período Parlamentario 2006 - 2011.

¹⁹ <https://bit.ly/3d9xx4e>

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.

ministerios. Por lo que se estaría vulnerando el Principio de Competencia establecido en la citada Ley”.

- El Proyecto de Ley 167/2011-CR²⁰, presentado a inicios del Período Parlamentario 2011 – 2016, 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 archivar²¹ 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 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”*²².

En esta oportunidad, **la segunda Comisión, la especializada en temas de ciencia, innovación y tecnología, sí llegó a pronunciarse, acordando también archivar**²³ 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

²⁰ Del Período Parlamentario 2011 – 2016.

²¹ <https://bit.ly/2UV9UGE>

²² Lo resaltado es nuestro.

²³ <https://bit.ly/2NaYp9E>

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.

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 integrantes²⁴ optaron por presentar una moción de orden del día²⁵, 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*"²⁶.

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"*²⁷.

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."

²⁴ 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.

²⁵ <https://bit.ly/30XIFim>

²⁶ "Hacia un mundo mejor", 2013, Jesús Hurtado Zamudio, pag. 177.

²⁷ Lo resaltado y subrayado es nuestro.

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. **¿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 2008²⁸.

• **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**”²⁹.

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)³⁰ y el Ministerio de Cultura (2010)³¹.

• **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 Gobierno³² 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

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

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

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

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

³² https://www.presidencia.gob.pe/images/archivos/plandegobierno_ganaperu_2011-2016.pdf (página 123).

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.

República, manifestó “El Ejecutivo propondrá al Congreso un proyecto de ley para crear el Ministerio de Ciencia y Tecnología”³³.

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”*³⁴.

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 Innovación³⁵. 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.
- 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:

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

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

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

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 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.

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

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.

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”³⁶.*

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 normativo de CTI y que se mejore el sistema de información y estadística de CTI”³⁷.*

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 legislativas³⁸ de los periodos 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**

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

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

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

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.

archivarlo, o evitaron realizar alguno; principalmente, porque consideraron que se estarían vulnerando los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú³⁹, el inciso a) del numeral 2.3 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República⁴⁰ y el numeral 22.5 del artículo 22 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo⁴¹.

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 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?**

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

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

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

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 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 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”⁴².

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

⁴² El resaltado y subrayado es nuestro.

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.

*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.⁴³”*

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 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:

⁴³ El resaltado y subrayado es nuestro.

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.

- 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? Precizando 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.

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”⁴⁴, 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

⁴⁴ El resaltado y subrayado es nuestro.

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.

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”*⁴⁵.

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”* 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*

⁴⁵ 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 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.

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”⁴⁶.

Por lo tanto, la no aprobación de estas iniciativas 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 de la Constitución, como Norma Suprema del Estado (Artículos 38°, 45° y 51°)”⁴⁷.

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

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

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



Firmado digitalmente por:
VALER COLLADO Valeria
Carolina FAU 20161748126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 02/07/2020 17:29:29-0500



Firmado digitalmente por:
SAGASTI HOCHHAUSLER
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 05/07/2020 15:28:03-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAYA GUIVIN ABSALON
FIR 09446228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 13/07/2020 17:53:46-0500



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA

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.

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 envió al archivo.

Dase cuenta

Plataforma de videoconferencia del Congreso de la República.

Lima, 1 de julio de 2020.



Firmado digitalmente por:
FABIAN DIAZ YESSY NELIDA
FIR 45389316 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 02/07/2020 09:44:22-0500



Firmado digitalmente por:
DIOSES GUZMAN Luis
Reymundo FIR 03483584 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 02/07/2020 09:18:48-0500



Firmado digitalmente por:
MONTAYA GUIVIN ABSALON
FIR 09446228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/07/2020 19:08:24-0500



Firmado digitalmente por:
PEREZ ESPIRITU Lusmila
FAU 20161748126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 02/07/2020 10:08:36-0500



Firmado digitalmente por:
PINEDA SANTOS Isaias FAU
20161748126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 02/07/2020 12:04:51-0500



Firmado digitalmente por:
AGUILAR ZAMORA Manuel FAU
20161748126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 01/07/2020 22:58:43-0500

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>LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA</p> <p>ARTICULO ÚNICO. Declárese de interés nacional y necesidad pública</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>LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN</p> <p>Artículo Único. Declaración de necesidad pública e interés nacional</p> <p>Declárese de necesidad pública e interés nacional la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p>	<p>LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN</p> <p>Artículo 1º. Declaración de Necesidad Pública y Preferente Interés Nacional.</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>Artículo 2º. Acciones de implementación.</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. 22º de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</p>

