

Carta N° 48-2024/DE/COMEXPERU

Miraflores, 01 de marzo de 2024

Congresista
MARTHA MOYANO DELGADO
Presidenta de la Comisión de Constitución y
Reglamento
Congreso de la República
Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley 7097/2023-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigirnos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que dispone someter a consulta popular mediante referéndum la elaboración de una nueva Constitución Política a través de una asamblea constituyente.

Al respecto, expresamos nuestra profunda preocupación por las disposiciones del Proyecto, que propone, vía referéndum, la convocatoria a una asamblea constituyente para la aprobación de un cambio constitucional, sin mayor análisis, evidencia o sustento que acompañe la necesidad de cambiar la principal base de nuestro ordenamiento jurídico, social y económico: la Constitución Política del Perú de 1993 (en adelante, “la Constitución”).

Cabe señalar que no son pocas las iniciativas legislativas que pretenden promover el cambio de la Constitución a través de una asamblea constituyente¹, lo que podría desencadenar no solo un quiebre constitucional a partir de la vulneración de la seguridad jurídica, sino también poner en riesgo económico y social a nuestro país.

1. Antecedentes constitucionales.

El Proyecto basa su análisis en la legitimidad bajo la cual fue presentada la Constitución, atribuyéndole un carácter ilegítimo y antidemocrático, puesto que fue promulgada como

¹ Según el portal web del Congreso de la República, existen dieciséis (16) Proyectos de Ley con el mismo fin.

consecuencia del golpe de Estado del año 1992. No obstante, es necesario mencionar que el debate, discusión y aprobación de la misma, realizada en el Congreso Constituyente Democrático, fue a partir de la discusión de bancadas no solo oficialistas, sino de oposición al régimen y de diferentes ideologías políticas (entre ellos el Partido Popular Cristiano, el Movimiento Democrático de Izquierda, entre otros). Asimismo, cabe precisar que el Proyecto de Constitución, aprobado previamente por el Congreso Constituyente Democrático, fue sometido a referéndum en octubre de 1993, siendo aprobado por mayoría de la población.

A partir de este punto, se evidencia la participación democrática de la representación nacional. Incluso, con el paso de los años, la Constitución ha sido continuamente modificada, por lo que, a sus más de treinta años de vigencia, difícilmente se podría cuestionar su legitimidad.

Intentar impulsar una modificación constitucional basada en premisas erróneas e imprecisas resalta únicamente la falta de fundamentación adecuada que caracteriza al Proyecto. En última instancia, desacredita un proceso democrático y transparente, sugiriendo que la iniciativa fue presentada con objetivos que no se alinean con la estabilidad, seguridad y crecimiento del país. En lugar de ello, parecería que predominan intereses que van en contra del bienestar social.

2. Derechos fundamentales y régimen económico.

La Constitución ha sido un pilar fundamental para la estabilidad y el crecimiento del país desde su promulgación hace más de treinta años. A pesar de su larga vigencia y papel central en nuestro ordenamiento, se ha señalado en diversas ocasiones que en algunos de sus artículos se evidencia una falta de protección o un interés insuficiente en salvaguardar los derechos fundamentales, llegando incluso a ser percibida como mercantilista.

No obstante, presentamos ejemplos concretos que ponen de manifiesto la falta de comprensión respecto a la amplitud de la protección de los derechos fundamentales establecida por la Constitución. Así, una crítica hacia nuestra Constitución sostiene que la salud y la educación no se consideran derechos, sino simples servicios.

Al respecto, el artículo 7° de la Constitución precisa:

Artículo 7°.

Todos tienen derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.

(...)

Sin perjuicio de ello, en el año 2007, fue reformada la Constitución en aras de reconocer constitucionalmente el derecho de acceso al agua potable, recogido actualmente en el artículo 7-A°:

Artículo 7-A°.

El Estado reconoce el derecho de toda persona a acceder de forma progresiva y universal el agua potable. El Estado garantiza este derecho priorizando el consumo humano sobre otros.

(...)

En ese sentido, se evidencia que el constituyente reconoció la relevancia de la salud para el Estado, estableciéndola como un derecho constitucional y asignándole la obligación de protegerla. En la actualidad, la población cuenta con servicios de salud como el Sistema Integrado de Salud o el Seguro Social de Salud, los cuales, si bien presentan aciertos y oportunidades de mejora, están destinados a salvaguardar la salud de la sociedad.

Sobre la educación, nuestra carta magna la reconoce como base fundamental para el crecimiento y desarrollo integral de la persona. Por ello, reconoce lo siguiente:

Artículo 16°.

(...)

Es deber del Estado asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación adecuada por razón de su situación económica o de limitaciones mentales o físicas.

(...)

Al igual que en el caso de la salud, el Estado ha implementado instituciones educativas de educación básica, media y superior nacionales, las cuales son de acceso gratuito para la población.

