



**ACTA DE LA SEXTA SESIÓN EXTRAORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

Periodo de sesiones 2020-2021

Plataforma Microsoft Teams

Miércoles, 10 de junio de 2020

A través de la plataforma Microsoft Teams, siendo las 15 h 12 min del miércoles 10 de junio de 2020, el congresista Omar CHEHADE MOYA, Presidente de la Comisión, dio inicio a la novena sesión ordinaria virtual de la Comisión de Constitución y Reglamento, contándose con la asistencia de los congresistas ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; ESPINOZA ROSALES, Rennán; GONZÁLEZ CRUZ, Moisés; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim Ali; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés; VALDEZ FARÍAS, Luis; y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha¹.

Además, se dejó constancia de la asistencia de los congresistas accesitarios Mario QUISPE SUÁREZ, TRUJILLO ZEGARRA, Gilmer y de la congresista accesitaria Nelly HUAMANÍ MACHACA, en reemplazo del congresista titular Alcides RAYME MARÍN.

El quorum para la presente sesión era de 12 congresistas².

ORDEN DEL DÍA

El PRESIDENTE comunicó que se había invitado a dos miembros del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento para que expusiesen su parecer sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 5216 y 5259/2020-CR, con los que se proponía reformar artículos de la Constitución Política del Perú para fortalecer y garantizar el acceso universal a la salud.

¹ Los señores congresistas ALIAGA PAJARES, Guillermo y GONZÁLEZ CRUZ, Moisés ingresaron luego de tomada la lista de asistencia.

² 23 titulares menos 1 por licencia, son 22 congresistas hábiles, la mitad y más uno para el quorum es 12 señores congresistas.

Seguidamente, explicó la mecánica de la presente sesión; en ese sentido, primero expondrían los invitados y, tras finalizar sus respectivas exposiciones, se procedería con las preguntas o comentarios de los congresistas.

Así, indicó que se escucharía en primer lugar la opinión del señor Luciano López Flores e, inmediatamente después, la del señor Alberto Borea Odría. Anotó que se habían programado las exposiciones atendiendo la solicitud de los congresistas en la quinta sesión extraordinaria, en la que se había escuchado la opinión de los especialistas del sector salud sobre los proyectos en mención, porque se había considerado que faltaba escuchar aún el parecer desde el punto de vista constitucional sobre la viabilidad y pertinencia de la reformas constitucional de los artículos 7, 9 y 11 de la Constitución Política del Perú para fortalecer y garantizar el acceso universal a la salud. A continuación, tras dar la bienvenida al señor Luciano López Flores, lo invitó a iniciar su exposición.

El señor LÓPEZ FLORES inició su exposición refiriéndose al principio de rigidez en las que se basaban las constituciones para tratar de dar mayor estabilidad a las disposiciones constitucionales. Seguidamente, se refirió al informe de la Comisión de Venecia sobre vinculación de la cuestión de confianza a reformas constitucionales, producto de la consulta que le había hecho el parlamento disuelto al respecto, habiendo sugerido la referida comisión que las reformas constitucionales debían basarse en un amplio consenso y llevarse a cabo con el debido cuidado y deliberación en el Parlamento, conforme a las ideas modernas de democracia, ya que alteraban la ley suprema y fundamental del país y que, por esa razón, la Constitución normalmente estaba diseñada de manera tal que fuese difícil modificarla, con la finalidad de garantizar su relativa permanencia, estabilidad, previsibilidad y continuidad; por ello, los procesos de enmienda constitucional tendían a ser largos.

Desde ese punto de vista, indicó que las reformas constitucionales solo debían darse cuando fuesen fundamentalmente necesarias y como última opción. Mencionó que la pandemia también había desnudado las deficiencias y falencias del país, las cuales estaban directamente relacionadas con el deficiente estado del sector Salud en el Perú, el cual tenía un problema estructural, conforme a la exposición de motivos de ambos proyectos de ley, en los que reparaban sobre la calamitosa situación del sector salud en el país.

Asimismo, hizo referencia a las notas de prensa de los principales medios de comunicación del país, que indicaban que la asignación de presupuesto en el sector salud estaba muy por debajo del promedio asignado en América Latina. Además, señaló que, según la data histórica del último quinquenio, la asignación de presupuesto en el sector salud no superaba el 2,2% del PBI anual.

Con relación al Proyecto de Ley 5259/2020-CR, indicó que en este se mencionaba que no sólo existía un problema en la asignación de presupuesto, sino también en la ejecución del gasto, e indicó como sustento que, en mayo de 2019, el diario *Gestión* había publicado que el Gobierno Central solo había ejecutado el 32,3 % del presupuesto asignado en el sector salud y los gobiernos regionales, sólo el 29,9 % en promedio para el mismo sector, cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomendaba que la inversión en salud fuese el 8 % del PBI y la Organización Mundial de la Salud (OMS), como mínimo, el 6 % del PBI, que calzaba con la propuesta.

Por otro lado, mencionó respecto a la propuesta del Proyecto de Ley 5259/2020-CR, por el que se propone una asignación de presupuesto del 6 % del PBI en el sector Salud, que dicho sector no era el único con falencias en el país, pues también presentaban ese problema los servicios esenciales de educación y justicia.

Añadió que la OCDE recomendaba que el porcentaje de PBI a invertirse en el sector educación fuese similar al de salud, así como mejoras en ranking de transparencia de justicia, lo cual demandaba una mayor inversión en dicho servicio. Recordó que el Perú anhelaba formar parte de la OCDE y que había iniciado su proceso de presentación e ingreso desde el año 2008.