COMISIÓN DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

ACTA DE LA PRIMERA SESIÓN EXTRAORDINARIA

Miércoles, 1 de julio de 2020

ACUERDOS ADOPTADOS POR UNANIMIDAD:

- Conformación del Grupo de Trabajo Especial para la elaboración de un anteproyecto de ley para fortalecer la gobernanza de la ciencia, tecnología e innovación.
- Aprobación por del 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, recomendando su no aprobación y su envío al archivo.
- Aprobación de la dispensa del trámite de aprobación del Acta de la primera Sesión Extraordinaria de la Comisión, y de su lectura, para la ejecución de los acuerdos.

A través de la plataforma de videoconferencias¹ del Congreso de la República, siendo las once y diez minutos del miércoles 1 de julio del presente año, bajo la presidencia del congresista **Francisco Rafael Sagasti Hochhausler**, se dio inicio a primera sesión extraordinaria, con la presencia de los señores **congresistas titulares** Manuel Aguilar Zamora (AP), Absalón Montoya Guivin (FA), Luis Reymundo Dioses Guzmán (SP), Lusmila Pérez Espíritu (APP), Isaías Pineda Santos (Frepap), Valeria Valer Collado (FP), Marco Antonio Verd Heidenger (APP) y el **congresista accesitario** Wilmer Cayllahua Barrientos (Frepap).

El **presidente** manifestó que la sesión extraordinaria se convocó, con agenda fija, teniendo en cuenta el Decreto de la Presidencia 001-2020-2021-P/CR, del 25 de junio se decretó la ampliación de la Primera Legislatura Ordinaria del Período de Sesiones 2020-2021. Sin embargo, hizo de conocimiento que se había recibido comunicación del congresista *Isaías Pineda Santos (Frepap)* solicitando que se convoque en una sesión de la Comisión al rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina.

¹ Microsoft Teams.

El **presidente** informó que, para la convocatoria de la sesión de la fecha, se les había remitido oportunamente, por medios electrónicos, incluyendo a sus asesores, la agenda de la sesión, con la documentación correspondiente.

ESTACIÓN ORDEN DEL DÍA:

INFORME DE LA SEÑOR JUAN CARLOS NAVARRO, LÍDER TÉCNICO PRINCIPAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA EN LA DIVISIÓN DE COMPETITIVIDAD E INNOVACIÓN DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES DEL BID PARA FORTALECER LA GOBERNANZA DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

El **presidente** dio la bienvenida al señor **Juan Carlos Navarro**, precisando que cuenta con más de 15 años de carrera en el BID, contribuyendo al desarrollo de actividades de asistencia técnica, así como el diseño y ejecución de programas de préstamo en los campos de educación ciencia, tecnología e innovación (CTI) en unos 20 países de América Latina y el Caribe. Sociólogo de profesión con Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Georgetown (EEUU), además de ser Visiting Scholar en la Universidad de Harvard.

Seguidamente, se le otorgó la palabra al señor **Juan Carlos Navarro**, quien después de agradecer la invitación empezó su exposición, manifestando lo siguiente:

- Para los arreglos institucionales en CTI es necesario considerar las siguientes premisas.
- Las políticas de CTI no se desarrollan de manera independiente al marco de capacidades y facultades institucionales del sistema, una cosa no es independientemente de la otra.
- La coherencia de la política de CTI es clave para que exista una adecuada institucionalidad, pero se necesita mucho más de una institucionalidad apropiada para que las políticas correctas sean aplicadas al país de acuerdo al momento, y se implementen de manera coherente y con alta efectividad.
- Se podría tener una política que luzca en el papel, con un estado del arte que es demandado por la sociedad, que luce el programa de la CTI, que es el ideal, pero si no hay quien lo ejecute, o no está consensuado, si detrás de estas políticas no hay la gente capaz de llevarlo a la práctica de manera adecuada esto no va a funcionar. Entonces, ambas cosas están íntimamente ligadas.
- Se dice que tiene que haber una política pública de CTI para resolver las fallas de mercado, pero si el mercado mismo tiene que invertir por su cuenta todo lo que se necesite para CT, no habría falta de un rol del Estado, solo porque tienen dificultades, es que se justifica una intervención del Estado, a través de una política.

