



**ACTA DE LA NOVENA SESIÓN ORDINARIA
DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

Periodo anual de sesiones 2021-2022

Sala Porras Barrenechea del Palacio Legislativo / Plataforma Microsoft Teams

Martes 9 de noviembre de 2021

Resumen de acuerdos:

- **Se aprobó, por unanimidad, las actas de la séptima sesión ordinaria, de fecha 19 de octubre; así como de la octava sesión ordinaria, de fecha 26 de octubre, respectivamente**

En la Sala Porras Barrenechea del Congreso de la República, siendo las 09 h 38 min del martes 9 de noviembre de 2021, verificado que se contaba con el *quorum* reglamentario, que para la presente sesión era de 11 congresistas, la congresista Carmen Patricia JUÁREZ GALLEGOS, presidenta de la Comisión, dio inicio a la novena sesión ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, correspondiente al periodo anual de sesiones 2021-2022, con la asistencia de los congresistas BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CERRÓN ROJAS, Waldemar; ECHAÍZ DE NUÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; JERÍ ORÉ, José; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard y SOTO PALACIOS, Wilson.

La PRESIDENTA señaló que, a pedido de la presidenta del Consejo de Ministros, se iría directamente al orden del día, para luego retomar las secciones anteriores.

Se dejó constancia de las licencias de los congresistas Luis Aragón Carreño y Eduardo Salhuana Cavides.

I. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA dio la bienvenida a la señora Mirtha Esther Vásquez Chuquilín, presidenta del Consejo de Ministros y al señor Aníbal Torres Vásquez, ministro de Justicia y Derechos Humanos, para la exposición del Proyecto de Ley 474/2021-PE, Ley de reforma constitucional que fortalece la gobernabilidad y la confianza entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.

La PRESIDENTA dejó en el uso de la palabra a la señora Mirtha Vásquez Chuquilín, presidenta del Consejo de Ministros.

La ministra VÁSQUEZ CHUQUILÍN saludó a los miembros de la Comisión por la oportunidad. Indicó que el proyecto responde a una necesidad urgente en el país en el



marco de la gobernabilidad. Sostuvo que, en los últimos años, se había tenido una inestabilidad política por la falta de precisión de algunas cláusulas constitucionales.

La congresista MOYANO DELGADO saludó a los ministros y, excusándose por la interrupción, manifestó que la situación del país no estaba tranquila, debido a que un miembro del Consejo de Ministros, el Ministro de Defensa, se encontraba implicado en problemas. En ese sentido, argumentó que era necesario que la Presidenta del Consejo de Ministros dé a conocer la situación del ministro de Defensa y consultó si se le había aceptado la renuncia o si la ministra podría dar mayor información a la Comisión.

La ministra VÁSQUEZ CHUQUILÍN comentó que la regulación de las cláusulas constitucionales, que generan las condiciones para el equilibrio de poderes, es muy importante. En ese sentido, reiteró que en los últimos años se había manifestado una imperiosa necesidad de regularlas adecuadamente para dar gobernabilidad.

Sobre la vacancia por incapacidad moral, la ministra VÁSQUEZ CHUQUILÍN sostuvo que era una causal subjetiva y sumamente amplia y que era contraria al ejercicio del periodo de mandato del presidente de la República. Argumentó que era importante volver al sentido que el legislador había pensado para esta figura, pues su utilización de manera recurrente altera el equilibrio de poderes y vulnera el núcleo duro de la Constitución. Afirmó que la propuesta busca regular la vacancia por incapacidad moral como genuinamente estaba pensada, en el sentido de incapacidad mental. Así, dijo que en caso sea temporal o permanente, se evaluaría si da lugar a suspensión o vacancia, que son medidas de última ratio. Indicó que se planteaba, además, que sea una junta médica la que haga la evaluación y que la vacancia pueda ser declarada con una votación que exprese una mayoría absoluta del Congreso.

Sobre la cuestión de confianza regulada en los artículos 130, 132 y 133 de la Constitución, la ministra VÁSQUEZ CHUQUILÍN indicó que era necesario modificar y precisar este mecanismo para preservar la buena relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Así, dijo que presentar cuestión de confianza sobre la conformación de los gabinetes ministeriales era un tema que se debía reflexionar, pues le parecía prematuro. En ese sentido, argumentó que la propuesta buscaba que la cuestión de confianza se utilice solo para las políticas de gobierno, a la iniciativa legislativa ordinaria del Poder Ejecutivo y a la permanencia de los ministros. Además, sustentó que se buscaba que la moción de censura esté referida a los actos propios de la gestión de los ministros. Tras reflexionar sobre la oportunidad de la presentación del proyecto de ley, dijo que los detalles del proyecto de ley serían expuestos por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

La PRESIDENTA agradeció a la ministra por la exposición y recordó que había una inquietud planteada por la congresista Moyano, por lo que pidió que dé su opinión respecto a la crisis que se estaba viviendo en el país.