Precisó que no sólo existía un problema de inversión en el sector salud, sino también de eficiencia y eficacia en todo nivel de gobierno. Asimismo, mencionó que ninguno de los dos proyectos de ley tenía problemas de inconstitucionalidad ni tampoco formales, ya que no conllevaban iniciativa de gasto, sino que planteaban una reforma, en referencia al caso concreto del Proyecto de Ley 5259/2020-CR, y que, respecto al fondo, consideraba que tampoco existían inconvenientes; sin embargo, consideró necesario comentar algunos puntos.

Consideró que ambos proyectos de ley se condensaban en cuatro propuestas. El Proyecto de Ley 5216/2020-CR planteaba la modificación del artículo 9 de la Constitución Política del Perú de tal forma que el Estado pasase de un facilitador de acceso a los servicios de salud a ser un garante, con el sustento de que la salud era un derecho fundamental. Por otro lado, mencionó que el servicio de salud debía regirse por doce principios.

Indicó que otro aspecto importante sobre dicho proyecto era el planteamiento de gestión y supervisión del Estado, porque proponía la modificación del artículo 11, el cual indicaba que las instituciones públicas garantizaban la salud y pensiones, y la supervisión de servicios privados y mixtos. Al mismo tiempo, el Proyecto de Ley 5259/2020-CR proponía la modificación del artículo 7 de la Constitución, el cual

proponía un presupuesto anual mínimo asignado al sector salud por ser un derecho fundamental, mencionando como antecedente un artículo de la Constitución de 1979.

Por otro lado, explicó la necesidad de reformar la Constitución para mejorar no solo la salud, sino también las otras dos necesidades básicas: educación y justicia; e insistió que, en base a la situación actual, debía realizarse una reforma constitucional en, por lo menos, el sector salud y educación, para afianzar un compromiso social real y exigible del Estado.

También señaló que el otro problema fundamental era la informalidad en el Perú, ya que, al existir informalidad no había recaudación adecuada de tributos por parte del Estado. Seguidamente, expuso punto por punto los dos proyectos de ley de reforma constitucional. En ese sentido, sobre el Proyecto de Ley 5216/2020-CR y la modificación propuesta del artículo 9, cambiando el término *facilitadora* por *garantizadora* respecto al Estado y la política nacional de salud y agregando doce principios, dio su opinión favorable, así como con la propuesta de modificación del artículo 11, que proponía un Estado garante de los derechos fundamentales de salud y pensión, consecuente con la anterior propuesta de modificación.

Asimismo, estuvo de acuerdo con el Proyecto de Ley 5259/2020-CR y la inclusión de asignar un presupuesto mínimo del 6 % del PBI al sector salud en el artículo 7 de la Constitución, a fin de ejercer un control constitucional para asegurar la mayor inversión en el sector salud. Sin embargo, hizo algunas observaciones en el sentido de que, como se proponía una disposición constitucional de índole presupuestaria, debía guardar coherencia con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 77 de la Constitución respecto a que el presupuesto asignaba equitativamente los recursos públicos, y que su programación y ejecución respondían a los criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y de descentralización.

Mencionó que tenía una propuesta para realizar dicha articulación. Además, indicó que la iniciativa debía armonizarse con el principio de equilibrio financiero y que también se proponía un mecanismo de control desde el Congreso, indicándose que la asignación de recursos fuese bajo responsabilidad y que el control del gasto tuviese especial énfasis en la utilización mayoritaria del presupuesto.

Para finalizar, alcanzó una propuesta de reforma del artículo 7 de la Constitución, el cual indicaba que todos tenían derecho a la protección de su salud, del medio familiar y de la comunidad, así como el deber de contribuir a su financiamiento, promoción y defensa, y que la persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tenía derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Además, en un segundo párrafo del mismo artículo, y para ser consecuente con el artículo 77 de la Constitución, sugirió indicar que el acceso y la prestación de los servicios de salud constituían una necesidad esencial, y que, en armonía con el principio de equilibrio financiero, el Estado destinaba anualmente para el sector salud no menos del seis por ciento del Producto Bruto Interno, bajo responsabilidad; asimismo, que su debida ejecución tenía carácter prioritario en el examen de la Cuenta General de la República que realizaba el Congreso de la República.

El PRESIDENTE, tras agradecer la participación del señor Luciano López Flores, lo invitó a permanecer en la sesión, para absolver las consultas de los congresistas. Seguidamente, cedió la palabra al señor Alberto Borea Odría, para escuchar su opinión sobre la viabilidad y pertinencia de los proyectos de ley 5216 y 5259/2020-CR, con los que se proponía reformar artículos de la Constitución Política del Perú para fortalecer y garantizar el acceso universal a la salud.

El señor BOREA ODRÍA, tras agradecer y saludar la oportunidad brindada por los miembros de la Comisión, inició su exposición reconociendo la importancia de los derechos sociales. Hizo mención de la modificación e inserción del artículo 7-A en la Constitución, sobre el derecho social al agua, y de que en ese momento se quería volver a consignar el derecho constitucional de la salud.

Estableció la diferencia entre aspiración y derecho, en el sentido de que, mientras la aspiración era un anhelo, el derecho era exigible y mencionó que la Constitución de 1979 se hacía referencia a cifras específicas respecto a derechos constitucionales, como el de la salud. Seguidamente, con relación al Proyecto de Ley 5259/2020-CR, indicó que se consideraba una cifra mínima en la asignación de presupuesto al sector salud, como parámetro mínimo, con el que se indicaba al Estado que el piso del presupuesto para el sector, haciendo notar que la Constitución era para toda la población.

