

ACTA

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2020-2021

OCTAVA SESIÓN EXTRAORDINARIA VIRTUAL

Jueves, 16 de julio de 2020

Sumilla:

Se aprobó por unanimidad:

1. El dictamen en insistencia, recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la república a la autógrafa de “Ley que modifica el código penal y el código de protección y defensa del consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración” (Proyectos de Ley 731/2016-CR, 1105/2016-DP, 1133/2016-CR, 1139/2016-CR, 1165/2016-CR, 1173/2016-CR, 4861/2020-CR, 4920/2020-CR, 5222/2020-CR, 5223/2020-CR, 5231/2020-CR, 5237/2020-CR, 5239/2020-CR, 5256/2020-CR, 5260/2020-CR, 5281/2020-CR, 5282/2020-CR, 5288/2020-MP, 5303/2020-CR, 5308/2020-CR, 5318/2020-CR, 5336/2020-DP, 5346/2020-CR, 5362/2020-CR)
2. Ampliación de la Agenda y solicitar al Consejo Directivo se remita a la Comisión el Proyecto de Ley 5713/2020-CR para su dictamen
3. La dispensa del trámite de aprobación del Acta de la Octava Sesión Extraordinaria Virtual.

En la Plataforma Virtual *Microsoft Teams*, siendo las 8 horas con 20 minutos del día jueves 16 de julio de 2020, se reunieron bajo la presidencia del congresista José Luis Luna Morales, los congresistas miembros titulares José Luis Ancalle Gutiérrez, Rolando Campos Villalobos, Luis Reymundo Dioses Guzmán, María del Carmen Omonte Durand, Robledo Noé Gutarra Ramos, María Luisa Silupu Inga, José Luis Ancalle Gutiérrez, Rubén Ramos Zapana, Franco Salinas López, María Luisa Silupu Inga y Zenaida Solís Gutiérrez; los congresistas accesitarios Jacqueline García Rodríguez, Luis Andrés Roel Alva, Fernando Meléndez Celis y Jim Alí Mamani Barriga. Estuvo presente en la sesión el congresista Robinson Gupioc Ríos.

Con el quórum reglamentario, el presidente de la Comisión, dio inicio a la Octava Sesión Extraordinaria Virtual de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Periodo Anual de Sesiones 2020-2021.

El señor Presidente hizo de conocimiento que una sesión extraordinaria no se establece realizar pedidos por los señores congresistas, sin embargo, al no haber realizado la Comisión sesión la semana pasada, invitó a los congresistas a realizar sus pedidos, luego, le otorgó la palabra al congresista José Luis Ancalle Gutiérrez y señaló que el tema lo verían al finalizar los temas de la agenda.

El congresista José Luis Ancalle Gutiérrez pidió que se oficie al Consejo Directivo para que el Proyecto de Ley 5713/2020-CR de su autoría sea decretado a la Comisión.

I. ORDEN DEL DIA

- 1.1. Pre dictamen en insistencia, recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la república a la autógrafa de “Ley que modifica el código penal y el código de protección y defensa del consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración” (Proyectos de Ley 731/2016-CR, 1105/2016-DP, 1133/2016-CR, 1139/2016-CR, 1165/2016-CR, 1173/2016-CR,

4861/2020-CR, 4920/2020-CR, 5222/2020-CR, 5223/2020-CR, 5231/2020-CR,
5237/2020-CR, 5239/2020-CR, 5256/2020-CR, 5260/2020-CR, 5281/2020-CR,
5282/2020-CR, 5288/2020-MP, 5303/2020-CR, 5308/2020-CR, 5318/2020-CR,
5336/2020-DP, 5346/2020-CR, 5362/2020-CR)

El señor Presidente señaló que como primer punto de la agenda se tiene el Pre dictamen en insistencia, por las observaciones formuladas por el Presidente de la República a la autógrafa de “Ley que modifica el Código Penal y el Código de Protección y Defensa del consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración.” Son 24 Proyectos de Ley de diversas bancadas parlamentarias, de la Fiscalía de la Nación y de la Defensoría del Pueblo, los cuales han sido acumulados. Como es de conocimiento este tema ya está en la agenda del Pleno, por acuerdo de la Junta de Portavoces, sin embargo, se ha querido traerlo a consideración del pleno de la Comisión.

Luego, sustentó los alcances del texto del pre dictamen en insistencia que fue repartido junto con la agenda para esta sesión. Como se recuerda este dictamen se aprobó en un contexto de crisis sanitaria, de especulación, acaparamiento y de abuso de posición de dominio que malas empresas siguen cometiendo contra la economía, la salud y la vida de miles de personas. Seguimos escuchando los gritos de angustia y de dolor del pueblo por la pandemia y este virus que va matando a miles de peruanos, un pueblo que tiene que soportar no sólo la pena de perder a un familiar querido, sino que además debe lidiar con los altos precios de las medicinas, los alimentos, los equipos e implementos sanitarios, las clínicas, las compañías de seguro, los servicios básicos como la energía eléctrica, el agua potable, el internet, la telefonía, la falta de oxígeno.

Asimismo, dijo que son testigos que ningún organismo del Estado defiende a los consumidores, más bien se ponen de perfil y hasta se oponen cuando se presentan iniciativas para su protección, como la que hoy discutimos. Es así como el Poder Ejecutivo volvió a observar la autógrafa. No es la primera vez que lo hacen. Quiero recordarles a ustedes que un dictamen similar se aprobó el año 2017 y el Poder Ejecutivo también lo observó dejando desprotegidos a los ciudadanos ante conductas delictivas como la especulación y el acaparamiento. Si el ejecutivo hubiera promulgado la Ley el año 2017 nuestros compatriotas no estuvieran sufriendo como hoy y muchas vidas se hubieran salvado, pero prefirieron dejarles carta libre para que malas empresas e individuos insensibles sigan especulando, sigan acaparando, sigan elevando los precios de productos y servicios esenciales para la vida. La especulación y el acaparamiento son conductas delictivas que ya han sido penalizadas, pero sospechosamente fueron eliminadas del Código Penal a través del Decreto Legislativo 1034 en junio de 2008.