- Por otro lado, en el proceso de intervenir el Estado se puede equivocar, no basta con tratar de corregir una falla del mercado, sino tiene que saber cómo hacerla y estar capacitado para resolverla bien, de aquí sale el concepto de “falla del Estado”. Es decir, el Estado puede tratar de ayudar, pero en el proceso de ayudar puede no lograrlo, hasta podría empeorar las cosas; por lo tanto, la institucionalidad es la clave de este asunto.
- Para intervenir bien, debe haber una buena institucionalidad.
- Se presentan riesgos en los arreglos institucionales para la política de CTI, que son tres.
- La inconsistencia dinámica, esto es que la continuidad de la política no se mantiene en el tiempo, llega un ministro, se cambia al ministro, las políticas pasan de un ministerio a otro, se elige un nuevo gobierno, y se rompe la necesaria continuidad. Las políticas de CTI solo pueden tener resultados en el mediano y largo plazo. Sucede que en el proceso de “reinventarlo todo” se pierde la coherencia de las políticas de CTI.
- Los problemas de coordinación, al ser políticas complejas, ¿quién tiene que ver con una política de CTI?, las universidades, los laboratorios, las empresas, varios ministerios, la sociedad como un todo. Entonces, muchas cosas tienen que ir en una misma dirección para que esto funcione y coordinar esto no es elemental. El país dice, voy a ser un líder en la industria del software y de pronto las universidades no se enteran y resulta que las universidades no están formando ingenieros en computación en las cantidades y calidades necesarias para que el país sea un país de punta en software. Además, eso ocurre en 5 o 10 años después cuando ya no es prioridad el software, todo esto es un tema de coordinación, pero es un problema muy común.
- También, la captura de rentas, una vez desarrollada la política hay alguien quien se instala en la política, y dice, esta es mi parte, es lo que me tocó a mí del Estado, sirve a mis intereses de grupo, más que a los intereses de la sociedad.
- Los arreglos institucionales es mejor dividirlos en tres niveles de institucionalidad, para instituciones apropiadas.
- El Nivel estratégico, es la visión de mediano y largo plazo, el contacto y la asesoría con el liderazgo del país, con el Presidente, con el Congreso, con los grandes representantes de los principales grupos sociales, con una capacidad de ver el futuro, con estudios, con proyecciones, con visión estratégica y tiene que haber acuerdos a este nivel, alineado con la agenda nacional de desarrollo.
- El nivel político tiene que ver con proponer políticas públicas, una nueva ley, asignación de recursos presupuestarios y coordinar entre ministerios para alcanzar la visión estratégica.
- El nivel de ejecución o implementación, suponiendo que hay una cierta claridad de visión estratégica y hay coordinación a nivel político, alguien tiene que hacer el trabajo, alguien tiene que saber hacerlo en la práctica.

- Presentó las experiencias del marco institucional para políticas de ciencia, tecnología e innovación en lo estratégico, lo político y la implementación en Finlandia, Reino Unido, Israel y España (que tiene un Ministerio de Ciencia e Innovación).
- Preciso que, estos tres niveles tienen que estar necesariamente en el esquema y que cada país deba elegir un camino u otro, pero no se puede dejar vacío ninguno de estos tres niveles.
- En América Latina nos dan las mismas lecciones y experiencias como es el caso de: Argentina Chile (tiene un Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación), Colombia (tiene un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación) y Uruguay (tiene una Agencia de Investigación e Innovación). Entonces, cada país tiene que encontrar una solución propia, pero los tres niveles deben ser tenidos en cuenta, con ciertas tendencias hacia donde van.
- Respecto a las lecciones aprendidas respecto a los países que han intentado hacer un ministerio y de países que han optado por múltiples agencias sin ministerio, o arreglos diferentes a un ministerio.
- Los que optaron por un ministerio, existen algunas cosas que pueden salir mal, para tratar de evitar empeorar la situación.
- Estos son: crear un ministerio en coyunturas fiscales desfavorables, en una crisis económica, un corte de presupuesto, podría no ser la mejor idea. Se podría crear un ministerio y no se le da recursos para implementarla y esto crea frustración.
- Por otro lado, crear un ministerio es aumentar la jerarquía burocrática en la administración pública, que puede significar un riesgo político, porque está sujeto a avatares políticos muy coyunturales (inconsistencia dinámica).
- La función esencial de coordinación público/público puede hacerse más difícil pues un ministerio más tiene dificultades en alinear a otros entes en el mismo nivel.
- La creación de un ministerio, significa acarrea con reformas y ajustes en el sector público, porque existen funciones en otros ministerios que hay que localizarlas nuevamente y estos cambios requieren un programa de reformas en una nueva entidad para que todo resulte bien. Debe tener un consenso político porque si hay un cambio de gobierno resulta que todo puede retroceder.
- En algunos países han funcionado bien las agencias especializadas que algunos países han sido ascendidas a ministerio, viene otro gobierno y lo descienda, en razón de ello debe haber un alto consenso político.
- Respecto a un modelo con varias agencias especializadas bajo un ente de coordinación de alto nivel puede ocurrir lo siguiente.
- Garantizar que el ente coordinador a nivel político y estratégico funciones de manera regular y efectiva es compleja.
- Al existir varias agencias garantizar la comunicación y coordinación entre ellas requiere especial atención.

