

# Análisis semanal de proyectos de ley en la agenda del Pleno del Congreso

No. 2 / Martes 7 de abril de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual	2
• Exclusión al departamento de San Martín de incentivos tributarios	3
• Alcances de la cuenta general de la República	4
• Ley del trabajador portuario	5

## CONTACTO:

Reflexión Democrática  
Jirón Miró Quesada 247 Of. 512, Lima 1  
Telefax: (51 1) 427-331 / 427-3314  
[reflexion@reflexiondemocratica.org.pe](mailto:reflexion@reflexiondemocratica.org.pe)  
[www.reflexiondemocratica.org.pe](http://www.reflexiondemocratica.org.pe)

## LEY DE PREVENCIÓN Y SANCIÓN DEL HOSTIGAMIENTO SEXUAL

### RESUMEN

La propuesta modifica diversos artículos de la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual (Ley 27492), con la finalidad de prevenir y sancionar el acoso sexual en la modalidad denominada “hostigamiento sexual ambiental”, también conocida como “ambiente hostil”. Esta modalidad consiste en la realización de conductas de connotación sexual (físicas, verbales o no verbales) efectuadas en contra de una víctima por uno o más compañeros de trabajo, creándole así un entorno de trabajo ofensivo, hostil, de intimidación o abuso.

#### ANTECEDENTES

El dictamen proviene de la Comisión de Trabajo del Congreso y fue publicado el 9 de diciembre de 2008. Aquel tuvo su origen en el proyecto de ley 2200, presentado por el Grupo Parlamentario Fujimorista. Además, cuenta con la opinión técnica favorable (con algunas precisiones) del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, así como de la CGTP.

#### ANÁLISIS

El acoso sexual es una conducta física, verbal o no verbal de naturaleza sexual cuyo autor sabe o debería saber que es ofensiva para la víctima. Aquel se presenta en dos modalidades: (i) acoso por chantaje, cuando el rechazo o aceptación por la víctima de la conducta de connotación sexual realizada por un agresor de cargo superior se utiliza como amenaza para que aquella consiga o conserve beneficios; y (ii) hostigamiento sexual ambiental, cuando la conducta realizada por un agresor, no necesariamente de rango superior, ocasiona un perjuicio en el ambiente de trabajo de la víctima, convirtiéndolo en un entorno de trabajo ofensivo, hostil,

de intimidación o abuso. Las víctimas de acoso sexual pueden ser de ambos sexos, sin embargo, en la realidad se presenta como un fenómeno que afecta mayoritariamente a las últimas. Teniendo en cuenta que nuestra Constitución en su artículo 2 (inciso 2) señala que “Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole”, y, considerando que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los especialistas reconocen que el acoso sexual es una forma de discriminación fundada en el sexo, entonces, el mismo, en cualquiera de sus modalidades, se convierte en una conducta que debería ser rechazada por nuestro ordenamiento jurídico. Por tal razón, resulta cuestionable que, hasta la fecha, la Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual, regule y sancione solamente la modalidad de acoso por chantaje e ignore la modalidad de acoso por hostigamiento sexual ambiental. El proyecto de ley busca, precisamente, corregir esta situación.

Otra modificación interesante del proyecto de ley es la calificación del acoso sexual como falta grave en una relación laboral, lo que puede provocar el despido del acosador. Ello desincentivará que se presenten conductas de acoso sexual en los centros de trabajo por temor al despido. La modificación de la llamada “falsa queja” que propone el proyecto también resulta adecuada ya que con la regulación actual quien denunciaba el acoso y no lo probaba (la prueba en estos casos es sumamente complicada) en juicio podía pagar una indemnización a pedido del acusado con lo que aquella no tenía incentivos para denunciar al agresor. Con la modificación propuesta la posible víctima de acoso sexual solo indemnizará al supuesto agresor cuando no haya podido probar el acoso y haya denunciado con mala fe, así, las verdaderas víctimas de acoso sexual podrán denunciar sin temor a tener que pagar una indemnización.

### IMPACTO

El planteamiento del proyecto de ley bajo análisis resulta adecuado y pertinente puesto que complementa y reforma la legislación vigente sobre acoso sexual, regulando y sancionando aquel que se presenta bajo la modalidad de hostigamiento sexual ambiental, y estableciendo, además, medidas que desincentivan conductas de acoso y que facilitan la denuncia de las mismas.