La ministra VÁSQUEZ CHUQUILÍN expresó su preocupación por el momento que vivía el país y manifestó que el Gobierno es respetuoso de la autonomía de las Fuerzas Armadas. También dijo que, dadas las situaciones denunciadas, se estaban tomando decisiones que serían comunicadas en las próximas horas, las cuales responderían a las preocupaciones de la población y de los miembros del Legislativo.

La PRESIDENTA agradeció a la ministra por la presentación del proyecto de ley y concedió el uso de la palabra al ministro de Justicia y Derechos Humanos

El ministro TORRES VÁSQUEZ indicó que la Constitución se debe interpretar, aplicar e integrar de acuerdo con la realidad social tal como lo establece la doctrina tridimensional y pluralista del derecho. En esa perspectiva reflexionó sobre la situación pasada en el quinquenio anterior y su relación con la cuestión de confianza y la vacancia por incapacidad moral. Sostuvo que ambas instituciones habían mantenido al país en una situación de ingobernabilidad, donde se había hecho prevalecer intereses particulares o privados sobre el interés de la Nación. Mencionó que el artículo 117 de la Constitución consagra un régimen presidencial en el Perú, que buscaba estabilidad y gobernabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Explicó que la propia Constitución en su artículo 113, inciso 2, establece la vacancia por su permanente incapacidad moral, lo que consideró una cláusula subjetiva e inmensa en su contenido, que no se encontraba en otras constituciones. Refirió que esta cláusula fue introducida en la Constitución de 1839 y que fue entendida como "incapacidad mental".

Tras recordar la vacancia de Alberto Fujimori en el 2000 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sostuvo que dicha cláusula se debería eliminar. Recordó que el Acuerdo Nacional se había pronunciado en ese sentido. Afirmó que la vacancia por incapacidad moral viola principios constitucionales como el de razonabilidad, el de unidad de la Constitución, el de función integradora, el de la fuerza normativa de la Constitución, el de interdicción de la arbitrariedad. Reiteró que en el proyecto de ley se busca sustituir "incapacidad moral" por "incapacidad mental", la cual debe ser acreditada por una Junta Mérida y declarada por 2/3 del número legal de miembros del Congreso. Explicó que ese sentido se debía replicar en el artículo 114 de la Constitución que se refería a la incapacidad temporal del presidente.

Sobre las modificaciones a la cuestión de confianza, el ministro TORRES VÁSQUEZ refirió que se busca eliminar el voto de confianza que deben solicitar los nuevos gabinetes para generar gobernabilidad e indicó que en la última presentación del Consejo de Ministros muchos congresistas habían votado a favor para evitar usar las "balas de plata", situación que debía ser corregida. Luego, explicó que se pretende agregar un párrafo final al artículo 133 sobre la improcedencia de la cuestión de confianza cuando afecten las competencias exclusivas y excluyentes del Congreso de la República u otros organismos constitucionalmente autónomos. Tras reflexionar sobre el sistema de gobierno en el Perú, consideró que ello debía ser mejorado con una



reforma constitucional, que sea analizada a la luz del derecho comparado y la historia constitucional peruana.

El congresista CAVERO ALVA sostuvo que el proyecto le parecía peligroso y que confundía muchos conceptos jurídicos y constitucionales. Recordó que la vacancia por incapacidad moral ya ha sido regulada en el reglamento del, por lo que era impreciso lo señalado por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos. Así, indicó que es falso que la vacancia por incapacidad moral sea una figura prácticamente absoluta y recordó que al subirse, a 2/3, el número de votos necesarios, lo que se buscó es conseguir un amplio consenso para una vacancia por incapacidad moral. Argumentó que un presidente no puede gobernar con la unanimidad de la oposición en contra entonces, pues se tendría un problema político y jurídico.

Sobre las sugerencias de instaurar un juicio político, recordó que diversos constitucionalistas habían señalado que la incapacidad moral en el artículo 113 es un tipo de juicio político, incluyendo al constitucionalista y expresidente Valentín Paniagua. En ese sentido, llamó a no confundir figuras que ya han sido reguladas. Además, indicó que de eliminarse la incapacidad moral, el Parlamento se vería incapacitado de poder juzgar políticamente al presidente por aspectos ajenos al artículo 117, que son bastante limitados. Sobre el caso de los ministros, refirió que con la propuesta del Ejecutivo se podría descubrir que un ministro tiene una red de pederastia y no habría forma de sacar al ministro de ese cargo porque puede haberse ejecutado antes de que él sea ministro, lo que haría que el Parlamento se vea tremendamente recortado en sus funciones, en el equilibrio de poderes y el país se pondría en zozobra. Coincidió con el Ministro de Justicia y Derechos Humanos en que la Constitución se interpreta conforme a la realidad social, pues ante los cuestionamientos en el gabinete era necesaria la posibilidad de control político por parte del Congreso.