El pre dictamen enmienda y aclara cada una de las 7 observaciones del Poder Ejecutivo y demuestra que no tienen ningún sustento y que lo único que buscan es que las cosas sigan como están, que las empresas sigan abusando, que los consumidores sigan desprotegidos, que las personas sigan muriendo, luego paso a explicar los alcances de las observaciones:

PRIMERO: se dice que esta norma no cumple con los principios de legalidad y de tipicidad en tanto que las conductas que se plantean como delictivas no cumplen con los principios de subsidiariedad y fragmentariedad y que los tipos penales son delitos cuya estructura típica contienen lógicas indeterminadas y citan como fundamento la Sentencia del Tribunal Constitucional 10/2002-AI/TC. Esa Sentencia, tiene que ver con la acción de inconstitucionalidad contra normas penales y de procedimientos por delitos de terrorismo y de traición a la patria, de su juzgamiento por jueces sin rostro y de la naturaleza constitucional de las cadenas perpetuas, por lo que su sola cita para temas de protección de

los derechos de los consumidores y de la libre competencia están fuera de lugar y no son de recibo.

En este sentido, basta mirar y leer la referida sentencia para darnos cuenta el tremendo error que comete el ejecutivo para observar este proyecto de Ley, bajo pretexto de vulnerar una serie de principios constitucionales directa e indirectamente relacionados con el de la legalidad, taxatividad y lex certa. Concretamente, en la referida sentencia, en los considerandos 46 al 50, se desarrollan ideas que complementan, aclaran, explican y desarrollan esta objeción aparente a las fórmulas de tipificación “abiertas” y en “blanco”, bajo las siguientes premisas:

1) Solo es posible prohibir formulas legislativas indeterminadas -y en blanco-, cuando el contenido esencial del tipo penal es de imposible conocimiento por parte del ciudadano; es decir, cuando el ciudadano, promedio, o de cultura promedio, a pesar de conocer el tipo penal, el delito, no puede saber qué está prohibido o qué está permitido. Esta premisa, desde luego no se cumple en nuestra propuesta legislativa, pues es el contenido de lo prohibido y permitido, es de fácil apreciación por parte del ciudadano o el destinatario de la norma.

2) La exigencia de la “lex certa” o “ley cierta”, conexo en grado directo con el “principio de legalidad” y taxatividad”, no se vulnera cuando el legislador regula los supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que la concreción de los mismos sea razonablemente posible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de reglas de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas prohibidas o exigidas por la ley penal.

3) Es normal que el derecho penal admita formulas penales “abiertas” y “en blanco”, delegando al juzgado -o a otras normas de orden administrativo mayormente-, la labor de interpretarlas o completarlas. Las normas penales “abiertas”, son normas penales con fórmulas indeterminadas por razón de la aplicación jurisprudencial de la valoración legal que se haga del enunciado típico sustancial, es decir, que serán los operadores de justicia penal, especializados, que la determinen en su aplicación. Ello es posible si de la lectura del tipo penal o delito recogido en el código penal, sea de fácil comprensión en su carácter esencial de prohibición o sanción. En su lugar, los “tipos penales en blanco”, también son indeterminados pero determinables a partir de una remisión del tipo penal o delito a una norma casi siempre administrativa de naturaleza no penal.

4) Estas fórmulas penales o formas de redactar los tipos penales o delitos, en el código penal, abundan en los delitos socio económicos, como los de lavado de activos, delitos ambientales, tributarios; o, delitos laborales o de derecho penal de la competencia; como son las normas de este proyecto de Ley. En efecto, sostiene la misma sentencia, que estos tipos penales abiertos, son utilizados, entre otras fórmulas penales, en los delitos contra la competencia del antiguo artículo 233° del Código Penal, cuestión ésta, que estima el Tribunal Constitucional, es absolutamente legal y de recibo constitucional. Es de anotar, en este sentido, que el referido antiguo artículo 233° del Código Penal, utilizaba la fórmula penal indeterminada “de cualquier manera”; tan igual, como ahora se utilizan “precios habituales” o “bienes o servicios esenciales”; o, incluso, “real estructura de costos”. Es, por tanto, este uso de categorías “abiertas”, las de orden valorativos, absolutamente legales y con asiento constitucional; conforme la propia sentencia utilizada por el ejecutivo, so pretexto de oponerse y observar este proyecto de Ley: la Sentencia 010-2002/AI-TC. Así lo ha establecido, de forma categórica el propio Tribunal Constitucional, por lo que carece de sentido -y hasta contraproducente una oposición del Ejecutivo utilizando sentencias que son contrarias a sus propias opciones políticas de observación y oposición a normas como la presente.

SEGUNDO: Se sostiene que la tipificación del delito de abuso de posición dominante en el mercado, no guarda coherencia con los límites constitucionales a la “intervención penal mínima” y de “última ratio” del Estado en conductas antisociales o disfuncionales, otorgándoles estatus de “delito”, básicamente porque no hay evidencia empírica que demuestre que los mecanismos administrativos, previos a dicha intervención, han fallado o son inservibles. Aun cuando podamos aceptar que esa “prueba empírica” no exista -lo cual es relativo-, tampoco existe evidencia empírica que demuestre que el control administrativo previo, por parte del INDECOPI, sirve y es útil para prevenir y sancionar prácticas de abuso de posición dominante en el mercado a través de diversas prácticas insolidarias o que atentan contra el corte social de nuestra economía de mercado (economía social de mercado, no de libre mercado como es que nos quieren hacer creer permanentemente los dueños de la economía del país). Peor aún, permanentemente, el INDECOPI y otros organismos reguladores, han omitido sus funciones y soslayado sus obligaciones para con los fines de protección al consumidor y la libre competencia.