## EXCLUSIÓN AL DEPARTAMENTO DE SAN MARTÍN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS

### RESUMEN

El proyecto propone excluir nuevamente a San Martín de la exoneración del IGV a la importación de bienes destinados al consumo en el departamento, dejando sin efecto cualquier tipo de incentivo y exoneración tributaria. Esto le permitirá al gobierno regional volver a recibir, por parte del Gobierno Nacional, de manera íntegra la transferencia anual establecida al amparo de la Ley N° 28575, recursos que deben ser utilizados prioritariamente en la ejecución de proyectos de inversión y mantenimiento de su infraestructura, así como en gasto social de acuerdo a lo contenido en su Plan de Desarrollo Regional Concertado.

#### ANTECEDENTES

El 5 de Julio de 2005, mediante la Ley N° 28575, se excluyó a San Martín de una serie de incentivos y exoneraciones tributarias cuyos alcances comprendían a los departamentos de la selva. El 29 de diciembre de 2007, a través de la Ley N° 29175, se reestableció en San Martín la exoneración del IGV, hasta el 31 de diciembre de 2012, a la importación de bienes que se destinen al consumo en la zona. Sin embargo, con posterioridad el Ejecutivo presentó (23.01.08) una propuesta para excluir nuevamente a San Martín de la mencionada exoneración tributaria.

#### ANÁLISIS

La iniciativa corrige el que se haya vuelto a establecer exoneraciones tributarias para San Martín (mediante la Ley N° 29175), a pesar de que su eliminación inicial tuvieron como sustentos la poca efectividad de dicha medida en la zona y por no haber generado los efectos esperados sobre el bienestar de la población local. Por el contrario, la vigencia de las exoneraciones tributarias propició varios hechos de corrupción, pues muchos contribuyentes, al amparo de este beneficio, que se habían dedicado a importar productos, aseguraban que se trataba de bienes para la amazonía pero que en la práctica eran destinados a otras zonas del país.

De otro lado, se calcula que reestablecer la exoneración de IGV por la importación de bienes en el departamento de San Martín acarreará la reducción de aproximadamente el 27% del monto de transferencia establecido por la Ley N° 28575 que le corresponde al gobierno regional, es decir, S/. 12 millones. Cabe señalar que según la Ley N° 28575, el gobierno regional recibiría aproximadamente S/. 45 millones anuales por un plazo de 50 años para el desarrollo de proyectos locales.

### IMPACTO

La propuesta tendrá como efecto continuar con el incremento de la inversión pública, así como el desarrollo y mejora del gasto social en el departamento de San Martín. En ese sentido, las transferencias que correspondan efectuar en los siguientes períodos a favor del Gobierno Regional de San Martín no se verán disminuidas y podrá cumplirse de manera integral con los objetivos plasmados a través de la Ley N° 28575, tales como la promoción y desarrollo del departamento de San Martín.

Asimismo, se espera que su aplicación contrarreste el gasto tributario que implica para el Gobierno la exoneración del IGV por la importación de bienes en dicha zona.

## ALCANCES DE LA CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA

### RESUMEN

El dictamen modifica los artículos 80 y 81 de la Constitución así como el artículo 80 del Reglamento del Congreso con la finalidad de mejorar el control y ejecución de la Cuenta General de la República y la Ley de Presupuesto. Dichas modificaciones plantean que los ministros sustenten los avances en la ejecución del presupuesto así como la aprobación de la Cuenta General de la República antes de la aprobación de la Ley de Presupuesto del año siguiente en que deben presentarlo.

#### ANTECEDENTES

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 9 de abril de 2008, de los proyectos de ley 1253/2006-PE, presentado por el Poder Ejecutivo, el proyecto de ley 1266/2006-CR presentado de manera multipartidaria y el proyecto de ley 1354/2006-CR, presentado por el Partido Aprista Peruano.

#### ANÁLISIS

Para comprender el escenario actual, de acuerdo a la Constitución usaremos el siguiente ejemplo: La Ley de Presupuesto correspondiente al año fiscal 2006 es aprobada por el Congreso a más tardar el 30 de noviembre de 2005 y ejecutada a partir del 1 de enero de 2006. La Cuenta General de la República correspondiente al año fiscal 2006 es recién remitida por el Presidente de la República al Congreso el 15 de noviembre de 2007. El Congreso tiene 120 días para analizarla y aprobarla, (hasta marzo de 2008) es decir, luego que ya ha sido aprobada la Ley de Presupuesto correspondiente al año fiscal 2007 y 2008. De caso

contrario el dictamen es enviado al Poder Ejecutivo, él cual lo promulga mediante un decreto legislativo. Como podemos ver, el Congreso aprueba la Ley de Presupuesto de dos años sin siquiera saber como se ejecutó el presupuesto del periodo pasado. En otras palabras, el Congreso aprueba la ejecución presupuestal de, por ejemplo, el ministerio de agricultura y el programa Juntos sin tener la certeza de cuanto llegó efectivamente a gastar. Como podemos ver, más allá de que exista o no una verdadera voluntad del Poder Legislativo para abordar este tema con seriedad, los Congresistas no cuentan con los plazos adecuados para revisar la Cuenta General de la República y aprobar la Ley de Presupuesto.