La congresista MOYANO DELGADO preguntó cómo era posible que 2 ministros importantes no digan nada acerca de lo que está ocurriendo con ministro de Defensa. Manifestó que reemplazar la incapacidad moral por "mental" impediría que el Congreso actúe ante un presidente de la República que incurra en tráfico de influencias, en coacción o en patrocinio ilegal. Indicó que el ministro de Justicia confunde lo que es una norma constitucional con una ley ordinaria, pues el número de votos se encuentra en el Reglamento del Congreso y no en la Constitución. Tras reflexionar sobre la situación política del país, argumentó que se debía seguir reforzando los principios constitucionales y dejar para la norma ordinaria los temas planteados.

La congresista ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA recordó que el Ministro en su discurso invocó la teoría tridimensional de Miguel Reale, según la cual se debe evaluar un fenómeno jurídico a partir de la dimensión fáctica de la normativa y de la acción lógica o sea la norma, el valor y el hecho. Se preguntó si la modificación constitucional propuesta contenía todos los valores democráticos y los cánones morales de la sociedad. Advirtió que se estaría pretendiendo que no se hagan evaluaciones de la conducta de quién representa la máxima o asume la máxima magistratura del país.



Preguntó qué ocurriría en caso se incurra en un ilícito grave, pues no se podría considerar que los delincuentes son incapaces mentales, lo que llevaría a un problema incluso para la administración de Justicia. Dijo que le gustaría que se precise por qué se pretende eliminar la incapacidad moral cuando es este el factor que más debe predominar en quienes ejercen la función pública, pues son quienes deben dar el ejemplo de la transparencia en el ejercicio de la función.

El congresista AGUINAGA RECUENCO cuestionó por qué los ministros asistían a la Comisión para plantear una modificación a la Constitución, cuando es a esta a la que no le tienen respeto. Indicó que la incapacidad moral está ligada a una conducta incompatible con el alto cargo que desarrolla un presidente de la República o un alto funcionario. En ese sentido, dijo que sería comprobable, por ejemplo, que un Presidente haga apología del terrorismo o uno que altera los ascensos militares referidos a un cuadro de méritos, lo cual sería objetivo.

Argumentó que la incapacidad moral no puede ser desplazada. Ejemplificó que en ese caso, de no poderse juzgar las inconductas, en Estados Unidos no hubiera renunciado el presidente Nixon a propósito del escándalo "Watergate", en el cual se vio obligado por la presión del Congreso a renunciar. Del mismo modo, dijo que no se hubiera podido realizar el *impeachment* contra el presidente Clinton, pues era también una situación de incapacidad moral.

El congresista MUÑANTE BARRIOS manifestó su preocupación por la contradicción en la que incurrieron los ministros cuando mencionaban sobre la necesidad de aprobar esta reforma constitucional, pues recordó que el Ministro de Justicia había señalado que los congresistas debían ser enjuiciados constitucionalmente por haber aprobado una norma que regula la cuestión de confianza para delimitar el uso exclusivo para asuntos del Ejecutivo. Luego, indicó que el Ministro había referido que la disolución del Congreso se dio luego del uso de la cuestión de confianza obligatoria; sin embargo, precisó que ello provino de una cuestión de confianza facultativa.

Sobre los comentarios en los cuales el Ministro señala de que se recoge el Acuerdo Nacional, indicó que este foro habla de la eliminación de la cuestión de confianza obligatoria y la cuestión de confianza facultativa, mientras que el proyecto de ley mantiene la facultativa, por lo cual consideró que lo que hacían los ministros era una falsedad. Además, refirió que se planteaba un falso conflicto entre la figura de la cuestión de confianza y la vacancia por incapacidad moral, pues estas no se contraponían.

La congresista TUDELA GUTIÉRREZ dijo que había revisado el proyecto de reforma constitucional y la veía con mucha preocupación, puesto que tenía una concepción bastante equivocada y peligrosa para la gobernabilidad. Cuestionó que una Junta Médica pueda acreditar una incapacidad mental y luego el Congreso deba votarla. Refirió que la vacancia por incapacidad debe ser utilizada ante inconductas muy graves. Consideró que la democracia implica responsabilidad política. Recordó que el Ministro



había mencionado que el Perú tenía un régimen presidencialista e indicó que ello no significaba una monarquía absoluta, por lo que pidió no confundir los conceptos.

Asimismo, dijo que en todo régimen presidencialista era característico una forma de control político y ejemplificó que, así como en los Estados Unidos existe el *impeachment*, en el Perú existe la incapacidad moral. Cuestionó mediante qué otro mecanismo se podría sancionar políticamente la incapacidad del presidente de discernir moralmente y de ejercer el cargo.

En ese sentido, refirió que el Ejecutivo, al no ampliar las causales de acusación del presidente de la República en el artículo 117, buscaría tener un presidente intocable, que no responda por sus actos. Sobre el caso de los ministros, también cuestionó la propuesta sobre limitar la censura a los ministros a actos propios de la gestión. Retornó al tema sobre la incapacidad moral y refirió que bastaba con leer el diario de los debates del Congreso Constituyente de 1993 para darse cuenta de que esta cláusula estaba para prescindir de un presidente que no tenga capacidad para dirigir el país. Manifestó que le preocupaba la falta de precisión del proyecto sobre la imposibilidad de presentar cuestión de confianza sobre reformas constitucionales. Finalmente, consideró que el proyecto correspondía más a un absolutismo que a un régimen democrático.