- En el caso de que las agencias estén adscrita a ministerios, puede suceder que no estén en la capacidad de realizar las funciones de coordinación público/público.
- No hay una solución perfecta, cada país tiene que encontrar su camino institucional propio, y esto no se encuentra en una sola vez, esto evoluciona.
- Respecto a las tendencias en América Latina. Se sabe con claridad de la necesidad de un nivel estratégico al más alto nivel, inclusive que asesore al Presidente de la República; hay que separar el diseño de políticas y el de implementación, porque si esto se mezcla en una sola agencia existen consecuencias negativas; hay ideas de que las áreas de innovación e investigación científica requieren cierto nivel de especialización en cada una de ellas aunque estén bajo una misma agencia; existe una orientación por una mejor articulación vertical y horizontal, una articulación transversal, de los esfuerzos públicos de la CTI.

El **presidente** agradeció la intervención del señor **Juan Carlos Navarro** e invitó a los miembros de la Comisión a realizar sus preguntas:

- El congresista **ABSALÓN MONTOYA GUIVIN** (FA) preguntó ¿cuánto tiempo demanda que esta institución (ministerio o secretaría) se consolide? porque se tiene la actitud de cambiar los puntos de vista política.
- El congresista **ISAIÁS PINEDA SANTOS** (Frepap) preguntó ¿En América Latina qué países ha tomado como ejemplo del BID?, ¿si es requisito considerar el resultado de un beneficio a mediano y a largo plazo?, ¿si el BID viene apoyando un programa de ciencia y tecnología en favor de la agricultura familiar en algún país de América Latina? y ¿si el BID considera factible contar con un Comité Interministerial de Asuntos de Ciencia y Tecnología e innovación o un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación?

*[En esta estación, siendo las 12:00 p. m. se retiró de la videoconferencia el congresista titular **Marco Verd Heidenger** (APP)].*

El señor **Juan Carlos Navarro**, agradeció el interés y las preguntas de los congresistas y respondió lo siguiente:

- Al congresista **ABSALÓN MONTOYA GUIVIN**, la creación de una institucionalidad toma su tiempo, que no se inventa de un día para otro, legalmente se puede crear una institución o anular otra, pero si se hace, se debe hacer con gente que tenga capacidad y vaya construyendo las relaciones y las destrezas para avanzar. En el caso del Perú, se tiene años creando esta capacidad, ha desarrollado en estos últimos 20 años políticas de desarrollo tecnológico y científico y ha ido formando a gente que sabe cómo manejar estos temas, ha ido consolidando instituciones que tienen capacidades importantes en esta materia, pero eso no quiere decir que ya se tiene el tema

resuelto el problema de la institucionalidad, pero si tiene un gran avance y se debe ir instruyendo sobre las capacidades alcanzadas, no empezar de cero. Si se da una mirada a lo que constituye INNOVATE y a lo que constituye CONCYTEC, ahí se tiene un fundamento muy importante, tienen el nivel de ejecución e implementación de políticas, ahí el Perú tiene una capacidad que le ha tomado décadas de crearla y debe ser aprovechada para cualquier decisión en el futuro.

- Al congresista **ISAÍAS PINEDA SANTOS**, el BID no usa un país como modelo, porque la solución institucional es la solución de cada país de acuerdo a su realidad, cada país tiene su historia, su legislación, sus capacidades, su trayectoria y en función a estas cosas, la solución de la institucionalidad se va trabajando, construyendo, reparando y mejorando en el camino.

Sobre el largo plazo, remarcó que estas políticas se construyen en el largo plazo y sería bueno crear mecanismos institucionales para que se preserve y se reduzca la volatilidad, un ejemplo de ello es cuándo se elige al presidente del CONCYTEC, se le elige por un plazo fijo y no se le reemplaza cuando se renueva un gobierno, se tiene estabilidad por un número de años.