A diferencia del anterior expositor, indicó que existían cuatro derechos fundamentales, y no tres, con los que el Estado tenía que comprometerse directamente; así, mencionó que aparte de los derechos fundamentales de salud, educación y justicia, también existía el de seguridad. Asimismo, indicó que la Constitución tenía carácter de tratado de paz interna, con el cual nadie podía sentir que la Constitución le pertenecía ni tampoco sentirse excluido de ella.

Consideró muy positiva la propuesta del Proyecto de Ley 5259/2020-CR, de indicar un presupuesto mínimo para el sector salud (6 % del PBI), y que si bien el Estado había tenido dinero a su disposición para enfrentar la crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, hubiera sido mejor que se hubiese dispuesto de dicho dinero cada año e invertirlo

en el sector salud a fin de no enfrentar desprevenido la enfermedad. También mencionó que los economistas consideraban que los presupuestos debían ser flexibles, porque no se podían determinar los futuros ingresos y, por tanto, no se podía proyectar en qué gastar; además, estando el actual presupuesto en 2,2 % del PBI, pero con una ejecución menor del 50 %, no sería factible subir ni a 6 % ni a 5 %, pero se debería considerar que fuese, por lo menos, el 4 % del PBI y comenzar a pensar en los requerimientos de los derechos sociales básicos para el Perú.

Respecto al Proyecto de Ley 5216/2020-CR, con el que se proponía modificar la Constitución para convertir al Estado en garante u obligarlo a ello dando rango de derecho constitucional a la salud, indicó que dicha propuesta generaba mayor gasto para el país. Mencionó que la sexta disposición transitoria de la Carta Magna de 1979 señalaba que las nuevas disposiciones constitucionales que irían a irrogar gasto e inversión a la República se aplicaban progresivamente.

Por lo tanto, sugirió que el incremento de presupuesto planteado por el Proyecto de Ley 5259/2020-CR se incrementase anualmente de manera progresiva partiendo de la base del 2,2 % del PBI hasta alcanzar el 4 % del PBI, para no generar un desbalance. Indicó también que había fórmulas que hacían posible los avances en el sector, y que no era lo mismo hacer incrementos anuales de 0,1 % que del orden de entre 0,5 % y 0,8 %. Señaló que, en ese escenario, la población podría percibir la existencia de una actitud de cambio en el sentido de favorecerla.

Por otro lado, mencionó la diferencia negativa presupuestal en el sector respecto a países vecinos y consideró que debía haber un cambio progresivo. Además, se refirió a las brechas sociales y económicas que existían en el país, las cuales debían irse reduciendo. Sobre la reforma constitucional planteada en el Proyecto de Ley 5216/2020-CR para modificar los artículos 9 y 11 no dio una opinión favorable ya que poner *parches* a la Constitución podía corregir problemas de inmediato, pero no a largo plazo; sin embargo, sin desmerecer las propuestas de dicho proyecto, opinó que demandaría un mayor debate.

Para concluir, indicó que, si el Congreso aprobaba la Cuenta General de la República, por tanto, tenía que aprobar lo que se gastaba o no en el sector salud y señaló que no era necesariamente suficiente con que la mayoría apoyara una propuesta para realizar una reforma constitucional, ya que era importante la opinión de las minorías sobre los cambios propuestos; y reafirmó su opinión de que se debía considerar consignar en la Constitución una cifra menor al 6 % del PBI como presupuesto para el sector salud, como lo había planteado anteriormente.



El PRESIDENTE, tras agradecer la participación del señor Alberto Borea Odría, lo invitó a permanecer en la sesión para absolver las consultas de los congresistas. Seguidamente, procedió con conceder el uso de la palabra a los congresistas que quisieran formular preguntas a los expositores.

El congresista VÁSQUEZ BECERRA, con referencia a la opinión del señor Luciano López Flores sobre el tema de la inversión pública y su relación con la calidad de gasto bajo la premisa de que una mayor asignación de presupuesto no garantizaba necesariamente una buena capacidad y calidad de gasto, no consideraba adecuado que el expositor sugiriera que se consignara una cifra exacta. Solicitó que se aclarase la premisa ya que indicaba que la capacidad de gasto no estaba vinculada a la inversión, sino a la programación de inversiones, referida a normas que el propio Estado establecía como parámetros para no poder gastar.

También solicitó que ambos expositores aclarasen sobre si en otras constituciones de países latinoamericanos estaba consignado un porcentaje para cumplir con derechos fundamentales.

El congresista GONZÁLEZ CRUZ pidió la misma consideración que se estaba discutiendo para el sector Salud para los sectores Educación, Agricultura y Seguridad.

El congresista COSTA SANTOLALLA recordó que en las exposiciones de la quinta sesión extraordinaria los expertos mencionaron que había un déficit de buena gestión, sobre todo, en el ámbito público. Además, indicó que el ministro de Salud había dicho que el sistema de salud estaba totalmente fragmentado, lo cual hacía difícil que, en una situación como la actual, se pudiera responder de manera ordenada.

Además, mencionó que, en la actualidad, una tercera parte del presupuesto de inversión del sector salud, equivalente a mil millones de soles, no habían sido utilizados a nivel del gobierno nacional ni de los gobiernos regionales; en consecuencia, sostuvo, no existía capacidad para gastar ni siquiera los insuficientes recursos asignados a la fecha y mostró su extrañeza de que aun así surgiera la necesidad de compararse con países de la región o más desarrollados.