Asimismo, la Constitución reconoce e incluye la posibilidad de reconocer otros derechos fundamentales en beneficio de la sociedad, dependiendo de su naturaleza².

En adición a lo anterior, se aprecia la crítica en el Proyecto al modelo y derechos económicos reconocidos, estipulando que “ha permitido el asentamiento del neoliberalismo en perjuicio de la población”. Este tipo de premisas no toma en consideración el concepto de la economía social de mercado, régimen económico actual reconocido en la Constitución.

Así, la economía social de mercado se basa en la organización de los mercados como mejor sistema de asignación de recursos, que combina las necesidades de la libertad económica con la justicia social³; y en donde prima la libre competencia, el respeto a la propiedad privada y la igualdad de oportunidades. Es entonces pilar de la política

² **Artículo 3°:** La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

³ Resico, Marcelo (2010). Introducción a la economía social de mercado. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

económica de nuestro país, que tiene como objetivo el bienestar de la población a partir del crecimiento económico a largo plazo.

En ese sentido, si se busca impulsar un cambio constitucional sustentado en la necesidad de modificar el régimen económico vigente, ello debería argumentarse en base a evidencia económica empírica. Así, sería necesario explicar cómo la economía social de mercado no habría favorecido el crecimiento del país, o habría generado más desventajas que beneficios y, además, proponer de manera concreta cuál sería el modelo que optimizaría tanto el desarrollo económico como el bienestar social.

3. Gestión Pública.

Si bien la Constitución protege adecuadamente los derechos fundamentales y configura un régimen económico que, efectivamente, ha proporcionado beneficios para el país, esto no garantiza automáticamente mejores resultados para la población. Es decir, la mera inclusión de derechos o políticas económicas en la Constitución no asegura su adecuada implementación o protección, ya que esto depende en gran medida de una gestión pública eficiente.

La gestión pública responde al uso eficaz y eficiente de los recursos públicos, a través de un análisis de costo y efectividad que verifique el mejor resultado posible a partir del uso de los recursos, proceso que finalmente genera un resultado final o impacto directo en el bienestar de los ciudadanos; todo ello debe estar alineado con los objetivos que trazó el gobierno para la obtención de dicho bienestar⁴.

Debido a la falta de diligencia en la gestión pública, muchos derechos, libertades o políticas consagradas en la Constitución han carecido de tutela o ejecución adecuada durante un largo período. En otras palabras, estas deficiencias se atribuyen a las carencias en la administración gubernamental. En este contexto, es esencial destacar que, ante un cambio constitucional, no se puede garantizar automáticamente la protección de derechos o la implementación efectiva de políticas públicas.

Por tanto, antes de pretender una modificación constitucional, es preciso que el legislador, desde el ámbito de sus competencias, promueva la exigencia de un Gobierno capacitado, competente y con vocación de servicio público en beneficio del país. Así, las iniciativas legislativas deben orientarse hacia el fortalecimiento de la integridad en el sector público⁵, por ejemplo.

4. Mejora Regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que

⁴ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2014). Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe.

⁵ Proyecto de Ley N° 5635/2023-CR, que propone el fortalecimiento de la integridad en el sector público a través de un modelo de integridad.

las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

Es crucial destacar que cualquier iniciativa que involucre la modificación de nuestra base constitucional debe someterse a un análisis amplio y objetivo, respaldado por fundamentos sólidos y empíricos. Esto se debe a que representa un cambio profundo no solo en nuestro marco legal, sino también en los ámbitos social, económico y en las relaciones con la Administración en general.

Sin embargo, lamentamos que el Proyecto se limite a definir y fundamentar la constitucionalidad de la figura del referéndum. Aunque en su articulado se describe como una herramienta para legitimar el cambio constitucional, creemos que el enfoque debería haberse centrado en analizar las presuntas deficiencias del régimen constitucional actual y en explicar cómo una modificación contribuiría a lograr un mayor bienestar social en el país.

Además de esto, es motivo de preocupación que el análisis costo beneficio de una iniciativa de esta envergadura se limite a mencionar que "no genera gastos para el erario peruano". El Proyecto parece pasar por alto que los costos de las elecciones generales están proyectados y definidos para periodos específicos; por lo tanto, cualquier modificación en el proceso electoral generaría un costo adicional que el Estado tendría

que asumir. Esto sin considerar el gasto asociado con la determinación de doscientos cincuenta (250) asambleístas.

Desde ComexPerú, expresamos nuestra preocupación por la posibilidad de que el legislador priorice en la agenda política el cambio de la Constitución, atendiendo a intereses que no están alineados con el bienestar social, en lugar de abordar las necesidades prioritarias de la población. Cabe resaltar que es deber intrínseco del legislador asegurar el respeto de la Constitución y las leyes, así como tomar las medidas necesarias para hacerlas efectivas, conforme al artículo 102° de la Constitución. En virtud de lo expuesto, solicitamos respetuosamente el rechazo y archivamiento del Proyecto.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial atención y estima personal.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Directora Ejecutiva