Esto no quiere decir que la política científica y tecnología pueda ofrecer buenos resultados en un corto plazo cuando hace falta, si se tiene una buena institucionalidad, se tiene una buena capacidad de respuesta a corto plazo, es una de las grandes ventajas. Un ejemplo es cómo respondió la ciencia, la tecnología e innovación ante la crisis de la pandemia del COVID-19, una de las conclusiones es que los países que tenían una mejor institucionalidad científica y tecnológica pudieron responder muy rápido. Si se tiene una buena institucionalidad, la ciencia está ahí, cuando se la necesite.

En el tema de agricultura el BID ha trabajado en desarrollo tecnológico, de inversión en investigación científica y tecnología y de extensionismo tecnológico en agricultura.

El **presidente** agradeció al señor **Juan Carlos Navarro**, líder técnico principal de ciencia y tecnología en la División de Competitividad e Innovación del Banco Interamericano de Desarrollo, por el informe presentado y la disponibilidad de responder a las preguntas de los miembros de la Comisión, invitándolo a retirarse en el momento que estime conveniente.

*[En esta estación, siendo las 12:21 p. m. se incorporó a la videoconferencia la congresista titular **Yessy Fabián Díaz** (AP)].*

EXPOSICIÓN DEL SEÑOR ERNESTO FERNÁNDEZ POLCUCH, REPRESENTANTE EN EL PERÚ DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA, RESPECTO A LAS RECOMENDACIONES DE LA UNESCO, PARA FORTALCER LA GOBERNANZA DE LA CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN AMÉRICA LATINA.

Seguidamente, el **presidente** dio la bienvenida al señor **Ernesto Fernández Polcuch**, representante en el Perú de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura, quien tiene formación académica y profesional, especialista en diplomacia científica y en política de ciencia, tecnología e innovación, máster en Ciencia, Tecnología y Sociedad por la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Fue jefe de Sección de Política Científica y Partenariados en el Sector de Ciencias Naturales de la Unesco, en París; así como responsable de proyectos globales de la Unesco en materia de políticas de ciencia, tecnología e innovación; otorgándole el uso de la palabra.

El señor **Ernesto Fernández Polcuch**, agradeció la invitación, para compartir algunas experiencias internacionales, remarcó que el Congreso de la República tiene en la presidencia de esta comisión tan significativa a un especialista mundialmente conocido y empezó su exposición:

- Promover la ciencia, tecnología e innovación no es un objetivo en sí mismo, este debe enmarcarse en el proyecto de desarrollo sostenible del país.
- Los tres pilares del desarrollo sostenible son el económico, el social y el ambiental, en estos pilares la ciencia y la tecnología tienen un rol fundamental, esta agenda global tiene un objetivo de desarrollo, que se refiere a cumplir metas específicas, su tema central vincula a la ciencia y tecnología. La ciencia y tecnología es transversal a los 17 objetivos de la agenda global.
- La ciencia y tecnología no es solamente para la industrialización, es también para el desarrollo económico, desarrollo social y desarrollo ambiental, de esta manera nos da desafíos para lo institucional.
- La contribución de la ciencia y la tecnología a este desarrollo sostenible se da de dos maneras: 1) Generar nuevos conocimientos y generar nuevas soluciones tecnológicas y transferirlas para su aplicación y 2) El apoyo a la toma de decisiones políticas con ese conocimiento validado por la investigación (evidencia científica), la ciencia siempre es conocimiento que evoluciona y que debe aportar a todas las políticas públicas en todos los ámbitos del Estado.
- Hoy en día la ciencia está en el centro de la respuesta a una crisis; como es el caso de la crisis sanitaria en caso del COVID-19, también en la crisis del cambio climático, de la biodiversidad, la ciencia está en el centro de la respuesta de todas estas crisis. Esto indica que los problemas ambientales, los problemas de salud y los problemas de desarrollo industrial son los

problemas de la ciencia y a tecnología. Entonces el desarrollo científico y tecnológico se da de forma sistémica, no es un simple o único actor, no es del Estado solo, requiere de una interacción entre el Estado, las universidades, la academia, las empresas y la sociedad civil.