TERCERO: La observación del Ejecutivo sostiene que los delitos de “acaparamiento” y “especulación”, los verbos rectores de ambos tipos penales: “sustracción” y “acaparamiento”, propiamente dicho; o, incluso la de “precio habitual”, “bienes o servicios esenciales”, “real estructura de costos”, etc. implican conductas derivadas de “conceptos de difícil determinación”; que repite las normas penales derogadas, pues implican conductas derivadas de “conceptos de difícil determinación”. Esta oposición del Poder ejecutivo, se absuelve, de manera extensiva, con lo dicho y establecido e incluso, el propio Tribunal Constitucional, admite la validez constitucional de normas “indeterminadas” y “en blanco”, para establecer estructuras típicas de delitos cuya complejidad comisiva exige la utilización de dichas formulas legislativas, siendo ellas ajustadas a los parámetros constitucionales del caso.

CUARTO: En el numeral 3 de las observaciones se sostiene que en la modificación planteada en el artículo 1 del Código de Protección y Defensa del consumidor, “es mas de carácter declarativo” y que al regularse el acaparamiento y la especulación como conductas penalmente relevantes merecedoras de una sanción penal y que señalar lo mismo en la norma administrativa no reforzará ni dará mayor seguridad a los consumidores; y que, por el contrario, dicha modificación estaría desprotegiendo a los consumidores al eliminarse la frase “cualquier práctica análoga” [a las cláusulas abusivas, o métodos comerciales coercitivos], lo que estaría reduciendo el ámbito de protección administrativo de los consumidores. Se debe recordar que este artículo fue propuesto en el Proyecto de Ley 5336/2020-DP, presentado por el Defensor del Pueblo Walter Gutiérrez Camacho, quien a su vez fue el presidente de la Comisión Multidisciplinaria que redactó la propuesta del Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobada mediante Ley 29571. Lo que se sostiene en la observación como “algo de carácter declarativo”, para los consumidores es de mayor importancia, considerando que se está llenando un vacío en materia de los derechos de los consumidores, porque el Código de Protección y Defensa del Consumidor constituye el soporte normativo de la protección de los ciudadanos en el país, estableciendo el marco jurídico que permite desarrollar el trabajo de educación, orientación, y difusión de los derechos de los consumidores, protegiendo la salud y la seguridad de éstos y diseñando mecanismos de prevención. También sugieren que se estaría desprotegiendo a los consumidores al eliminarse la frase “cualquier práctica análoga” [a las cláusulas abusivas, o métodos comerciales coercitivos], lo que estaría reduciendo el ámbito de protección administrativo de los consumidores. Entonces, si se da una correcta lectura al Artículo 3 de la autógrafa se concluye que esa frase no ha sido eliminada y no se está desprotegiendo a los consumidores ni recortando ningún derecho, más bien se busca todo lo contrario. Se

considera que una incorrecta lectura ha llevado a plantear esta observación sin ningún sustento.

QUINTO: La observación planteada en el numeral 4 respecto a la incorporación del Artículo 3-A al Código de Protección y Defensa del Consumidor sostiene que es innecesaria porque generaría incoherencia en la regulación de las normas al ser una norma regulada por el Código Penal. El Artículo 3-A de la autógrafa se prohíbe el acaparamiento y la especulación en situaciones de emergencia declaradas por el Poder Ejecutivo y se precisa que son delitos económicos penalizados en el Decreto Legislativo 635, no existiendo ninguna incoherencia como se menciona.

SEXTO: En el numeral 5 observan la incorporación del Artículo 97-A al Código de Protección y Defensa del Consumidor y sostienen que este texto de incorporación "...ha sido ubicada en el Capítulo VI, Servicio de Crédito prestados por empresas no supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, cuyo ámbito de aplicación está definido en el artículo 91, y que textualmente establece que las disposiciones de ese capítulo, lo que incluye la incorporación del artículo 97-A, son de aplicación a los proveedores que brindan crédito a los consumidores bajo cualquier modalidad...", y además continúan argumentando que "...se está restringiendo el ámbito de ese derecho únicamente a los supuestos del Capítulo VI, que además es muy probable que no se configuren los supuestos ilícitos, al tratarse de créditos y no de venta de productos o servicios esenciales".

Precisó que el artículo 97-A de la autógrafa ha sido correctamente ubicada dentro del Código de Protección al Consumidor; precisamente en el Título V Responsabilidades y sanciones, Capítulo I Responsabilidad del proveedor y derechos del consumidor. 5 efectivamente, tal como lo mencionan en la observación del Ejecutivo, el Capítulo VI del Código está referido a los servicios de créditos prestados por empresas no supervisadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradora Privada de Fondo de Pensiones; pero dentro de dicho capítulo están solamente los artículos 91 al 96 y no el artículo 97 como equivocadamente se argumenta. Quien ha redactado esta observación ha cometido un error en la lectura del Código al momento de plantear el cuestionamiento.

SETIMO: En el numeral 6 observan que "El Estado puede asumir un rol regulatorio...pero en situaciones extremas y específicas, como puede ser las que se presenten a consecuencia de una emergencia...sancionando conductas de acaparamiento y especulación, respecto de bienes y servicios esenciales y de primera necesidad debidamente declarados por la autoridad competente del Poder Ejecutivo...pero únicamente en ese contexto de excepcionalidad". Colegas, en el artículo 2 de la autógrafa, y precisamente en el segundo párrafo de la modificación del artículo 234 y en el segundo párrafo del artículo 235, se establece claramente la sanción penal de estas conductas delictivas cometidas durante un estado de emergencia declarado por el Presidente de la República. Asimismo, en el Artículo 4 de la Autógrafa que incorpora el artículo 3-A menciona lo siguiente "Está prohibida toda acción de acaparamiento o especulación de bienes y servicios declarados esenciales en situación de conmoción, calamidad pública o emergencia en el tiempo y zona geográfica que así haya sido declarada por el Poder Ejecutivo mediante decreto supremo"... Adicionalmente, en el artículo 97-A de la autógrafa se indica que "En situación de emergencia, prevista en el artículo 137 de la Constitución Política es prohibido el acaparamiento y la especulación de bien o servicio declarado oficialmente como esencial. Esta prohibición rige en el tiempo y espacio geográfico señalado en la norma que fije la declaración del régimen de excepción". Y para que no quede mayor duda al respecto, en la Única Disposición Complementaria Final se menciona que el listado de bienes y servicios esenciales es establecido por la autoridad administrativa correspondiente, en un plazo

máximo de dos días hábiles contados a partir de la declaratoria de emergencia [por el Poder Ejecutivo] y bajo responsabilidad. Como se puede observar, las precisiones requeridas en dicha observación están previstas en varios artículos de la Autógrafa de Ley.