La PRESIDENTA mencionó que tanto la señora Mirtha Vásquez como el ministro de Justicia habían manifestado que la vacancia por incapacidad moral colisionaba con el modelo presidencialista. En ese sentido, señaló que cualquier modelo presidencialista siempre tiene una cláusula abierta o una válvula de escape y expuso que la Constitución de los Estados Unidos prevé como causal de destitución las faltas e inconductas; que la Constitución Argentina considera al mal desempeño, que en el Brasil la Constitución contempla a los actos contra la probidad en la Administración, que la Constitución de Chile considera a los actos que hayan comprometido gravemente el honor de la Nación.

Prosiguió señalando que la Constitución de Colombia incluye la indignidad por mala conducta, que la de Ecuador considera la remoción por grave crisis política y conmoción interna, que la Ley del Juicio Político en Honduras prevé la destitución por manifiesta negligencia, incapacidad o incompetencia para el desempeño, que la Constitución de México contempla los delitos graves del orden común; la de Panamá, los delitos contra la personalidad internacional del Estado; la de Paraguay, mal desempeño y. la de República Dominicana, faltas graves en el ejercicio de sus funciones.

Luego, precisó que tener una cláusula abierta como las mencionadas no colisionaba con el modelo presidencialista. Comentó que, cuando se había desarrollado el ejercicio de la cuestión de confianza, se había recibido comentarios de parte del Ministro y que el debate debe desarrollarse en forma respetuosa, evitando excesos. Indicó que dicha aprobación no tiene relación con la vacancia por incapacidad moral.

El ministro TORRES VÁSQUEZ afirmó que todas las participaciones de los congresistas estaban orientadas a mantener la situación del quinquenio pasado, lo que



no representaba seguridad jurídica, responsabilidad ni gobernabilidad, sino caos. Dijo que el Proyecto busca mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Tras hacer referencia al Acuerdo Nacional, sostuvo que no había contradicciones con su exposición. Afirmó que el artículo 99 de la Constitución habilitaba a la Comisión Permanente del Congreso para acusar al Presidente por infracción constitucional y delitos, lo cual garantizaba al Congreso su facultad de ejercer control político. En ese sentido, dijo que los congresistas buscaban mantener la vacancia por incapacidad moral para continuar con una situación de crisis, de caos y de incertidumbre.

La PRESIDENTA concedió el uso de la palabra a la congresista Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, a efectos de aclarar ciertas dudas.

La congresista ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA recordó que de acuerdo con el artículo 117 de la Constitución, el Presidente de la República solo puede ser acusado durante su periodo por traición a la patria, por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales, por disolver el Congreso salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del Sistema Electoral. En ese sentido, explicó que durante el periodo presidencial no se puede hacer uso de lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución. Manifestó que si, en todo caso, se tenía una lectura equivocada, le gustaría que el Ministro aclare cómo hacer una interpretación extensiva del artículo 99 pasando por alto el artículo 117.

El ministro TORRES VÁSQUEZ indicó que el artículo 117 consagra el sistema presidencialista, pero que la Constitución, luego, desarrolla el sistema parlamentarista. En ese sentido, dijo que la Constitución no era puramente presidencialista, sino que era un híbrido entre el presidencialismo y el parlamentarismo. Tras ello, afirmó que el artículo 99 agrega más causales de destitución para el Presidente de la República, por lo que cualquier delito que pueda cometer el Presidente de la República o por cualquier infracción a la Constitución estarían incluidos.

Tras hacer referencia a San Agustín sobre una organización civilizada, dijo que las normas deben apuntar hacia la realización de la Justicia. Mencionó que, con relación a los cuestionamientos hechos por los congresistas Cavero y Moyano sobre el Ministro de Defensa, el tema estaba resuelto. Tras hacer referencia a los objetivos del proyecto de ley, indicó que, como abogado se tenía que ajustar a la Constitución y eso era lo que se estaba haciendo, lo que le facultaba a criticar a los otros organismos del Estado, tal como lo hizo cuando, se modificó la Constitución eliminando la cuestión de confianza a través de una ley ordinaria o mediante una ley interpretativa o de desarrollo constitucional.

En ese sentido, dijo que los congresistas habían contravenido el ordenamiento jurídico y que, por supuesto, procedía un juicio político, lo que había generado que otros congresistas quisieran acusarlo constitucionalmente, algo que consideró facultad del Congreso y que, llegado el caso se vería quién trasgredió la Constitución.



La PRESIDENTA exhortó al Ministro a guardar la compostura, debido que estaba señalando que los congresistas habían cometido infracciones constitucionales. Pidió que se ciña al tema para el cual había sido convocado y se evite ese tipo de acusaciones hacia el Congreso y los congresistas. Solicitó continuar con la exposición y contestar las preguntas desde un punto de vista legal, sin distorsiones. Indicó que en la Comisión había muchos abogados que se encontraban desconcertados por la forma cómo se interpretaba las normas constitucionales. En ese sentido, pidió que el ministro explique con detalle cuál es la interpretación que corresponde a la postura del Ejecutivo.