Siguiendo el mismo ejemplo, el dictamen plantea el siguiente escenario: La Cuenta General de la República correspondiente al año fiscal 2006 será remitida por el Presidente el 1 de septiembre de 2007 y en 50 días el Congreso se pronunciará, esto es a finales de octubre del mismo año. De esta manera la Ley de Presupuesto correspondiente al año 2008 sería aprobada por el Congreso, teniendo como referencia la ejecución correspondiente al año fiscal 2006. Además, el dictamen plantea modificar el artículo 80 de la Constitución de manera que cada ministro sustente los avances en la ejecución del presupuesto del año fiscal correspondiente para la aprobación de la Ley de Presupuesto del siguiente año.

### IMPACTO

En Reflexión Democrática estamos de acuerdo con las modificaciones planteadas por el dictamen y consideramos que su aprobación sería un avance positivo para mejorar el análisis y la aprobación de la Cuenta General de la República y por consiguiente la aprobación de la Ley de Presupuesto. La aprobación del dictamen fortalecería la función de control político del Congreso, pues fiscalizaría los avances de ejecución de los ministerios y tendría la información necesaria para analizar la Ley de Presupuesto, pudiendo diferenciar aquellas entidades que utilicen su presupuesto de manera más eficiente. Por último, consideramos que la Cuenta General y la Ley de Presupuesto son piezas claves para el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo y que el dictamen bajo análisis ajusta este balance.

## LEY DEL TRABAJADOR PORTUARIO

### RESUMEN

Los proyectos promueven la modificación de diversos artículos de la Ley Núm. 27886 --Ley del Trabajador Portuario, con la finalidad de establecer la negociación colectiva por rama por solicitud de los trabajadores portuarios, el incremento de las especialidades del trabajo portuario, la cuadrilla única y, entre otros, la modificación de la modalidad de contratación de personal por parte de las empresas.

#### ANTECEDENTES

El dictamen proviene de la Comisión de Trabajo del Congreso y fue publicado el 4 de junio de 2008. Por su parte, los proyectos de ley 347 y 1939 que dieron origen al dictamen, fueron presentados por los grupos parlamentarios aprista y nacionalista, respectivamente.

#### ANÁLISIS

Establecer la rama de actividad como nivel de negociación colectiva entre los sindicatos y empleadores portuarios sin tomar en cuenta la voluntad de los primeros o los segundos podría colisionar con lo establecido por el Convenio 98 de la OIT –que prevé que nivel de negociación colectiva debe sujetarse a la voluntad de las partes–, que ha sido ratificado por el Perú y, por lo tanto, forma parte del Derecho nacional. Más aún, tratándose del

derecho de negociación colectiva, reconocido por el artículo 28 de la Constitución, podríamos estar ante un caso de inconstitucionalidad por aplicación de su Cuarta Disposición Final y Transitoria que señala que los derechos que reconoce la Constitución se interpretan de conformidad con los tratados que el Perú haya ratificado.

Las modificaciones propuestas en lo que conciernen a la contratación de trabajadores, atentan contra el derecho fundamental a la libertad de contratación consagrada por la Constitución: *“Toda persona tiene derecho a contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público”*. En efecto, en vista de que este derecho consiste en la libre manifestación de voluntad de las personas para vincularse contractualmente con otras, o, en palabras del Tribunal Constitucional, en *“la facultad de decidir cómo, cuándo y con quién se contrata”*

### IMPACTO

En lugar de promover medidas para sincerar la relación entre la demanda y la oferta de trabajadores portuarios y para procurar que estos sean los más capacitados posibles, lo cual incidiría positivamente en una mejor remuneración de los mismos, en la eficiencia del trabajo portuario y en la de los puertos del país, se busca, por el contrario, mantener dicha sobreoferta. En efecto, medidas como las propuestas funcionan como un mecanismo para distribuir artificialmente el trabajo portuario entre todos los trabajadores inscritos en los respectivos Registros de Trabajadores. Ello, beneficiaría a quienes actualmente son contratados en menos ocasiones, pero perjudicaría a los que son contratados en más oportunidades, que por lo general serán quienes poseen mayores capacidades.