OCTAVO: En el numeral 7 proponen reforzar las competencias de Indecopi y sugieren modificar el artículo 2, inciso d) del Decreto Legislativo 1033, que regula las funciones del Indecopi respecto a esta sugerencia. La Comisión considera que es necesario y urgente el fortalecimiento de los organismos de regulación y supervisión, en el ámbito administrativo de su competencia, que no aplica en este dictamen por tratarse de la tipificación y sanción de conductas delictivas que alteran el normal funcionamiento del mercado que no solo afecta la economía de los consumidores, sino que lo más grave es que pone en grave riesgo la salud y vida de las personas.

En ese sentido, señaló que las observaciones del Poder Ejecutivo no tienen ningún sustento, al igual como no lo tuvieron sus observaciones realizadas el año 2017. El dictamen que se aprobó en el Pleno en el mes de junio se sustenta en los Proyectos de Ley presentados por la Fiscal de la Nación y por el Defensor del Pueblo, así como las diversas iniciativas legales presentadas por nuestros colegas Congresistas que han escuchado el dolor del pueblo. Es importante también mencionar que para la elaboración de este pre dictamen el equipo de asesores se ha reunido con los técnicos del Indecopi, en donde estos últimos se mostraron a favor que este tipo de conductas delictivas sean penalizadas como se hace en otros países.

Luego, **el señor Presidente** abrió el debate e invitó a la participación de los congresistas miembros de la Comisión.

El congresista Reymundo Dioses Guzmán alertó que es lamentable que después de 3 años no se haya podido adecuar los delitos de acaparamiento y especulación al régimen económico establecido en la constitución 1993, pues desde el 2017 el poder ejecutivo ha observado dos veces la autógrafa, por lo que realiza las siguientes evaluaciones:

El Poder Ejecutivo observa de manera general la autógrafa referida a los delitos de abuso económico de acaparamiento y especulación, en el sentido que los tipos penales contienen conceptos indeterminados, como acaparar, sustraer precios habituales, los bienes y servicios esenciales para la salud y la vida, y otros que afectarían el principio de legalidad que rige en la materia penal, si bien es cierto, que toda norma penal debe procurar la mayor determinación sobre la conducta prohibida para facilitar la aplicación de los operadores judiciales, sin embargo, el propio tribunal constitucional ha establecido que no es posible exigir a la legislación una claridad o precisión absoluta, porque el lenguaje siempre presenta algún grado de ambigüedad o variedad.

Siguiendo con su valoración, observa el delito del tipo penal de acaparamiento y especulación planteados en la autógrafa no están circunscrito en situación de emergencia y catástrofe, que serían las situaciones excepcionales que habilita que el Estado regula el mercado, al respecto la autógrafa si contiene hasta tres disposiciones que hace referencia que efectivamente solo en situaciones de emergencia y catástrofe se configuraría los delitos de acaparamiento y especulación, en efecto para que los delitos de acaparamiento y especulación se armonicen con la economía social del mercado en la Constitución de 1993, deben limitar su aplicación a situaciones excepcionales que justifiquen que el Estado adopte medidas extraordinarias que garantice la salud y las seguridad de las personas. Asimismo, observa que resulta innecesario establecer el delito de abuso de económico y acaparamiento que fueron derogados con decreto legislativo 1034-2008, porque resultaba suficiente las sanciones administrativas que podría imponer Indecopi por las prácticas anticompetitivas

que podrían cometer los malos agentes económicos y que no se habría demostrado que el control administrativo haya fallado, al respecto, dijo que no es correcto, el control administrativo de las prácticas anticompetitivas referidas al abuso de posición de dominio y las prácticas colusorias horizontales y verticales no han resultado ineficiente, dio ejemplo la concertación de empresas que venden oxígeno medicinal para distribuir en el mercado que fue sancionado 10 años, entre otros.

Finalmente, dijo que no hay voluntad política del gobierno para sancionar penalmente las conductas anticompetitivas que afecta el correcto funcionamiento del mercado, porque de haberlo, hubieran planteado fórmulas legales alternativas para mejorar la autógrafa, en ese contexto, invocó que no se debe esperar más tiempo, por lo que se debe de aprobar el pre dictamen en insistencia para garantizar la norma, para beneficio de los consumidores.

En la misma línea del congresista **Franco Salinas López** mostró indignación por la observación a la autógrafa por el poder ejecutivo, siendo una norma de tanta necesidad en estos momentos difíciles que está viviendo el país, por lo que cree que de las observaciones que ha presentado, parece que hubiera sido elaborado en el directorio de una empresa privada. En esa medida, instó que se debería exigir que el próximo Pleno que se debate y se vote la insistencia. Luego, dijo que no puede ser posible que el Poder Ejecutivo indique que las sanciones administrativas no han sido probadas, ni hayan funcionado, estas empresas siguen lucrando con la necesidad y con la vida de peruanos, parece que el poder ejecutivo no han entendido que estamos en una situación excepcional, es la primera vez que se está pasando por una emergencia de este nivel, entonces, señaló que respalda el sentido de la insistencia, pidió que se apruebe lo más pronto posible.

El congresista Jim Ali Mamani Barriga mostró preocupación que se esté lucrando con los precios altos de los medicamentos esenciales de forma irregular, de forma irracional, no puede hacerse un negocio con ello, sino que debe ser catalogada como un acto criminal. Entonces, esta autógrafa está buscando sancionar a quienes deliberadamente generan márgenes de ganancia criminales de productos elementales como son las medicinas, etc.

Con relación a la observación del poder ejecutivo, observa el punto 2 literal a) cuando indica que no hay evidencia de que las medidas administrativas que ocasionan el abuso de poder en el mercado han fallado, en otras palabras, el gobierno considera que no es necesario sancionar con cárcel a estos abusos, indicó que ello es incorrecto, dado que hay abundante evidencia que tan sola aplicación de las multas no ha reducido los abusos del poder económico, puso ejemplos, como en el caso de la clínica San Pablo. No obstante, dijo que cualquier persona puede verificar que existe diferencias en los precios en los mercados, advirtió que no cabe duda que la especulación y que el abuso del poder económico continua en el país, el día de hoy como legisladores es el deber de adecuar la norma, por ello apoya la aprobación de la insistencia.