El ministro TORRES VÁSQUEZ manifestó que había contestado todas las preguntas y que si la presidenta no deseaba que conteste las preguntas que se encontraban al margen del proyecto de modificación constitucional se ceñiría a ello. Explicó que con el proyecto se eliminaba aquellas cuestiones jurídicas que determinaron en el quinquenio pasado que se produzcan situaciones de ingobernabilidad. Dijo que la vacancia por incapacidad moral era sumamente subjetiva pero que había sido convertida en objetiva porque los congresistas buscaban completar los 87 votos para ir a la vacancia, lo que le parecía incorrecto.

Por otro lado, dijo que se limitaba la cuestión de confianza para que no se refiera a asuntos que son de competencia exclusiva y excluyente del Congreso de la República. Invocó a que se trabaje objetivamente con conocimiento y en bien del Perú.

La PRESIDENTA culminó observando que en el proyecto no se había considerado alguna precisión sobre la denegatoria fáctica de confianza. Preguntó si era posible que otro órgano del Estado interprete el sentido de la decisión del Congreso.

El ministro TORRES VÁSQUEZ indicó que la cuestión de confianza sea obligatoria o sea fáctica, se estaba eliminando y que la confianza facultativa se estaba limitando a materias que sean de competencia del Ejecutivo.

La PRESIDENTA agradeció a los ministros por su presentación.

En esta estación, se dejó constancia del ingreso a la sesión de los congresistas José Balcázar Zelada (siendo las 9 h 40 min), Alejandro Aguinaga Recuenco (siendo las 9 h 51 min) y Víctor Raúl Cutipa Ccama (siendo las 9 h 52 min).

—o—

La PRESIDENTA indicó que se retomarían los temas que no se habían tratado.

II. DESPACHO

La PRESIDENTA comunicó que, a través de los correos institucionales y por el aplicativo Microsoft Teams, se había enviado el reporte de los documentos emitidos y recibidos correspondiente al periodo comprendido entre el 18 de octubre y el 7 de



noviembre de 2021, así como de los proyectos de ley y decretos de urgencia ingresados durante el mismo periodo. Añadió que los congresistas que quisieran tomar conocimiento de esos documentos se sirvieran solicitarlo a la Secretaría Técnica.

III. ACTA

La presidenta sometió a consideración de los miembros de la Comisión el acta de la séptima sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 19 de octubre de 2021, así como de la octava sesión ordinaria, de fecha 26 de octubre de 2021.

El acta fue aprobada por unanimidad con 14 votos a favor de los congresistas AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; BELLIDO UGARTE, Guido; CAVERO ALVA, Alejandro; CUTIPA CCAMA, Víctor; ECHAÍZ DE NÚÑEZ ÍZAGA, Gladys; ELÍAS ÁVALOS, José; JUAREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; REYMUNDO MERCADO, Edgard; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana y VENTURA ANGEL, Héctor.

Cerrada la votación, se dejó constancia de los votos a favor de los congresistas BALCÁZAR ZELADA, José y JERÍ ORÉ, José.

IV. INFORMES

La PRESIDENTA informó que, en atención al Plan de Trabajo de la Comisión, se había programado el desarrollo de la primera sesión extraordinaria descentralizada en el departamento de Ica, específicamente en el distrito de Paracas, en la provincia de Pisco, así como una audiencia pública descentralizada en la que se abordará el tema "Las causales de interrupción del ejercicio de la Presidencia de la República", a propósito del estudio de los proyectos de ley 095, 421 y 428-2021-CR, y 474-2021-PE.

Recordó que se habían presentado diversos proyectos de ley que buscan regular los artículos 113 y 114 de la Constitución Política, referentes a las causales de interrupción del ejercicio de la Presidencia de la República; así como los artículos 130, 132, 133 y 134, relativos a la cuestión de confianza obligatoria y facultativa, y la censura ministerial.

En ese sentido, indicó que en la fecha se iniciaba el estudio de los proyectos de ley antes mencionados y para ello se había considerado la participación de los autores de las propuestas legislativas y de expertos en las sesiones de la Comisión, pero también la participación de la sociedad civil organizada y demás instituciones públicas en audiencias descentralizadas. Dijo que la primera sesión extraordinaria descentralizada de la Comisión se llevaría a cabo el viernes 12 de noviembre desde las 09 h 00 min hasta las 11 h y 00 min, en la que se tratarían, entre otros temas, el debate de dos predictámenes que serán puestos en su conocimiento de forma oportuna. Asimismo, explicó que la audiencia pública descentralizada en la que participarían reconocidos constitucionalistas iniciaría a las 11 h y 00 min hasta las 13 h y 00 min.