- Una forma de darle perspectiva de largo plazo a las políticas de ciencia y tecnología es precisamente la participación de todos los sectores políticos, académicos y sociales, para pensar esas políticas y diseñarlas a largo plazo. El acuerdo social podría hacer posible de llevar la política sobreviva los cambios de autoridades y sobreviva las coyunturas políticas.
- Para que existe un desarrollo sostenible de la ciencia y tecnología se requiere una estructura adecuada, se requieren recursos y se requiere una dirección que defina la política y estrategia, hacia dónde ir, que demanda un mix de políticas y de instrumentos para su implementación.
- Estas políticas involucran diversos actores que tienen que estar íntimamente relacionados con otras políticas de Estado, económicas, financieras, industrial, salud, minera, ambiental, entre otras, tienen que ser parte de la institucionalidad y de la visión de la CTI, de lo contrario solo se hace políticas para los científicos y para los centros de investigación, quedándose en una burbuja sin impacto para la sociedad y los sectores que lo requieran, los de plantean las demandas.
- Un riesgo alto es que la política de CTI sea solo una política para la ciencia, sin impacto social y económico que se debería buscar.
- No se debe olvidar, cuando se diseña la institucionalidad, el por qué se está haciendo.
- Cada país tiene que buscar la institucionalidad que le funcione.
- Debería existir la separación de las funciones, no debería ser la misma institución quien diseñe las políticas de quien las ejecute.
- No deberían aislarse las políticas de CTI y debería darse la separación de funciones, son las que dan mayores posibilidades de éxito, este es el desafío.
- La institucionalidad debería incorporar la perspectiva de los diferentes sectores, se debe encontrar un espacio para el diálogo, con los actores sociales, con los sectores productivos y que tenga la capacidad de dirigir y coordinar el sistema. Este sistema está distribuido en múltiples ministerios y organismos, públicos, privados, semiprivados.
- Uno de los problemas que ha tenido el gabinete de ciencia y tecnología en Argentina es que el Ministerio de Ciencia y Tecnología hace de secretaria del gabinete científico y tecnológico, siendo el mismo ente, sin posibilidades de coordinación, resultando puramente en algo simbólico.

El **presidente** agradeció la intervención del señor **Ernesto Fernández Polcuch**, e invitó a los miembros de la Comisión a realizar sus preguntas:

- El congresista **ISAÍAS PINEDA SANTOS** (Frepap) preguntó ¿cómo una política de CTI puede llegar a los informales y a los que están excluidos y no quedarse solo en lo ámbito académico?

El señor **Ernesto Fernández Polcuch**, respecto a la pregunta, manifestó lo siguiente:

- Una de las tendencias de la ciencia y la tecnología moderna es la coproducción de conocimiento y una de las políticas que las instituciones deben poner en marcha es pensar que los proyectos de la ciencia y la tecnología con la gente a la que se va a beneficiar, con los resultados, En ese sentido la ciencia y la tecnología se debe diseñar con el usuario (llámese a empresas formales/informales, pequeñas o medianas empresas) que lo sectores sociales busque las soluciones y que la academia busque a los sectores, esto es un tendencia a nivel global, sin embargo, esto no se hace de un día para el otro.

El presidente agradeció la intervención del señor **Ernesto Fernández Polcuch**, representante en el Perú de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la Cultura, y lo invitó a retirarse en el momento que lo considere necesario.

En esta estación el **presidente** considerando lo siguiente:

- En la última sesión de la Comisión se había expuesto una propuesta de modelo de gobernanza.
- En la sesión de la fecha se habían expuesto las recomendaciones y experiencias de modelos de gobernanza por representantes del BID y UNESCO.
- Existe información suficiente para que la Comisión pueda analizar la gobernanza en el Perú.
- Luego de haber sostenido la presidencia reuniones con el Presidente del Consejo de Ministros, con la Presidenta de CONCYTEC, con investigadores de las universidades.

Propuso la conformación de un Grupo de Trabajo Especial Mixto, con la participación de dos o tres congresistas, con representantes del Ejecutivo, de CONCYTEC, de las universidades, de las comunidades locales, para que en un plazo máximo de 45 días se plantee un anteproyecto de ley que considere un nuevo diseño de institucionalidad para la gobernanza de la ciencia, tecnología e innovación.

Al respecto, intervinieron los siguientes señores congresistas:

- El congresista **ABSALÓN MONTOYA GUIVIN** (FA), manifestó estar de acuerdo con la propuesta y que la participación debería ser voluntaria y está dispuesto a trabajar en el grupo de trabajo.
- El congresista **ISAÍAS PINEDA SANTOS** (Frepap), consideró como muy buena la iniciativa y se mostró de acuerdo con la propuesta.
- El congresista **MANUEL AGUILAR ZAMORA** (AP), propuso implementar una mesa de trabajo o grupo de trabajo, con la finalidad de que algunos de los miembros de la Comisión puedan aportar algunas ideas.