La congresista María del Carmen Omonte Durand saludó que el proyecto haya vuelto a la Comisión, porque permite que lo socialicemos, sin embargo, hubiera sido valioso que se cuente con la presencia de la Fiscal de la Nación, en vista que uno de los proyectos deriva del Ministerio Público, hubiera dado mayor solidez a los argumentos, pero se entiende que la línea del proyecto va por la propuesta que se aprobó. De otro lado, entiende que hay un acuerdo del consejo directivo, cree que se justifica con mayor razón que se haya abierto el debate, como autora de uno de los proyectos acumulados van a mantenerse en línea a que finalmente estos delitos sean considerados en el Código Penal, dijo que se está amparado por la Constitución, existe coherencia en el pre dictamen en insistencia.

Al respecto, dijo que yendo puntualmente a los comentarios y sugerencias que van a hacer a las observaciones, sugirió que se limite el tipo penal de acaparamiento a situaciones de emergencia quedando en el ámbito administrativo las conductas que se realicen en épocas normales, de esta manera racionalizaríamos, equilibraríamos el actuar del derecho penal, cree que se tiene que énfasis y concentrarnos a todo lo que se ha mencionado anteriormente a situaciones de emergencia de desastres y cree que eso le va mayor potencia a lo que se está debatiendo.

Con relación al concepto de los análisis de evaluación de los alcances de los precios habituales y la adulteración de los mismos, se recomienda incluir una disposición que señale que el fiscal o juez deber solicitar un informe técnico al Indecopi, y de esta manera cuente con la información necesaria antes de su pronunciamiento. También sugiere aceptar la observación sobre la contradicción entre primer y segundo párrafo que la presidencia lo había mencionado que no tendría problema, sería importante que la secretaria técnica lo pueda evaluar, respecto al concepto de análisis y evaluación de los alcances de incremento de precios de estructura de costos para el correcto funcionamiento del mercado. Finalmente, se recomienda incluir una disposición que señale que el fiscal o juez solicite estos informes a los sectores técnicos correspondientes, dijo que la comisión de tiene que cumplir su rol, espera que en el pleno pueda lograr que se priorice la aprobación de la insistencia.

El congresista José Luis Ancalle Gutiérrez dijo que se auné al reconocimiento por permitirse llevar a cabo el tema de la insistencia en esta sesión. Le causa indignación, y se ve que el ejecutivo está velando por las empresas y no por los ciudadanos, son momentos que todos tenemos que unirnos, darnos mecanismos para mantener la vida, y es difícil entender que ellos dicen que se está afectando la economía social de mercado, eso no es así, el Estado tiene la obligación de intervenir activamente donde se produzca intereses sociales legítimos. Sobre ello, esta obligación abarca tres aspectos la restricción de libertad de mercado, compensación de fallas del mercado y corrección de resultados generados por el mercado, por estas consideraciones el estado debe asumir la protección de los actores más débiles del mercado, es decir de los consumidores. Esta seguro que se aprobará esta insistencia, desde su bancada está a favor de su aprobación.

El congresista Rolando Campos Villalobos señaló que en este momento nadie se va a oponer por la insistencia de este proyecto, observó que en este momento difícil que está viviendo nuestro país a consecuencia del Covid-19 se haya observado la autógrafo, considerando que las medicinas y de otros equipos de mucha importancia, tiene que ver con la defensa de la vida. Coincide con los compañeros que quienes realicen especulación están atentando contra la salud y la vida, convirtiéndose en un hecho criminal. Le llama la atención que el gobierno en vez de salir a favor de la población sospechosamente defiende a los grupos de poder como a los grupos farmacéutico, el Estado tiene que intervenir en el tema de la oferta y la demanda en tiempos de emergencia para defender la salud y la vida de la población, el argumento para tema está diseñado para operar en tiempos de crisis o calamidad donde la ley de la oferta y la demanda no funciona correctamente.

En esa medida, el acaparamiento y la especulación alteran el orden económico y ponen en riesgo de la vida y salud de los consumidores además de afectar gravemente la economía de las familias y grave eminente de supervivencia, en ese sentido, se debe aprobar la insistencia de la autógrafo.

De la misma manera, la **congresista Zenaida Solís Gutiérrez** dijo que le parece increíble el argumento de insuficiencia de evidencia en el control administrativo, pareciera que se están refiriéndose a otro país, porque en nuestro país las conductas reiteradas delictivas son evidentes, también es evidente que para los grupos de poder y para los grupos que tienen

posición de dominio el pago de multas administrativas no ha resultado ningún problema para ellos, siguen en los mismo, y el Estado no se da por aludido y siguen con los contratos, esto es insuficiencia de control administrativo. Entonces, eso solo hace la necesidad de normas como esta que estamos impulsando, ahora no está segura si solo para tiempos de emergencia, porque esto que acaba de describir ocurre siempre, esta situación se ha convertido en un modus operandi, las empresas grandes que tiene posición de dominio mandan, pregunten que está pasando con los que se acercan a las clínicas, algunas han cambiado muy poquito. También se dice que es muy difícil establecer cuál es el promedio del precio básico, no es tan difícil, cuando un omeprazol de un sol se cobra 160 soles es absolutamente evidente, allí hay dolo, le parece bien la aprobación de la insistencia.

Por otro lado, dijo que le gustaría que se pueda conversar con la comisión de justicia, porque se trata de aplicar las sanciones penales que tiene de establecerse, porque si no hay sanción penal no sirve, entonces para la aplicación de esta sanción debiera ser la comisión de Justicia la que intervenga porque se está viendo la modificación del Código Penal.

El congresista Robinson Gupioc Ríos dijo que ha presentado el Proyecto de Ley 4938/2020-CR, el cual fue acumulado en la sesión del Pleno, en ese sentido, solicitó tener presente dicho proyecto en el pre dictamen.