Finalizó diciendo que la sesión descentralizada y la audiencia pública descentralizada se realizarían de forma mixta, el día viernes 12 de noviembre, de forma presencial en el auditorio de la Casa de la Cultura, ubicado en la Zona A, calle 9 y 10, AAHH Santa Cruz, distrito de Paracas, provincia de Pisco, Región Ica; y de forma virtual en la Plataforma Microsoft Teams.

V. PEDIDOS

El congresista AGUINAGA RECUENCO, con relación al proyecto de ley 149/2021-CGR, solicitó la presencia de la presidenta ejecutiva de Servir para que complemente la elaboración del predictamen.

El congresista ELÍAS ÁVALOS, adelantó que quería que se considere en el predictamen referido por el congresista Aguinaga una precisión con respecto a los estudios técnicos requeridos para los puestos de confianza.

VI. ORDEN DEL DÍA

La PRESIDENTA indicó que se tendría la exposición del especialista en temas económicos, doctor José Ignacio Távora Martín, sobre la viabilidad y pertinencia el Proyecto de Ley 583/2021-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.

El doctor TÁVARA MARTÍN consideró que era importante que se discuta ampliamente el pedido de facultades. Explicó que, en Economía, es importante que se analice tres componentes importantes: (i) Teoría económica; (ii) Historia económica y (iii) la evidencia. Empezó reflexionando sobre la calidad de los servicios públicos que ofrece el Estado a los ciudadanos y las lecciones que dejaba la pandemia sufrida por la Covid-19. Explicó que existen tres tendencias según Dani Rodrick: (i) nuevo balance en la relación entre los mercados y los Estados; (ii) Nuevo balance entre la hiper-globalización y la autonomía nacional; y (iii) Reducción en nuestras expectativas de crecimiento económico.

En ese sentido recordó que el diario *Financial Times* había expuesto que era necesario poner sobre la mesa reformas radicales que reviertan la dirección de las políticas públicas prevalecientes en los últimos cuarenta años. Luego, recordó que el artículo 58 de la Constitución establece que el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. Luego, tras reflexionar sobre los servicios públicos en el constitucionalismo económico, hizo referencia que la recaudación en el Perú estaba por debajo de los estándares internacionales. Argumentó que la reforma tributaria debía ir de la mano de una mejora en los servicios públicos que brinda el Estado.

Sobre la propuesta de reformas tributarias, destacó la mayor transparencia y progresividad en el impuesto a la renta, lo cual le parecía fundamental. Hizo referencia



a que la progresividad en las tasas haría convergencia con los países de la Alianza del Pacífico.

Por otro lado, sobre el aumento de tasas a quienes ganen más de 300 000 soles al año, indicó que si bien podría parecer abusivo, ello solo se refería a 40 000 contribuyentes. Resaltó también que el objetivo de las reformas tendría un impacto distributivo y redistributivo. Manifestó que le parecía importante la simplificación de la política tributaria para las MYPES, lo que tenía un alto impacto formalizador, lo cual consideró una propuesta ambiciosa que permitiría mejorar las políticas sociales.

En ese sentido, sostuvo que era importante la identificación de los contribuyentes y el perfilamiento de estos, lo que ensancharía la base tributaria. Por otro lado, argumentó que era rescatable los aspectos vinculados a estándares de la OCDE. Terminó haciendo referencia a quienes cuestionan la oportunidad de las reformas e indicó que con esa lógica no se podría discutir nunca unas reformas de ese tipo; por ello, consideró que el momento era el adecuado porque diversos países están implementando cambios tributarios luego de la crisis por la pandemia que apuntan a una dirección de convergencia con los países de la región y que vienen de recomendaciones de la OCDE. Del mismo modo, indicó que las reformas propuestas formaban parte de un trabajo de largos años en el Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual saludó.

—o—

Continuando con el orden del día, la PRESIDENTA indicó que se tendría la exposición del especialista Jorge González Izquierdo, sobre la viabilidad y pertinencia el Proyecto de Ley 583/2021-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.

El señor GONZÁLEZ IZQUIERDO agradeció la invitación de la Comisión y adelantó que comentaría sobre el proyecto de facultades sobre: (i) materia tributaria y fiscal; (ii) materia financiera; y (iii) materia de reactivación económica. Refirió que el Ministerio de Economía y Finanzas sostenía que, con la reforma tributaria, recaudaría algo más de 12 mil millones de soles (alrededor del 1.5% del PBI), sobre lo cual no especifica periodo. En ese sentido, expuso que la presión tributaria (como porcentaje del PBI) aumentaría de un 14.5% actual a un 16%. Sobre ello, consideró que la presión tributaria mínima debería ser 18% del PBI para atender los principales problemas que la sociedad peruana enfrenta. En ese sentido, reflexionó sobre la presión tributaria del país comparada con el resto de los países de la OCDE.

Sobre la conveniencia o no de entregar las facultades, tras hacer un recuento de la situación económica y tributaria en el país, indicó que el *status* tributario dejaba mucho qué desear en materia de recaudación, principalmente por la pequeña base tributaria, la evasión, la elusión, la exoneración tributaria y el marco institucional.