Aclaró que no estaba en contra de las presentes propuestas e hizo hincapié en su posición favorable. Solo pidió a los expositores que tuvieran en cuenta las variables de capacidad de gestión y de corrupción latente, a fin de acometer una verdadera reforma en el sector salud. Para culminar, el congresista señaló que el Perú debía aspirar a llegar al presupuesto planteado en los proyectos, en base a un porcentaje del PBI, pero consideró que sería más realista que la cifra se hiciera sobre base del Presupuesto General de la República. Por último, señaló que el Estado solo recaudaba el 14 % del PBI anual, debido a la informalidad y la evasión de impuestos y que, por

tanto, compararse con la realidad de otros países donde no existían esas variables era poco viable.

El congresista VALDEZ FARÍAS se refirió al desconocimiento de la realidad sobre el sector salud en el interior del país e indicó que los presupuestos regionales asignados solo alcanzaban para el pago de gastos fijos, como planillas, pagos de servicios y demás gastos corrientes, y que no se llegaba a invertir en infraestructura porque no había asignación de presupuesto en gastos de capital. Invitó a realizar una reforma del aparato público del Perú ya que el actual no funcionaba por la burocratización de sus procesos y señaló que el problema no estribaba en cómo se gastaba, sino en cómo se priorizaba la inversión.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILIN indicó que la clave para la modalidad de administración del sector salud en el país partía de cómo estaba regulado en la Constitución y mencionó que las constituciones de estado de los países solían liberalizarse. Consideró importante retomar la discusión sobre el derecho de la salud y dónde debería ubicarse el Estado para pasar a tener un rol fundamental.

Opinó que el Estado debía ser un garante y no solo un facilitador, en concordancia con lo expuesto por el señor Luciano López. También se refirió a los principios plasmados en el Proyecto de Ley 5216/2020-CR, lo cual permitiría medir y evidenciar si el derecho a la salud estaba siendo o no una realidad, e invocó a que la salud sea universal para ser considerada como un derecho y una necesidad esencial, y, finalmente, se refirió al comentario del señor Alberto Borea Odría sobre los cuatro derechos fundamentales que el Estado debía garantizar.

El congresista ESPINOZA ROSALES se refirió al cuarto derecho fundamental mencionado por el señor Alberto Borea Odría, esto es, el derecho de seguridad, y que el Estado debía garantizar. Menciona que su bancada había presentado el Proyecto de Ley 4852/2020-CR, sobre seguridad ciudadana, y solicitó trabajarlo de manera conjunta por ser derechos fundamentales. Además, preguntó si la asignación de un presupuesto mínimo expresado como un porcentaje del PBI debía aplicarse para los cuatro derechos fundamentales expuestos: salud, educación, justicia y seguridad ciudadana, para garantizar su correcto desarrollo y la mejora de dichos derechos para la población.

El PRESIDENTE indicó que se priorizaría el proyecto de ley mencionado por el congresista Espinoza Rosales.

La congresista RETAMOZO LEZAMA solicitó la opinión de los expertos sobre la modificación del artículo 9 de la Constitución, propuesta en el Proyecto de Ley 5216/2020-CR, y la pertinencia de incorporar los doce principios mencionados en el



texto propuesto de reforma constitucional. Además, pidió la opinión de los expositores sobre la existencia de textos similares en constituciones de otros países y cuál sería el impacto de cambiar la palabra *facilitar* por *garantizar* en la administración pública. Asimismo, con referencia a la modificación del artículo 11 propuesta en el mismo proyecto de ley, solicitó su opinión sobre la eliminación del texto *la ley establece la entidad del gobierno nacional que administran los regímenes de pensiones a cargo del Estado*, para saber si la consideraban necesaria o prescindible.

Seguidamente preguntó, respecto al Proyecto de Ley 5259/2020-CR, si los ponentes consideraban que una redacción de esa naturaleza debería ser incorporada en la Constitución, así como su opinión respecto a que se utilizase el porcentaje con referencia al PBI y no al Presupuesto General de la República, que representaba menos del 20 % del PBI.

La congresista PAREDES EYZAGUIRRE mencionó que, en Arequipa, EsSalud devolvía el 50 % del dinero total de los aportantes destinado a inversión, cuando existían falencias de infraestructura, profesionales y de diversos recursos en dicho departamento. Consideró que la salud era un derecho totalmente desatendido por el Estado y solicitó que se presentasen las investigaciones de los expertos en dicho sector.

El PRESIDENTE, para cerrar la ronda de preguntas, indicó que la consideración del porcentaje mínimo en el sector salud de 6 % del PBI era el punto de partida. Señaló que definitivamente existían otros problemas fundamentales en el sistema de salud, además del de presupuesto, pero que la implementación de un porcentaje mínimo estaba en concordancia con lo propuesto por la OMS y la OCDE, que era el inicio del cambio y que traería consigo nuevos procedimientos.

Consideró que el país se había visto afectado sustancialmente con relación a otros países vecinos en la contención de la pandemia actual debido a la ausencia de inversión en el sector salud. Invitó a avanzar con la propuesta del Proyecto de Ley 5259/2020-CR. Finalmente, solicitó una explicación, a los expositores del porqué el Estado había estado asignando durante los últimos 30 años un presupuesto mínimo al sector, siendo un derecho fundamental del Estado.

El congresista COSTA SANTOLALLA, vía interrupción, hizo hincapié en que existían problemas sustanciales en el sistema de salud, además del escaso presupuesto asignado, e indicó que no había una relación automática entre asignación de presupuesto en el sector salud de cada país, en referencia a lo expuesto por el Presidente en su intervención y a los resultados frente a la pandemia.