El congresista Rubén Ramos Zapana en la misma línea, cree que muchos congresistas han llegado al congreso con mucho entusiasmo, creía que en esta emergencia se podría ayudar a la población en temas de salud con el pre dictamen que estamos viendo, pero la realidad es distinta, porque este Estado, en sí, el sistema de gobierno nos dice que nuestras propuestas son anticonstitucionales, son antitécnicas, etc. Por ello, instó que como congresistas dar cimiento legal, se debe tocar un sistema de gobierno, en ese aspecto había presentado un proyecto de ley para modificar el artículo 137 de la Constitución, cree que se debe hacer reformas constitucionales urgentes, reformar la reestructuración general la carta magna, opinó que es momento de debatir temas de la estructura del sistema de gobierno. Apoya la aprobación de la insistencia.

El señor Presidente agradeció a todos por las iniciativas presentadas para el dictamen que fue aprobado en el pleno por amplia mayoría, se sabe que es un tema complicado, se tiene que corregir, cree que la mayoría de los partidos en el congreso, se está apoyando el modelo social de mercado pero se tiene que corregir, porque más de 20 o 25 años se ha permitirlo que grandes grupos económicos hagan y deshagan con este modelo, solamente estamos hablando ahora, que es una ley que no solo se debe penalizar en esta pandemia sino que penaliza el acaparamiento, especulación, en cualquier situación obviamente con una pena menor, pena mayor en situaciones de emergencia, esto debe ser disuasivo, que va generar que esto no vuelva a ocurrir, la Comisión va con miras a mejorar el modelo económico, que sea un modelo social de mercado.

Luego, el señor Presidente sometió a votación nominal de los congresistas miembros presentes en la sala virtual de la Comisión, el dictamen en insistencia, recaído en las observaciones formuladas por el presidente de la república a la autógrafa de “Ley que modifica el código penal y el código de protección y defensa del consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración” (Proyectos de Ley 731/2016-CR, 1105/2016-DP, 1133/2016-CR, 1139/2016-CR, 1165/2016-CR, 1173/2016-CR, 4861/2020-CR, 4920/2020-CR, 5222/2020-CR, 5223/2020-CR, 5231/2020-CR, 5237/2020-CR, 5239/2020-CR, 5256/2020-CR, 5260/2020-CR, 5281/2020-CR, 5282/2020-CR, 5288/2020-MP, 5303/2020-CR, 5308/2020-CR, 5318/2020-CR, 5336/2020-DP, 5346/2020-CR, 5362/2020-CR) el cual fue aprobado por UNANIMIDAD, con la votación a favor de los congresistas Franco Salinas López, Rolando Campos Villalobos, María del Carmen Omonte Durand, Luis

Dioses Guzmán, José Luis Ancalle Gutiérrez, Rubén Ramos Zapana, Zenaida Solís Gutiérrez, Fernando Meléndez Celis y José Luis Luna Morales.

El **señor Presidente** señaló que van a solicitar que la insistencia se ponga en la agenda para este jueves en el pleno, cree que se realizará en la ciudad de Arequipa.

1.2. Pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4983/2020-CR, 4987/2020-CR, 5153/2020-CR, 5156/2020-CR y 5171/2020-CR que propone la ley que modifica el Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones

El **señor Presidente** sustentó sobre los alcances del texto sustitutorio del pre dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4983/2020-CR, 4987/2020-CR, 5153/2020-CR, 5156/2020-CR y 5171/2020-CR que propone la ley que modifica el Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

Los Proyectos señalados proponen modificar los artículos 23, 24, 25c y 57 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones. Estos Proyectos de Ley se fundamentan en la necesidad de modificar las comisiones que cobran las AFPS a sus afiliados y de la administración de las pérdidas de rentabilidad, de manera que mejoren las condiciones de rentabilidad de los afiliados al fondo privado de pensiones, los cuales se ven perjudicados muchas veces, como es el caso de la crisis actual, por la rentabilidad negativa que obtienen sus fondos individuales mientras que las AFP's mantienen márgenes de utilidad elevados como consecuencia de las comisiones que pagan los afiliados.

El Proyecto de Ley 5156 se fundamenta en la necesidad de establecer regulaciones sobre la orientación de los portafolios de inversión que efectúan las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones en sus empresas vinculadas con el objetivo de promover una mejor diversificación de sus inversiones y otorgarles mayores alternativas de inversión en el mercado nacional, buscando que el nivel de inversiones en las empresas vinculadas no sea mayor al 10%.

Al respecto, debemos recordar que la naturaleza de los sistemas de seguridad social en el mundo es la de brindar protección a sus miembros tanto en aspectos de salud como la seguridad de tener ingresos a las personas y su familia directa en caso de vejez, invalidez, muerte del sostén de familia, desempleo, accidentes de trabajo, entre otros riesgos, debiendo el Estado garantizar el derecho a la seguridad social, impulsando normas que aseguren este derecho; siendo parte integrante del modelo de seguridad social que funciona en nuestro país el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

No debemos olvidar que el Sistema Privado de Pensiones es un régimen que tiene como propósito general a los afiliados protección frente a diferentes factores de vida, como la vejez, invalidez y fallecimiento, para lo cual cada afiliado al sistema tiene una Cuenta Individual de Capitalización, en la que se registran sus aportes y la rentabilidad generada a partir de la inversión de estos recursos en un conjunto de activos financieros.

La razón de la Cuenta Individual de Capitalización es asegurar niveles de aporte similares a los que ha alcanzado durante su vida laboral, para lo cual las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) deben garantizar una pensión mínima que no afecte la capacidad de cubrir las necesidades básicas de los jubilados.

Las iniciativas legislativas pretenden preservar los fondos derivados de sus aportes previsionales de los afiliados del Sistema Privado de Pensiones generando incentivos a que la administración de estos fondos, derivados de las políticas de inversión que tienen las AFP's, generen niveles de rentabilidad que garanticen una pensión de jubilación y otros, que cubra las necesidades de los afiliados en su vejez.