Sobre el proceso de recuperación de la economía peruana, indicó que este era débil en materia de producción, empleo e ingresos. Expuso que, con respecto a los primeros ocho meses del año 2019, el crecimiento económico del país había sido de 0.2%.



Explicó que la inflación había subido considerablemente, llegando a 5.83% en octubre, lo que estaba por encima del rango meta del Banco Central de Reserva. Tras hablar sobre los problemas con el tipo de cambio y la devaluación de la moneda peruana, explicó que el país no había superado la etapa de recuperación.

Ante ese escenario, consideró que actuar sobre expectativas de subir impuestos directos e indirectos no era conveniente, debido a que, por teoría económica (tanto en el enfoque keynesiano como el clásico) el subir impuestos tiene un efecto contractivo sobre la demanda agregada y sobre la oferta agregada, lo que desincentiva el trabajo, el ahorro y la inversión. Señaló que se debía tomar en cuenta el comportamiento de la política monetaria que era cada vez menos expansiva, lo cual no era compatible con una política tributaria contractiva.

Agregó que también se debe considerar cómo se comporta el gasto privado, sobre el cual se tenía esperado que crezca en términos negativos o en ligeros puntos positivos. Así, considerando los tres puntos antes mencionados, indicó que no se daban las condiciones para una política fiscal contractiva. Luego, manifestó que la única forma de lograr una sostenibilidad fiscal de largo plazo es generar una economía fuerte, lo que no estaría pasando en el Perú.

Posteriormente, explicó que el retorno a una regla fiscal debe ser gradual y no violento. Tras ello, recordó que los ajustes fiscales conseguidos a través de reducir gastos son menos recesivos que los conseguidos a través de elevación de impuesto, lo que complementó haciendo referencia a la teoría de los multiplicadores. Sostuvo que era importante la reasignación de gastos, especialmente los destinados a consultorías o asesorías. Adicionalmente, explicó que solo consolidaciones fiscales conseguidas con ajuste de gastos conducen a una consolidación permanente del presupuesto medido como deuda pública/PBI. Tras lo cual, indicó que se debía mejorar la gestión de los servicios públicos en dos aspectos: capacidad de gasto en inversión y hacerlo con calidad. Por ello, consideró que no sería eficiente hacer política tributaria.

En función de su argumentación, recomendó que no se debe dar la imagen de que el Congreso está enfrentado con el Ejecutivo. En ese sentido, sugirió conceder todo el título 3 del proyecto de ley (materia de reactivación económica); todo el título 2 (materia financiera) a excepción del acápite 2.1 (sobre accionar del Banco de la Nación) y, del título uno (materia tributaria), sugirió dos alternativas: (i) no darle las facultades o (ii) los acápites A1, A2, A3, A4, A5, A6 y A12 reservarlos para una discusión mejor y lo demás concederlo. Tras mencionar que sería necesaria un largo debate para recibir opiniones sobre las mejoras económicas, finalizó diciendo que no dar completamente las facultades no debería ser interpretado negativamente, sino como una oportunidad para llegar a una situación mejor.

—o—

Continuando con la agenda, la PRESIDENTA indicó que se tendría la exposición del especialista Alfredo Bullard González, sobre la viabilidad y pertinencia el Proyecto de



Ley 583/2021-PE, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica.

El señor BULLARD GONZÁLEZ señaló que coincidía en lo fundamental con lo expuesto por el economista Jorge González Izquierdo. En primer lugar, resaltó la importancia del Congreso en cualquier reforma tributaria. Indicó que los orígenes del constitucionalismo están precisamente en el problema tributario, pues, la facultad para la creación de impuestos se separó del soberano y se le entregó al Congreso, lo que dio inicio a la separación de poderes. Así, señaló que, en la teoría constitucional, quien creaba impuestos no debería beneficiarse con su cobro. Tras reflexionar sobre el gasto en el Estado, señaló que se debía entender el objetivo de la reforma tributaria, pues si el Estado no gasta de manera eficiente lo que recibe, la reforma tributaria pierde sentido. Indicó que el Estado no se encontraba en la capacidad de cerrar las brechas sociales como lo refería el proyecto de ley. Por ello, consideró que el proyecto de ley no contribuye para mejorar la gestión del Estado.

Indicó que, si no se mejoraba la gestión del Estado, la reforma tributaria se convertiría en una trampa, en la que se aumenta la capacidad de crear impuestos y estos no eran bien utilizados. De esta manera, expuso que se generarían ineficiencias y problemas como los vistos en el Estado. Explicó que, de una vista de las cifras actuales, entre el año 2016 y 2020 el Estado solo había sido capaz de ejecutar el 65% de lo previsto para inversión, lo cual demostraba la ineficiencia de este.