No habiendo más intervenciones, el **presidente** sometió al voto la conformación del "Grupo de Trabajo Especial para la elaboración de un anteproyecto de ley para fortalecer la gobernanza de la ciencia, tecnología e innovación", y que permita la participación de los miembros de la Comisión sin restricciones, siendo aprobado por **UNANIMIDAD**, con los votos a favor de: *Manuel Aguilar Zamora (AP), Absalón Montoya Guivín (FA), Luis Dioses Guzmán (SP), Yessy Fabián Díaz (AP), Lusmila Pérez Espíritu (APP), Isaías Pineda Santos (Frepap), Valeria Valer Collado (FP) y Francisco Sagasti Hochhausler (PM).*

DEBATE DEL PREDICTAMEN 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, RECOMENDANDO SU NO APROBACIÓN Y SU ENVÍO AL ARCHIVO.

El señor **presidente** manifestó que, estos proyectos vienen del Congreso anterior que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología y el predictamen recomienda su no aprobación y su envío al archivo, señalando además este tema se trataría en el Grupo de Trabajo Especial que se acaba de conformar.

Precisó que, las razones por las cuales se propone un predictamen negativo es porque estas iniciativas no cumplen con los requisitos de ser propuestas legislativas que tienen el carácter de declaratoria de interés, necesidad pública o utilidad pública porque no cumplen con el principio de razonabilidad ni con el mandado constitucional.

Se colige esto porque, de aprobarlo, se estaría vulnerando el principio de separación de poderes, establecido en el Artículo 43 de la Constitución Política, porque, si bien la creación de un ministerio es constitucionalmente viable; sin embargo, consideramos que es una atribución exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo, según la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Que, a nuestro entender, resultaría arbitraria una ley que “exhorte” al Presidente de la República a activar una función intrínseca, exclusiva y excluyente, de su investidura, que en todo caso se podría aprobar una Moción de Orden del Día.

Por las consideraciones expuestas, colegas parlamentarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 70 del Reglamento del Congreso, se recomienda la **NO APROBACIÓN** de los **Proyectos de Ley 4510; 4539 y 4603** y, por consiguiente, su envío al archivo.

Habiendo culminado la sustentación, el **presidente** concedió el uso de la palabra a los señores congresistas, interviniendo los siguientes:

- El congresista **LUIS DIOSES GUZMÁN (SP)**, resaltó la conformación del Grupo de Trabajo relacionado con el tema del predictamen. Además, considerando que como Comisión se tendría una propuesta de gobernanza para la ciencia, tecnología e innovación manifestó su respaldo a la iniciativa y a las conclusiones del predictamen.

No habiendo más intervenciones, el **presidente** sometió al voto el predictamen negativo recaído en los Proyectos de Ley 4510/2018-CR; 4539/2018-CR y 4603/2018-CR/2018-CR, que proponen declarar de necesidad pública e interés nacional la creación de un ministerio relacionado con la ciencia, innovación y tecnología, recomendando su no aprobación y su envío al archivo, siendo aprobado por **UNANIMIDAD**, con los votos a favor de: *Manuel Aguilar Zamora (AP)*, *Absalón Montoya Guivín (FA)*, *Luis Dioses Guzmán (SP)*, *Yessy Fabián Díaz (AP)*, *Lusmila Pérez Espíritu (APP)*, *Isaías Pineda Santos (Frepap)*, *Valeria Valer Collado (FP)* y *Francisco Sagasti Hochhausler (PM)*.

CUARTA AUDIENCIA PÚBLICA VIRTUAL “LA NUEVA CONVIVENCIA CON EL COVID-19”.

El **presidente** informó respecto a la realización de la cuarta Audiencia Pública Virtual de la Comisión denominada “La nueva convivencia con el COVID-19”, precisando que en esta audiencia se resaltarán las consecuencias que ha generado el distanciamiento y lo que nos tocará afrontar en las semanas que vienen, post cuarentena.

Con “La nueva convivencia con el Covid-19” muchos peruanos volverán a salir a las calles y tratarán de retomar sus rutinas anteriores de trabajo, pero las medidas de la emergencia sanitaria permanecen, entonces, tenemos que adecuarnos a nuevas formas de socializar, movilizarnos, y proteger a quienes aún deben permanecer en sus casas, como los adultos mayores y los niños, pero ¿qué implica una nueva convivencia con el COVID-19?

Entonces, en esta audiencia se tendrá presencia de especialistas y expertos peruanos y del extranjero. Estará presente el ex ministro de economía, Alonso Segura, además se está invitando a la ex ministra de Salud, la doctora Patricia García, para desarrollar los temas del ámbito social se contará con la presencia de la profesional Norma Correa.