La Comisión considera que el texto sustitutorio propuesto en el Pre dictamen genera los niveles adecuados de protección a los afiliados al SPP, así como de incentivos a las AFP's para generar niveles de rentabilidad positiva en la administración de los fondos, lo que permitiría acceder a mejores niveles de pensiones de jubilación.

Si bien la norma puede generar, en el corto plazo, afectaciones económicas a las AFP's, al no cobrar comisiones cuando se produzca rentabilidades negativas en los fondos que administra, en la realidad se convertirá en un incentivo a generar mayores niveles de rentabilidad debido a que existe una relación causal directa entre crecimiento de la rentabilidad de los fondos con mayores ingresos para las AFP's, dado que una parte de las comisiones están en función del rendimiento del fondo. Sin duda el gran beneficiario es el afiliado que podrá acceder a mejores niveles pensionarios en el largo plazo, pudiendo tener mejores ingresos en su vejez, entonces, dijo que es un pre dictamen mejorar las condiciones de los afiliados de las AFP's.

Luego, el **señor Presidente** abrió el debate e invitó a la participación de los congresistas miembros de la Comisión.

El congresista José Ancalle Gutiérrez indicó que el texto sustitutorio que modifica el artículo 24 busca que las AFP's generen mayores niveles de rentabilidad debido a que existe una relación causal y puesto que una de las partes de comisiones está en función del rendimiento del fondo, sin embargo, tiene duda, la incorporación del párrafo donde se habla de las políticas de inversión que tiene la AFP's que al no ejecutar estas políticas de inversión se generaría perdidas por las que estas tendrían que resarcir a los aportantes devolviendo el 50% de las comisiones cobradas. Entonces, sí esto es así, el artículo 25 de la ley del sistema privado de pensiones en su segundo párrafo a la letra dice que el incumplimiento de las políticas de inversiones será causal de sanción por parte de la superintendencia, cómo incumple estas políticas de inversión, pues sería no ejecutarla de manera correcta, revisando la Resolución 2755-2008 a través del cual se aprueba la tipificación de sanciones, en el anexo 4 referidos a las infracciones, en el numeral 33 de las sanciones dice muy graves establece no cumplir con las políticas de inversiones aprobadas por el directorio de cada una de las carteras..., observó que se estaría sancionado dos veces a la AFP's por el mismo hecho. Se está hablando de una sanción principal y otra accesoria, teniendo en cuenta que, en los procedimientos penales administrativos, por lo tanto, se considera que no debería modificarse el artículo 24 sino el artículo 25 de la Ley del sistema privada de pensiones, por su intermedio para que aclare esta inquietud.

Al respecto, **el señor Presidente** indicó que el equipo técnico está revisando la observaciones, al mismo tiempo, señaló que el espíritu de la norma es que debido a que se pagan comisiones por administración de fondos, no debería generar perdidas, pero al generar perdida y al generar que el valor real del dinero se pierda, se está reglamentando que las AFP's devuelva ese porcentaje de la administración a un 50% a los aportantes. La sanción de la SBS es que se incumpla con las funciones preestablecidas, lo revisará el texto para que no sea excusa.

El congresista Franco Salinas López indicó que respalda a la norma porque es un beneficio a los asegurados, tanto en la forma como en el fondo a los millones de peruanos,

sin embargo, dijo que en el Congreso existe una Comisión que está trabajando una reforma del sistema de pensiones, su posición es que se respete el fuero de una comisión especial, pero respalda cualquier norma que se trabaje en la Comisión.

Al respecto, **el señor Presidente** aclaró que al inicio de la sesión una vez que se formó la comisión, señaló que se iba a hacer un informe para emitir a la comisión de reforma, debido a la propuesta del oficial mayor, en su momento nos dijeron que se podía devolver los proyectos de ley, lo que se podría hacer es dictaminar o desistimos, la opción fue dictaminar y acumular todos los proyectos para la mejora de reforma de sistema de pensiones, pero no recibir ningún proyectos de ley, entonces la comisión está cumpliendo.

El congresista Luis Dioses Guzmán cree que este pre dictamen ya está en debate en la comisión, considera que debe culminar con su aprobación, si hubiera otros proyectos relacionado pasaría a la comisión especial. Luego, precisó que uno de los principales problemas del sistema privado de pensiones es la rentabilidad negativa que pueden tener los fondos administrados por las AFP's la cual afecta directamente un monto de las futuras pensiones de los afiliados, habló sobre las crisis financieras en el 2008, sobre el problema de emergencia sanitaria, el fondo de pensiones que se perdió. En ese sentido, es importante mitigar los eventuales efectos negativos de la volatilidad de las inversiones en activos financieros pro parte de las AFP's. Para atenuar los efectos negativos de las inversiones de las AFP's en los fondos de los afiliados en el sistema privado de pensiones, el pre dictamen propone que el riesgo sea compartido entre las AFP's y los afiliados porque la regulación actual hace que el riesgo sea asumido exclusivamente por los afiliados, pero establecer un modelo de riesgo compartido sobre los fondos de privado de pensiones tiene que garantizar que el sistema no colapse, por ejemplo la utilidad de las AFP's, dio ejemplos, lo que significa que las AFP's puedan asumir el total de dichas pérdidas. Con el propósito de establecer un modelo de riesgo compartido sobre el resultado de las inversiones del fondo privado de pensiones, es necesario que exista parámetros para esta responsabilidad compartida, en ese sentido, el pre dictamen propone que en el supuesto en que la rentabilidad anual de fondos de pensiones no alcanza a la inflación en ese periodo, las AFP's deberán reembolsar a los afiliados el 50% de las comisiones cobradas durante el año. Esta medida propuesta de modelo compartido de riesgo permitirá promover la eficiencia y eficacia de las AFP's en la administración de su cartera de inversiones sin afectar el funcionamiento del sistema privado de pensiones, en efecto esta propuesta permitirá que las AFP's asuman parte del resultado negativo de las inversiones de los fondos que administran, con cargo a un porcentaje de sus ingresos. Por lo tanto, no se debe olvidar que las AFP's durante los dos últimos años han tenido utilidades de mil millones de soles no asumiendo ninguna responsabilidad por las pérdidas que se han podido generar durante ese lapso. Asimismo, el pre dictamen propone límites a la colocación de inversiones en los grupos empresariales y al grupo empresarial al que pertenece las AFP's, en el primer caso propone un tope de 15% para colocar inversiones a un grupo empresarial y al grupo empresarial vinculado a las AFP's el tope es de 10.5 %, este planteamiento ha sido respaldado por la SBS y esta medida busca garantizar la diversidad de las inversiones y evitar la concentración de estos determinados grupos económicos. La idea es que los recursos de las AFP's que alcanza a 154 mil millones de soles puedan ser colocados en función a su mayor rentabilidad para el fondo de pensiones y no en base a sus vinculaciones económicas con las AFP's, por esta razón el pre dictamen tiene todo su respaldo.