En ese sentido, consideró que era el peor momento para realizar una reforma tributaria, pues la economía se encontraba recesada con problemas serios y una reforma de este tipo solo los agudizaría, debilitaría al sector privado y trasladaría recursos a un sector público ineficiente. Luego, explicó que generar una mayor carga tributaria sin tener una ampliación de la base sería poco perjudicial, pues generaría un incentivo para el aumento del sector informal. Por otro lado, indicó que se debería tener cuidado con la carga tributaria sobre la minería, pues ello no necesariamente reflejaría el futuro con una caída en el valor de los minerales. Alertó que una delegación de facultades hace que la discusión pública se reduzca. Asimismo, indicó que le preocupaba las modificaciones propuestas sobre el Banco de la Nación y, tras recordar, la experiencia bancaria estatal, consideró que esta no era económicamente sostenible.

Finalmente, manifestó que coincidía con que se debía delegar el título tercero y el segundo salvo el asunto del Banco de la Nación. Sobre el capítulo 1, consideró que los puntos señalados por el economista González Izquierdo no deberían ser delegados más bien discutidos por el Congreso. Señaló que se debería poner énfasis en ampliar la base tributaria en lugar de preocuparse en que los que pagan actualmente paguen más.

La PRESIDENTA agradeció a los expositores por sus recomendaciones y les concedió el uso de la palabra para despedirse.



Los expositores agradecieron por la oportunidad dada.

—o—

Continuando con la agenda, la PRESIDENTA procedió a exponer el Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 149/2021-CGR, por el cual se propone establecer requisitos mínimos para el acceso a la función y servicio público de funcionarios públicos de libre designación y remoción, y personal de confianza.

Recordó que el día 28 de setiembre el contralor general de la República, Nelson Shack Yalta, sustentó el Proyecto de Ley 149/2021-CGR, el cual busca fijar requisitos mínimos para el acceso a la función y servicio público de funcionarios de libre designación y remoción y personal de confianza. Tras señalar que el debate empezó el día 19 de octubre, recordó que durante este se presentaron algunas propuestas de mejoras al texto.

En ese sentido, recordó que el congresista Héctor Ventura Angel indicó que debería haber calificaciones y cualificaciones de los funcionarios y propuso que se considere regular el nombramiento de embajadores políticos. Sobre ello, la PRESIDENTA señaló que el artículo 2 de la propuesta de texto, establecía el ámbito de aplicación de la norma, y en dicho artículo se precisa que no se encuentran comprendidos los regímenes especiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, la carrera judicial, la correspondiente al Ministerio Público y demás carreras especiales. En ese sentido, explicó que no era posible incluir a los funcionarios diplomáticos y a los embajadores políticos dentro del texto a debatirse.

Sobre las propuestas del congresista José Elías Ávalos, quien propuso añadir que los requisitos de formación se refiriesen a estudios concluidos y eliminar la frase "salvo que por otra ley o por la naturaleza del cargo estos no sean exigibles", la PRESIDENTA dijo que sí se estaba haciendo referencia a la exigencia de haber culminado estudios superiores. Por otro lado, con relación a la frase mencionada, indicó que se atendía dicho pedido y se retiraba del texto sustitutorio.

Sobre la propuesta del congresista Luis Aragón Carreño, sobre que los estudios superiores deberían ser completos y que para los titulares de pliego debería considerarse la experiencia, así como realizarse un ajuste en el texto, la PRESIDENTA señaló que las propuestas habían sido consideradas en el nuevo texto.

Respecto de los aportes del congresista Alejandro Aguinaga Recuenco, quien propuso que se incluya un último párrafo en atención a lo propuesto por el contralor en su iniciativa, en relación con la experiencia necesaria para los titulares de pliego, así como disposiciones para viabilizar el control de la Contraloría General de la República; la PRESIDENTA manifestó que se había recogido los aportes.



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Tras ello, indicó que todos los aportes habían sido considerados para la presentación del nuevo texto sustitutorio.

El congresista ELÍAS ÁVALOS señaló que había sido presentado el proyecto 641-2021/CR para el nombramiento de embajadores políticos. Y propuso que en el párrafo 7.1 del artículo 7 se precise que cuando se hace referencia a los grados, dentro de la definición de estudios superiores, se entienda que es respecto de los de magister o de doctor, para los grados que otorga las universidades; y de los títulos profesionales con 4 años de estudios, en los casos de institutos superiores; ello con la finalidad de que no se entienda que se hace referencia a los grados de bachiller.

La PRESIDENTA indicó que había una norma especial que regulaba el nombramiento de embajadores, por lo cual no podría atenderse la solicitud.

El congresista AGUINAGA RECUENCO, sobre las disposiciones complementarias, pidió retirar la frase referida a la regulación vía Decreto Supremo.

La PRESIDENTA indicó que se alcanzaría el texto sustitutorio a los congresistas, en el cual se recogían los aportes de los congresistas. Luego, informó que se dejaría la aprobación del predictamen presentado para la siguiente sesión debido a que habían surgido algunas dudas entre los congresistas.

En este estado, levantó la sesión ordinaria

Eran las 13 h 18 min.

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ
Secretaría
Comisión de Constitución y Reglamento

CARMEN PATRICIA JUÁREZ GALLEGOS
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