El congresista BAZÁN VILLANUEVA, autor del proyecto de ley 5216/2020-CR, indicó que la iniciativa de su propuesta respondía a la ausencia del Estado en sectores y derechos

fundamentales, como eran los sectores de salud y educación. Consideró que la privatización de los servicios de salud había traído consecuencias nefastas, opuestas en evidencia por la pandemia, por lo que se debía fortalecer el rol del Estado.

Mencionó que, en la propuesta presentada de su autoría, se indicaba que el Estado garantizaba dicho derecho fundamental y que la iniciativa privada sería complementaria al rol principal que debía asumir el Estado. Opinó que la primacía de la realidad llevaba a plantear el cambio del modelo constitucional. Manifestó que, sobre la base de un Estado que garantizase el acceso al derecho de salud, se podría exigir un Estado que gastase lo que fuese necesario en dicho sector. Por último, consideró que esto era el inicio para plantear el debate del artículo 206 de la Constitución y convocar a una asamblea constituyente para redactar un nuevo texto constitucional con todas las fuerzas políticas, posición respaldada por el grupo parlamentario Frente Amplio.

Finalizado el rol de preguntas para los expositores, el PRESIDENTE dio la palabra al señor Luciano López Flores para responder las interrogantes y comentarios de los congresistas.

El señor LÓPEZ FLORES citando una nota del diario *El Comercio* de noviembre de 2019 en la que se mencionaba la eficiencia del gasto de sectores del Estado con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas a octubre 2019, indicó que se veía reflejado que sectores relacionados a derechos fundamentales no ejecutaban más del 40 % del presupuesto asignado.

Seguidamente, respondiendo la inquietud del Presidente sobre el bajo presupuesto asignado al sector salud, indicó que el foco del Estado era fiscalizar a la gran y mediana empresa y no fiscalizar la pequeña empresa o incentivar la formalización de la economía base del país. Consideró que mientras existiera la informalidad en el país sería difícil llegar a asignar 6 % del PBI como presupuesto para el sector salud, pero no imposible, y coincidió con el Proyecto de Ley 5259/2020-CR en asignar una cifra de presupuesto respecto del PBI como mínimo, a modo de punto de inicio.

Sugirió que, de aprobarse el texto de reforma planteado, se podría consignar una disposición complementaria donde se difiriera el plazo de vigencia para que el Congreso de la República estableciese una comisión parlamentaria con participación multisectorial que abordase la gran reforma del sistema de salud, de la formalidad y de la eficiencia del gasto. Seguidamente, sobre la modificación del artículo 11 planteado en el Proyecto de Ley 5216/2020-CR, mencionó que el texto propuesto indicaba que el Estado garantizaba los derechos fundamentales a salud y pensión a través de entidades públicas destinadas para tales fines conforme a ley.

Señaló que existía una diferencia sustancial, ya que la propuesta del texto indicaba que el Estado asumía prioritariamente la salud y las pensiones, a diferencia del texto actual, que mencionaba servicios públicos brindados por instituciones privadas. Indicó que estaba de acuerdo con dicha propuesta.

Finalmente, se refirió a la intervención del congresista Bazán Villanueva sobre la reforma del artículo 206. Indicó al respecto que la vigencia de la Ley 27600, que otorga facultades a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para preparar un proyecto de reforma de Constitución, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional y que este resolvió favorablemente indicando que la Comisión de Constitución y Reglamento podía elaborar un proyecto de reforma total siempre y cuando fuera consultado luego vía referéndum. También mencionó que, a la fecha, no se había planteado ninguna reforma total que hubiera llegado a consenso, pero que la Ley seguía vigente y podía ser aplicada en cualquier momento.

El PRESIDENTE agradeció la participación del señor Luciano López Flores y dio la palabra al señor Alberto Borea Odría para responder las preguntas y comentarios de los congresistas.

El señor BOREA ODRÍA manifestó, respecto a la ubicación del derecho de salud en la Constitución, que se encontraba en el capítulo de derechos de las personas; luego hizo referencia a que al presupuesto sobre Educación, Salud y Justicia de la Constitución recomendaba que estos sectores fuesen prioritarios y debían ser considerados fijándolos como derechos sociales fundamentales, y no solo en lo que se refería al aspecto presupuestal.

Manifestó que el porcentaje planteado se fijaba en función de la economía de mercado y podía hacerse gradualmente, como una demostración práctica de democracia, llegando a consensos de grupos representativos en el Congreso.

Indicó que el sistema privado de salud estaba contemplado en la Carta Magna del 1993, la cual reconocía la existencia del sector privado de salud que ayudaba a la economía social de mercado, bajo los principios de subsidiaridad, a la solución de la problemática de salud, considerando que el presupuesto que se lograra estaba destinado al sector público. También mencionó, con relación a la inquietud de la congresista Retamozo Lezama, sobre la modificación del artículo 9 de la Constitución, propuesto en el Proyecto de Ley 5216/2020-CR y la pertinencia de incorporar los doce principios mencionados en el texto propuesto de la reforma constitucional y sobre cómo se garantizaría el derecho a la salud, que con consignar como *derecho a la salud* y asignar un presupuesto era suficiente.



Además, señaló que, cuando el Poder Ejecutivo no asignase el presupuesto, el Congreso de la República podría recurrir al Tribunal Constitucional, el cual dictaría una resolución para que se estableciese en el Congreso la modificación de esa propuesta, caso contrario, se estaría ante una violación a la Constitución. En conclusión, indicó que la Constitución era normativa y comprometía a las autoridades que debían cumplir con lo estipulado en ella.