El congresista Franco Salinas López aclaró que en el momento que se acordó que se dictamine los proyectos de ley sobre el sistema privado de pensiones no habría estado, respalda la decisión de la Comisión.

El congresista Luis Andrés Roel Alva indicó que el pre dictamen recoge también su propuesta legislativa, que la rentabilidad sea el factor el cual se determine si se cobra o no por la administración del fondo, sin embargo, precisó que se debe especificar el tema de que las comisiones con las cual se va a evaluar, es por la administración por fondo, porque se esa poniendo las comisiones en general, entonces hay que distinguir porque las AFP's cobran distintas comisiones, y la comisión que debería ser castigada es la comisión por administración de fondos. Entonces, ello es que si no estas cumpliendo cabalmente con dar rentabilidad al mismo, esa debe ser castigada por la norma, asimismo, observó el termino inflación, sería bueno que, en ese extremo, mejor que se utilice el valor índice del precio del consumidor, que lo publica mensualmente el instituto nacional de estadística, es una opción. Las AFP's cobren sus comisiones de administrar siempre en cuando generen rentabilidad.

La congresista Jaqueline García Rodríguez señaló que el objetivo de esta propuesta es presentarle al país una alternativa pensionaria justa, pero se tiene la posibilidad de que puede ser aprobado o no, se debe dejar al pueblo peruano estas modificaciones, por ello apoya plenamente lo que está haciendo la Comisión. Sin embargo, le gustaría que de una vez se establezca en el dictamen no solamente en el sistema de pensiones el tema de comisiones, sino establecer las pérdidas compartidas, dijo que los verdaderos dueños del directorio, y la representación en los directorios son los aportantes, porque siendo ellos dueños del dinero porque no pueden estar. Señaló que todo lo que está proponiendo está en el Proyecto de Ley 5177/2020-CR de su autoría, solicitó que este proyecto de ley pueda ser acumulado al pre dictamen y hacer las modificaciones para poder darle mayor tranquilidad.

La congresista María del Carmen Omonte Durand explicó sobre el trabajo que están haciendo en la comisión de la reforma del sistema previsional de pensiones y que seguirán trabajando con sesiones, audiencias, etc. Luego, dijo que hay diferentes fórmulas legales, invitó que a través de los congresistas a revisar con la información con la que cuentan, quiere escuchar a todos, finalmente dijo que no se pretende bloquear a lo que hace las otras comisiones.

El congresista Rolando Campos Villalobos señaló que tiene que proyecto de ley que se relaciona con la perdida de las AFP's, porque es necesario que estas asuman la responsabilidad cuando haya perdida en los fondos, porque no solamente deben asumir los afiliados, dado que quienes toman la iniciativa son los directivos, además en las AFP's no hay representación de los afiliados, entonces cuando la rentabilidad sea negativa se debe compartir las perdidas. Indicó que en el artículo 23 agregar las pérdidas de fondos de pensiones causadas por los riesgo de mercado por cualquier causa, será asumidas en un 40% por los afiliados y el 60% por las AFP's, estas últimas no cobrarán comisiones mientras la rentabilidad sea negativa, al respecto, cree que debe hacerse un análisis más exhaustivo y económico, porque también como dice varios colegas se tiene que analizar seriamente, pone a consideración de la comisión si se comprende las perdidas en el pre dictamen.

El señor Presidente explicó sobre la importancia del debate y aprobación de la propuesta en mención y dijo que tienen el encargo de dictaminar todos los proyectos que se derivan a la Comisión. Luego, dijo que hoy se ha recogido las inquietudes y recomendaciones de los congresistas, el equipo técnico evaluará las intervenciones, mientras tanto dijo que el tema se va a cuarto intermedio.

1.3 Ampliación de la agenda respecto de los pedidos sobre Proyectos de ley

El señor Presidente explicó con relación al Proyecto de Ley 4938/2020-CR del congresista Robinson Gupioc Ríos, señalando que no se encuentra en la Comisión, pero se compromete a solicitarlo al Presidente del Congreso en el Pleno a fin que sea acumulado.

El **señor Presidente** también señaló que sobre el pedido formal a través de Oficio a la Comisión del congresista José Luis Ancalle Gutiérrez para de que se derive a la Comisión el PL 5713/2020-CR, siendo un tema que no estaba en la agenda y para cumplir con la formalidad que exige el Reglamento, sometió a votación nominal de los congresistas miembros presentes en la sala virtual de la Comisión, para la ampliación de la agenda, el cual fue aprobado por UNANIMIDAD.

En el mismo acto, sometió a votación nominal de los congresistas miembros presentes en la sala virtual de la Comisión, de solicitar al Consejo Directivo para que el Proyecto de Ley 5713/2020-CR sea derivado a la Comisión para su dictamen, el cual fue aprobado por UNANIMIDAD.

Finalmente, solicitó la dispensa del trámite de aprobación del acta para tramitar los asuntos materia de la sesión, el mismo que fue votado a micrófono abierto, sin ninguna oposición, el cual fue aprobado por **UNANIMIDAD**.

El **señor Presidente** levantó la Octava Sesión Extraordinaria Virtual, siendo las 10 horas con 41 minutos.

JOSE LUIS LUNA MORALES
Presidente

ROBLEDO GUTARRA RAMOS
Secretario

La transcripción magnetofónica de la Primera Sesión Ordinaria, que elabora el Área de Transcripciones del Departamento del Diario de Debates del Congreso de la República, es parte integrante de la presente Acta.