Se tendrá a dos comentaristas, a la señora Lorena Alcázar, Investigadora Principal de GRADE y al señor Mesías Guevara Amasifuen, Gobernador Regional de Cajamarca; además de una invitada internacional, la doctora Fiona Clauder del Reino Unido, especialista en economía verde.

Este evento se realizaría el 4 de julio, a las 11:00 horas y se tendría el apoyo del departamento de prensa a fin de transmitir la audiencia por Facebook y el canal de Congreso de la República. El **presidente** invito a los miembros de la comisión a participar de la audiencia, dando el uso de la palabra a los señores congresistas, interviniendo los siguientes:

- El congresista **ABSALÓN MONTOYA GUIVIN** (FA), manifestó como interesantes los temas a tratar, y señaló que, en definitiva, no habrá la denominada nueva normalidad, que todo será diferente; por lo tanto, se adquirirá una nueva conducta social y una nueva cultura; en ese sentido esta audiencia va a contribuir en la adecuación a los cambios. Los profesionales invitados no sólo tratarán el tema de salud, sino también el tema económico, social y desde el punto de vista físico y psicológico. Recomendó realizar la promoción con la debida anticipación a fin de que toda la población tenga acceso y puedan formular sus inquietudes.
- El congresista **ISAÍAS PINEDA SANTOS** (Frepap), manifestó que estará presente en la audiencia y felicitó la iniciativa. Además, solicitó que se programe la convocatoria al rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina para el 10 u 11 de julio con la participación de los miembros de la Comisión, a fin de que se pueda plantear y concretar las propuestas de desarrollo productivo y tecnológico, desde la perspectiva de la universidad, sugiriendo que se comunique la fecha de la reunión con anticipación.
- El congresista **ABSALÓN MONTOYA GUIVIN** (FA), manifestó que el tema agrario es importante y que está relacionado a los pueblos, a las regiones y en ese caso se tiene una gran inquietud y preocupación ver que en los pueblos amazónicos no se cuenta con fluido eléctrico, preguntándose ¿qué hay de los paneles solares que se ofrecieron a muchos pueblos? Sobre todo, en estos momentos difíciles que los pueblos están aislados. Recomendó, que sería bueno como parte de la preocupación de la Comisión en los temas agrarios, del medio ambiente y sea el compromiso considerar se invite a una de las

autoridades, en una de las sesiones de la Comisión, para que informe respecto a estos proyectos.

- La congresista **LUSMILA PÉREZ ESPIRITU** (APP), solicitó que se invite en la mesa de trabajo al rector de la Universidad Nacional Agraria de la Selva, porque tienen experiencia en lo que concierne a la ciencia y tecnología, que la Comisión debería tomar conocimiento.
- La congresista **YESSY FABIÁN DÍAZ** (AP), se adhirió al pedido de la congresista Pérez, solicitando también que se invite al rector de la Universidad Nacional Hermilio Valdizán.
- El congresista **WILMER CAYLLAHUA BARRIENTOS** (Frepap), mostró su preocupación en el sector agricultura, porque existen retos como mejorar la productividad, proteger los recursos naturales, promover el desarrollo de los territorios rurales, alcanzar la seguridad alimentaria y que la biotecnología puede contribuir a enfrentarlos. Solicitó invitar al Instituto de Biotecnología de la Universidad Nacional Agraria La Molina, a CONCYTEC, al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CITA) y al Consejo Americano de Plantas Medicamente Activas (ACMAP).

No habiendo más intervenciones, antes de finalizar la sesión, el **presidente** solicitó la dispensa del trámite de aprobación del acta de la sesión de la fecha, y de su lectura, para la ejecución de los acuerdos; al no haber oposición manifiesta, se aprobó por unanimidad, de los congresistas presentes.

Finalmente, no habiendo más temas que tratar, siendo las 13:08 horas del miércoles 1 de julio, el **presidente levantó** la sesión.



Firmado digitalmente por:
FRANCISCO SAGASTI HOCHHAUSLER
Presidente
FRANCISCO RAFAEL FIR 07274281 hard
Motivo: Soy el autor del
Comisión de Ciencia, Innovación y
Tecnología
documento
Fecha: 11/07/2020 18:19:33-0500

ABSALÓN MONTROYA GUIVIN
Secretario
Comisión de Ciencia, Innovación y
Tecnología
FIRMA
DIGITAL

Firmado digitalmente por:
MONTROYA GUIVIN ABSALON
FIR 09446228 hard
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 08/07/2020 18:22:50-0500

Se deja constancia que la transcripción y la versión del audio/video de la plataforma virtual del Congreso de la República forman parte del Acta.