Asimismo, sostuvo, con respecto a la pregunta sobre el bajo presupuesto en salud, que esto se debía a que las autoridades estaban menos interesadas y representadas políticamente en la gestión de su presupuesto, pero que dicho derecho fundamental cobraba relevancia en aquel momento por el estado de pandemia.

Respecto a la inquietud del congresista Bazán Villanueva sobre presentar una acción de inconstitucionalidad y convocar una asamblea constituyente, consideró que no era el momento de hacerlo; sin embargo, indicó que era una tarea que debía realizarse en el corto plazo y que requería de una preparación de espacios y comisiones, abriéndose espacios para los que serían representantes equilibrados de todos los sectores y respetando sus puntos de vista. Finalmente, reforzó su consideración sobre el servicio de salud del sector privado, siendo necesario siempre que se hiciera bajo la supervisión de entes normativos y cumpliendo un rol de subsidiariedad y de complementariedad.

El PRESIDENTE resaltó los aportes de los miembros invitados del Consejo Consultivo.

—o—

Continuando con el Orden del Día, el PRESIDENTE comunicó que se procedería con escuchar la sustentación del Proyecto de Ley 5330/2020-CR, que proponía eliminar la inmunidad parlamentaria para actos previos a la asunción del cargo y otorgaba a la Junta Nacional de Justicia la facultad exclusiva de resolver las peticiones de levantamiento de inmunidad, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a propuesta del congresista Roel Alva, a quien concedió el uso de la palabra.

El congresista ROEL ALVA inició su exposición sustentando los conceptos básicos de la inmunidad parlamentaria partiendo del principio que tenía la legitimidad de los diferentes poderes del Estado, siendo esta una garantía institucional del parlamento que buscaba garantizar la autonomía e independencia del parlamento, y no al parlamentario. Sostuvo que la inmunidad parlamentaria garantizaba también la independencia de poderes, buscando proteger la autonomía del Congreso, y que este no se viese afectado por denuncias maliciosas e intromisiones del Ministerio Público, que buscasen afectar a los miembros del parlamento y a la dignidad del Congreso.



Así mismo, indicó que la inmunidad parlamentaria garantizaba la separación de poderes en un estado constitucional de derecho y que también mantenía la seguridad garantizando la protección del parlamento. Además, se refirió a países como Argentina, Canadá, Chile, y otros que tenían inmunidad parlamentaria absoluta, y que en Colombia no había inmunidad parlamentaria. Seguidamente, el congresista explicó los elementos del procesamiento de la inmunidad parlamentaria, que eran la imparcialidad, el debido procedimiento y el ejercicio del derecho de contradicción o defensa.

Además, señaló que la finalidad de la inmunidad parlamentaria determinaba el pedido hecho por la Corte Suprema y que esta careciese de intencionalidad o tinte político. Indicó que, según el Tribunal Constitucional, toda solicitud de levantamiento de inmunidad parlamentaria siempre debía estar alejada de presiones o tintes políticos que buscasen afectar al congresista y a la institución.

Señaló que, lamentablemente, la inmunidad parlamentaria se había alejado en la actualidad de su principio de garantía de libertad de expresión y libertad de ejercicio de funciones parlamentarias y que, por el contrario, había significado impunidad y que por ello se requería modificar la inmunidad parlamentaria. Por otro lado, presentó como argumento un estudio de la Defensoría de Pueblo de los tres últimos periodos parlamentarios, desde el 2001 al 2016, en el que se indicaba que sólo para 5 de 16 casos se había accedido al levantamiento del pedido de inmunidad, de los cuales en tres casos se había allanado al correspondiente congresista.

Seguidamente, expuso la propuesta de reforma contenida en el Proyecto de Ley 5330/2020-CR, el cual modificaba el artículo 93 de la Constitución Política y el artículo 16 del Reglamento del Congreso con relación al procedimiento, e indicó que la propuesta normativa de Acción Popular era limitar el alcance de la inmunidad parlamentaria en estricto para aquellos actos que podían ser ocupados como delitos comunes, ocurridos durante el ejercicio del periodo parlamentario.

Asimismo, manifestó que, en ese sentido, los actos previos, independiente de que hubiesen sido investigados o se encontrasen en proceso, no estarían dentro del ámbito de la inmunidad parlamentaria y que, en caso de que por esos supuestos se ordenase algún tipo de restricción de la libertad, el congresista investigado sería separado de su cargo acorde a lo regulado en el artículo 25 del Reglamento del Congreso de la República, siendo reemplazado por su accesitario, temporal o permanente, dependiendo de la complejidad de cada caso. Además, indicó que en el proyecto de ley se planteaba que fuese la Junta Nacional de Justicia la que determinase objetivamente si los pedidos de levantamiento de inmunidad parlamentaria procedían o no, siendo el

Congreso de la República el que, como titular de la garantía, recibía el pedido y ejecutaba lo decidido por este órgano constitucional autónomo.

Adicionalmente, hizo referencia a que dicho órgano tenía legitimidad política por dos órganos del Estado —a saber, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo— y legitimidad social, porque su creación había sido aprobada por referéndum. Indicó que con el nuevo procedimiento propuesto se eliminaba la Comisión Especial de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria, pues el Congreso solo recibiría los pedidos y ejecutaría lo decidido por la Junta Nacional de Justicia (JNJ) y el procedimiento de la JNJ debería garantizar lo mínimo que ya había señalado, y los pedidos de levantamiento de inmunidad se iniciarían siempre a partir de los pedidos de los órganos de justicia —a saber, Ministerio Público y Poder Judicial—.

Seguidamente leyó los textos propuestos, tanto de la modificación del artículo 93 de la Constitución Política del Perú, como la modificación del artículo 16 del Reglamento del Congreso de la República.

Por último, presentó las conclusiones de su presentación en los siguientes términos: a) La inmunidad parlamentaria absoluta debía adecuarse a las nuevas necesidades políticas, jurídicas y sociales del cambio de paradigma al estado constitucional y social de derecho; b) Se debía eliminar la inmunidad parlamentaria para hechos, procesos o investigaciones anteriores al ejercicio del cargo; c) Para los casos restantes, el Congreso de la República debería ceder a una entidad constitucionalmente autónoma, técnica y ajena a la negociación política, como la Junta Nacional de Justicia, la decisión objetiva de proceder al levantamiento de la inmunidad parlamentaria; d) Procede contra delitos comunes cometidos durante el ejercicio del cargo, no pudiendo extenderse a ámbitos distintos a las funciones parlamentarias; y e) Se procedería a reemplazar al congresista en funciones por su accesitario en caso los órganos de justicia ordenasen medidas de restricción de su libertad personal, sean por hechos previos a la asunción del cargo o en su defecto si la Junta Nacional de Justicia aprobase levantar la inmunidad parlamentaria cuando correspondiese y el reemplazo podía ser temporal o permanente dependiendo de la magnitud de la medida de restricción impuesta.

El PRESIDENTE agradeció la participación del congresista Luis Roel Alva.

—o—

Continuando con el Orden del Día, el PRESIDENTE indicó que se procedería con escuchar la sustentación del Proyecto de Ley 5310/2020-CR, que proponía una ley de reforma constitucional del artículo 93, con relación a la prerrogativa de la inmunidad



parlamentaria, presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio, a propuesta de la congresista Mirtha Vásquez Chuquilin, a quien concedió el uso de la palabra.

La congresista VÁSQUEZ CHUQUILIN inició su exposición mencionando dos casos; en primer lugar, la declaratoria del estado de emergencia en 1932 propuesta por el expresidente Luis Sánchez Cerro, el cual, en virtud de esa declaratoria eliminó garantías para el parlamento, como la inmunidad parlamentaria, procediendo a la detención y exilio de 23 parlamentarios, acusados por el delito común de perturbación del orden público de parlamentarios opositores al gobierno; y, en segundo lugar, como caso más reciente, indicó que, cuando el entonces congresista Sergio Tejada estaba haciendo una investigación sobre los llamados *narcoindultos* durante el período presidencial aprista del 2006 al 2011, la célula parlamentaria aprista inició una serie de procesos penales por delitos comunes acusándolo de obstrucción a la justicia, patrocinio ilegal y asociación ilícita para delinquir, para frenarlo y evitar que prosperase la investigación sobre los narcoindultos.

Dichos ejemplos, indicó, mostraban que la inmunidad parlamentaria era una garantía que generaba protección ante injusticias del Poder Ejecutivo o de la bancada parlamentaria representante del Poder Ejecutivo y permitía desempeñar las funciones parlamentarias sin presiones ni condiciones.

Manifestó que la inmunidad parlamentaria era una garantía procesal de la institución congresal y se debía conservar porque no siempre se tenía garantizada la democracia en un país; sin embargo, había un mal uso de la inmunidad parlamentaria pasando a convertirse en impunidad. Señaló que la principal causa por la que la inmunidad se había convertido en impunidad era por las dilaciones en su proceso de levantamiento ante una infracción del parlamentario, llevando hasta más de tres años culminar el proceso de levantamiento de la inmunidad parlamentaria.

Agregó que otro problema era que la mayoría de las solicitudes de levantamiento de inmunidad parlamentaria eran denegadas y que se habían desnaturalizado principios constitucionales de inmunidad parlamentaria y, con ello, se había convertido en impunidad, entre otros problemas de forma del tratamiento de la inmunidad parlamentaria.

Propuso incorporar el límite temporal de la inmunidad restringida, es decir, que la inmunidad parlamentaria se diera desde la juramentación y no desde la elección y que la inmunidad parlamentaria tampoco protegiese a congresistas por investigaciones fiscales que se hubiesen iniciado con anterioridad a su juramentación, y que no deberían paralizarse las investigaciones fiscales de delitos comunes al iniciar las funciones parlamentarias.

Adicionalmente, expuso las modificaciones propuestas a la inmunidad de proceso, la cual tendría un plazo máximo de 45 días hábiles desde que el Congreso fuese puesto en conocimiento del pedido y se agregaba el silencio positivo, que indicaba que, al vencimiento del plazo y no habiendo respuesta del Congreso, se procedía con el levantamiento de la inmunidad solicitada.

Además, sobre la inmunidad de arresto, manifestó que cuando se tratase de una orden de prisión producto de una medida cautelar habría un plazo de 15 días hábiles y se aplicaba el silencio positivo. También señaló que la inmunidad no protegía frente a sentencias de primera instancia o firmes. En conclusión, manifestó que la bancada del Frente Amplio no estaba a favor de la eliminación total de la inmunidad parlamentaria por los problemas de interferencia con el correcto desempeño de funciones congresales, también hizo referencia a la propuesta del congresista Luis Roel Alva manifestando que no estaba de acuerdo con que la inmunidad fuese levantada por órganos ajenos al Parlamento ya que consideraba que irrumpía el principio de autonomía e independencia de poder del Congreso de la República.

Asimismo, indicó que no confiaba en el Poder Judicial para el levantamiento de la inmunidad parlamentaria porque consideraba que no existía autonomía de dicho Poder del Estado y que estaba plagado de corrupción. Para finalizar, sostuvo que la Junta Nacional de Justicia tenía funciones incompatibles con la consulta del levantamiento de inmunidad a parlamentarios.

El PRESIDENTE agradeció la participación de la congresista Mirtha Vásquez Chuquilin y se comprometió a acelerar la redacción del predictamen de la Comisión referida a la inmunidad parlamentaria.

—o—

Continuando con la Orden del Día, el PRESIDENTE indicó que se procedería con escuchar la sustentación del Proyecto de Ley 5319/2020-CR, que proponía eliminar la inmunidad parlamentaria y la de los altos funcionarios del Estado, presentado por el grupo parlamentario Unión por el Perú, a propuesta del congresista Jim Mamani Barriga, a quien dio el uso de la palabra para iniciar su exposición.

El congresista MAMANI BARRIGA inició la exposición y sustentación del Proyecto de Ley 5319/2020-CR indicando que no sólo planteaba la reducción de los alcances de la inmunidad parlamentaria, sino la inmunidad de todos los altos funcionarios del Estado, incluyendo el antejuicio por delitos de función, la inmunidad del defensor del pueblo, de los miembros del Tribunal Constitucional y la inmunidad del presidente de la república.



Consideró que cualquier leve protección legal que mantuvieran los altos funcionarios debían ser para el cumplimiento de sus funciones y, bajo ningún concepto, para la impunidad. Señaló que el proyecto proponía reducir la protección de la inmunidad parlamentaria sólo para los actos derivados de los votos y opiniones, aspectos que eran fundamentales para el ejercicio de la función legislativa y de fiscalización, pero con una salvedad: que el parlamentario no hubiese emitido dicho voto a consecuencia de un delito de corrupción.

En cuanto a la inmunidad de otros altos funcionarios, la Constitución Política del Perú establecía que el defensor del pueblo y los miembros del Tribunal Constitucional tenían la misma inmunidad que los congresistas, por lo cual, a través de su proyecto de ley, se pedía la eliminación de dichos artículos.

Por otro lado, expuso que en el artículo 117 de la Constitución se establecía que el presidente de la república tenía inmunidad absoluta dentro de su mandato y que ningún fiscal podía, por ejemplo, incluirlo en una investigación preparatoria, salvo que la conducta se derivase de supuestos como el de impedir elecciones generales o el funcionamiento de los organismos electorales, entre otros casos muy puntuales. Sin embargo, indicó que no era viable dicha inmunidad ya que generaba impunidad.

Por ello, propuso la modificación del artículo 117 de la Constitución para incorporar un supuesto adicional de excepción, consistente en que un presidente de la república también podía ser acusado por delitos contra el patrimonio del Estado cometido dentro de su mandato o antes de este e hizo referencia a la eliminación del antejuicio por delitos de función, expresados en su proyecto de ley y tratados previamente por los colegas en la presente sesión.

En conclusión, manifestó que su bancada se encontraba de acuerdo con la eliminación y la reducción, en ciertos casos, de la inmunidad de todos los altos funcionarios del Estado, como el presidente de la república, congresistas, jueces supremos, y aquellos funcionarios que tuviesen las prerrogativas del antejuicio político.

El PRESIDENTE agradeció la importante intervención del congresista Jim Mamani Barriga e indicó que, como era costumbre, se estaba incluyendo todos los proyectos de ley dentro de una estructura coherente para el predictamen que esperaba que fuese tratado la siguiente semana. Asimismo, agradeció la participación de los miembros de la Comisión en la sesión extraordinaria, enalteciendo su nivel con los continuos debates y opiniones vertidas como parte del principio democrático que la regía.

La congresista HUAMANÍ MACHACA sugirió terminar con la exposición de los proyectos de ley que estaban en agenda ya que venían acumulándose desde la sesión anterior.



El PRESIDENTE señaló que se hacía todo lo necesario para cumplir, pero que la agenda era muy apretada y que la Comisión se encontraba contra el tiempo; por tanto, se estaban priorizando los proyectos de reforma política, constitucional y electoral. Asimismo, manifestó que se estaba dando la oportunidad a todos los congresistas para que pudiesen exponer y nadie se había quedado sin hacerlo, considerando el principio democrático que regía la presente comisión.

La congresista HUAMANÍ MACHACA indicó que comprendía el arduo trabajo que venía realizando la Comisión y sugirió que para la siguiente sesión se considerase a las exposiciones pendientes como las primeras de la agenda de la próxima sesión extraordinaria.

El PRESIDENTE, antes de levantar la sesión, hizo un resumen de la próxima sesión ordinaria del martes 16 de junio e indicó que en ella se realizaría la votación de los predictámenes pendientes y que debían pasar al pleno, así como el debate de otros temas pendientes. Asimismo, adelantó que sería una sesión extensa y de mucha relevancia para la comisión.

La congresista RETAMOZO LEZAMA indicó que había recibido la agenda de la Junta de Portavoces en la cual estaba incluido el Proyecto de Ley 5367/2020-CR, que planteaba incorporar una modificación en la Ley de Organizaciones Políticas. Manifestó que no adelantaría opinión sobre dicho proyecto y consultó si la Presidencia de la Comisión se encontraba al tanto de dicha agenda.

El PRESIDENTE indicó que consultaría con la secretaría técnica y que revisarían la agenda mencionada, que seguramente había sido aprobada durante la presente sesión, y anotó que la comisión tomaría una decisión al respecto en los siguientes minutos, la cual sería comunicada a los miembros por medios internos.

Seguidamente, levantó la sexta sesión extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Eran las 19 h 26 min.

FREDDY LLAULI ROMERO
Secretario
Comisión de Constitución y Reglamento

OMAR CHEHADE MOYA
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento