

Análisis semanal de proyectos de ley

Proyectos de ley seleccionados de la agenda del Pleno del
Congreso

Núm. 4 / Miércoles 22 de abril de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• <u>Ley que declara en emergencia el transporte, el tránsito terrestre y la seguridad vial</u>	2
• <u>Proponen sumar los periodos de aportes de cónyuges para acceder a pensión del SNP</u>	3
• <u>Reforma del artículo 100 de la Constitución Política.</u>	4
• <u>Fortalecimiento de los centros de innovación tecnológica de artesanía y turismo</u>	5
• <u>Promoción de la industria del gas natural</u>	6

En la agenda del Pleno también se encuentran para debate otros proyectos que hemos analizado. Para acceder a los mismos haga clic [aquí](#)

CONTACTO:

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

LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA EL TRANSPORTE, EL TRÁNSITO TERRESTRE Y LA SEGURIDAD VIAL

RESUMEN

Se propone declarar en emergencia el transporte, el tránsito terrestre y la seguridad vial en todo el país por un plazo de 365 días. En este período el Poder Ejecutivo — a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones—, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y las demás instituciones y organismos del Estado involucrados, deben impulsar y ejecutar las acciones inmediatas que flexibilicen y simplifiquen los mecanismos destinados a reducir los riesgos existentes en la red vial nacional, departamental y local, en el marco de la política de Estado.

ANTECEDENTES

El dictamen proviene de las comisiones de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, y de Transportes y Comunicaciones. Este documento consolida el texto contenido en los proyectos de ley 2736, 2753 presentados por Unidad Nacional, el Grupo Parlamentario Nacionalista, respectivamente, y, además, el 2972 presentado de forma multipartidaria.

[Ver dictamen.](#)

ANÁLISIS

Tras la última ola de accidentes de tránsito en las diferentes ciudades del país, así como en las distintas carreteras nacionales, y el alarmante incremento en el número de víctimas, distintos sectores han levantado su voz de alerta y reclamado a las autoridades competentes emprender acciones para detener o aminorar esta situación. Sólo en las carreteras a nivel nacional se produjeron entre enero y febrero de este año 300 accidentes de tránsito, ocasionando la muerte de más de 114 personas.

Analizando el tema en el contexto regional, según cifras del Instituto Vial Iberoamericano durante el 2006 en el Perú se produjeron un total de 4 293 muertes por accidentes de tránsito, que comparándolo con México y Argentina, donde el número de fallecidos fue de 31 000 y 10 326, respectivamente, podríamos deducir que nuestra situación no sería tan dramática. Sin embargo, si relativizamos dichas cifras en relación a la población del país y al número de unidades, observamos que a nivel regional el Perú ocupa los peores lugares. Muchas son las causas de este problema, desde la gran informalidad que existe en el sector hasta el bajísimo nivel de educación vial de la población, tanto de conductores como de peatones. Por lo tanto, hay que tener conciencia de que se trata de un problema cuya atención requiere del mayor esfuerzo de distintos sectores e instituciones.

Sin perjuicio de que las autoridades responsables del sector actúen de inmediato dentro de sus atribuciones, el plazo de 365 días dispuesto en el proyecto podría ser el adecuado para definir y adoptar las medidas de mediano y largo a ser aplicadas por el Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. Es imprescindible, además, una muy fina labor de coordinación, seguimiento y liderazgo para efectivizar dichas acciones e implementarlas a la brevedad. Mención especial merece la labor de capacitación y difusión que deberá emprenderse para mejorar el nivel de educación vial, tan venida a menos en los últimos años.

IMPACTO

La declaración de emergencia o de interés nacional podría tener una connotación eminentemente declarativa si es que no se implementa el mandato de nueva ley que, según nuestro punto de vista, contiene el marco adecuado para enfrentar la raíz del problema. Esto pasa por identificar y concertar entre las distintas instituciones una serie de acciones necesarias y efectivas para lograr soluciones tanto de corto como de mediano y largo plazo. El éxito de esta cruzada en favor de una mejora de la seguridad vial dependerá del liderazgo de las autoridades, que acompañada por el Congreso y la ciudadanía podría significar un avance para que cada vez menos familias resulten afectadas por los trágicos accidentes de tránsito.

PROPONEN SUMAR LOS PERÍODOS DE APORTES DE CONYUGES PARA ACCEDER A PENSIÓN DEL SNP

RESUMEN

Proponen crear un régimen especial de jubilación para las sociedades conyugales (matrimonios) y las uniones de hecho (“convivientes”). Este régimen permitirá que cónyuges y “convivientes” mayores de 65 años que individualmente no hayan completado los 20 años de aportes al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) necesarios obtener una pensión de jubilación, puedan sumar sus años de aportación individual y completar los 20 años para que la sociedad conyugal o la unión de hecho, de la que forman parte, tenga derecho a recibir una pensión de jubilación. Es requisito para acceder a este régimen es que los cónyuges o los que conforman la unión de hecho acrediten diez años de matrimonio o de convivencia, respectivamente.

ANTECEDENTES

El dictamen proviene de la Comisión de Seguridad Social y fue publicado el 21 de enero de 2009. El mismo acumula los proyectos de ley 2266 y 2352 presentados por Alianza para el Futuro y el Partido Aprista, respectivamente. Cuenta con una opinión en contra del Ministerio de Economía y una favorable del Ministerio de Justicia.

[Ver dictamen](#)

ANÁLISIS

Para evaluar la conveniencia de una medida como la propuesta se debe, tener en cuenta las características del SNP, el cual es fundamentalmente un sistema de reparto solidario, es decir, los aportes de los trabajadores activos afiliados al SNP sirven para sostener las pensiones de los trabajadores que ya se han jubilado. Además, hay que considerar que el SNP se encuentra desfinanciado. En efecto, sus ingresos, constituidos por los aportes de los trabajadores afiliados al mismo no son suficientes para pagar las pensiones de los trabajadores jubilados. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, el SNP tiene un déficit de US\$ 21 045 millones, demandando del Tesoro Público un subsidio de alrededor de US\$ 800 millones (75% de la planilla de pensiones), déficit que podría incrementarse en un

futuro debido principalmente a los cambios demográficos, pues con el transcurso del tiempo se prevé que cada vez haya menos trabajadores activos que aporten al SNP y más jubilados con derecho a una pensión ([ver Marco Macroeconómico Multianual 2008-2010](#)). Esta situación generará una mayor necesidad de recursos del Tesoro Público, los cuales son generados en gran medida por los impuestos que pagan todos los peruanos.

El proyecto de ley ampliaría el número de pensionistas del SNP (sin que obtenga un ingreso extra de recursos) al otorgarles el derecho a una pensión a ex aportantes del sistema (los integrantes de las sociedades conyugales o uniones de hecho) que de acuerdo a ley (Decreto Ley 19990) no tienen derecho, pues no han aportado de manera individual por 20 años. Una medida como esta, que aumenta el número de pensionistas del SNP sin incrementar los ingresos, en vez de aliviar el déficit del SNP lo incrementaría, lo cual afectaría su sostenibilidad e incrementaría su necesidad de recursos del Tesoro Público.

Por otra parte, constituiría un trato desigual el hecho que a unas personas se les exija aportar individualmente durante 20 años para acceder a una pensión y a otras se les permita sumar los años de aporte con su cónyuge o conviviente para llegar a completar dicho plazo. Desde esta perspectiva, la propuesta podría ser contraria a la Constitución que establece en su artículo 2, inciso 2, que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley.

De otro lado, el hecho de que el proyecto de ley exija que para acceder al régimen especial de jubilación los cónyuges y los que conforman la unión de hecho deben acreditar diez años de matrimonio o de convivencia, respectivamente, podría ser un incentivo para que, con la única finalidad de obtener una pensión del SNP y repartírsela, dos personas se casen sin hacer vida de pareja, o más fácil aún, se hagan pasar por “convivientes” y tengan que esperar únicamente que pase el tiempo de matrimonio o convivencia requerido por la propuesta.

IMPACTO

La eventual aprobación de la propuesta beneficiará a un grupo de ex aportantes del SNP que no cumplieron en aportar el tiempo suficiente para tener el derecho de recibir una pensión. Sin embargo, generaría un mayor déficit en la situación financiera del SNP afectando su sostenibilidad en el tiempo y provocando requiera más recursos del Tesoro Público. Además, puede incentivar la existencia de matrimonios por interés o las uniones de hecho fraudulentas, ya que tendrían como único objetivo el acceso a una pensión.

REFORMA DEL ARTÍCULO 100 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

RESUMEN

El proyecto de ley 2662 promueve la reforma del artículo 100 de la Constitución Política, con la finalidad de precisar la situación jurídica del sujeto pasivo de la acusación constitucional y eliminar el mandato de sujeción absoluta del Ministerio Público y del Poder Judicial a la decisión del Congreso de la República en el antejuicio político, fortaleciendo los principios de separación de funciones y autonomía funcional de los órganos constitucionales autónomos.

ANTECEDENTES

El dictamen se origina con el proyecto de ley 2662 presentado por el congresista Javier Valle Riestra Gonzáles – Olaechea, del grupo parlamentario del Partido Aprista Peruano. Aquel proviene de la Comisión de Constitución y Reglamento. El proyecto, por su profunda y cuidadosa motivación, tiene especial interés desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

[Ver dictamen.](#)

ANÁLISIS

No es reciente la opinión sobre la necesidad de reformar el artículo 100 de la Constitución Política, relativo a la segunda etapa del procedimiento de acusación constitucional. La principal objeción a la redacción actual de la disposición radica en la obligación del Ministerio Público –representado por el Fiscal de la Nación– y del Poder Judicial –representado por el Vocal Supremo Instructor– de formular denuncia fiscal y expedir el auto apertorio de instrucción sin exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso, lo que se contradice con el principio constitucional de separación de poderes –consagrado por el artículo 43 de la Constitución– y el de autonomía funcional que corresponde a los diversos órganos constitucionales autónomos, entre ellos el Ministerio Público y

el Poder Judicial, que forman parte no sólo de nuestra doctrina y normatividad constitucional sino también del conjunto de principios contenidos en importantes instrumentos normativos internacionales suscritos por el Perú.

Sin restar importancia al contenido del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento –que contiene una fórmula sustitutoria con una disposición *in fine* sobre celeridad procesal que consideramos que podría significar un privilegio excesivo–, creemos que es imprescindible la lectura de la exposición de motivos del proyecto de ley¹, porque contiene reflexiones e información de carácter doctrinario-constitucional que los congresistas deben considerar con seriedad para tomar una decisión sobre el sentido de sus votos. El congresista Javier Valle Riestra justifica su proposición en sólidos argumentos basados en la historia universal y nacional de las instituciones, la doctrina jurídica extranjera y peruana, el Derecho comparado y la experiencia de la aplicación del artículo 100 de la Constitución Política.

IMPACTO

De aprobarse, la reforma propuesta reivindicará en su totalidad el clásico principio de separación de poderes recogido por la Constitución Política vigente, recuperará en toda su dimensión el principio de autonomía funcional que la Constitución reconoce a los denominados organismos constitucionales autónomos, alineará nuestra normatividad constitucional con los tratados de los que el Perú es parte y recogerá la opinión abrumadoramente mayoritaria de los juristas nacionales en el sentido de que la reforma del artículo 100 de la Constitución es necesaria.

¹ Ver el texto completo en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

FORTALECIMIENTO DE LOS CENTROS DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE ARTESANÍA Y TURISMO

RESUMEN

El proyecto de Ley 2385 busca incrementar los recursos percibidos por los Centros de Innovación Tecnológica de Artesanía y Turismo (CITEs en adelante) con una nueva distribución de los recursos recaudados por el impuesto a la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas. Además, establece normas complementarias para incentivar una mayor recaudación fiscal.

ANTECEDENTES

Proyecto de ley 2385, presentado el 30 de abril de 2008 por la congresista Martha Acosta Zárate. Fue enviado para su dictamen a la Comisión de Comercio Exterior y Turismo y a la Comisión de Economía del Congreso, pero, el 21 de agosto de 2008, la Junta de Portavoces acordó dispensarlo de dicho trámite.

[Ver dictamen](#)

ANÁLISIS

Los CITEs forman parte de la Oficina Técnica CITEs de Artesanía y Turismo del Viceministerio de Turismo, gozan de autonomía técnica, financiera, económica y administrativa y pueden estar conformados por fondos públicos y privados. Tienen la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la actividad artesanal como un medio de vida digna para quien la desarrolla, revalorar la cultura viva del país y mejorar su competitividad y productividad. El sector privado, luego de una debida calificación por el MINCETUR, también puede operar como CITE. Actualmente funcionan ocho centros en diferentes regiones del Perú tales como el CITE Camélidos

Sudamericanos – Puno y el CITE Cerámica Chulucanas – Piura.

El proyecto de ley tiene como objetivo aumentar los recursos percibidos por los CITEs de la siguiente manera:

Recursos percibidos por la explotación de los juegos de casinos y máquinas tragamonedas	
Distribución actual	Distribución del Proyecto de Ley
30 % Municipalidades Provinciales	30 % Municipalidades Provinciales
30% Municipalidades distritales	30% Municipalidades distritales
15% Tesoro Público	5% Tesoro Público
15% MINCETUR (Del 15% el 70% es destinado al control y fiscalización de juegos de casino y máquinas tragamonedas y a la promoción de turismo. El 30% restante es destinado a las CITEs).	30% MINCETUR (Del 30% el 60% serán destinados a los CITEs, 25% para la promoción del turismo y el 15% destinado al control y fiscalización de juegos de casino y máquinas tragamonedas).
10% Instituto Peruano del Deporte (IPD)	5% Instituto Peruano del Deporte

Como vemos, el porcentaje que percibe el MINCETUR aumenta del 15% al 30% al igual que el porcentaje que reciben los CITEs del 30% al 60%, disminuyendo los recursos percibidos por el Tesoro Público y el IPD. Por otro lado, el proyecto de ley permitiría que los contribuyentes que no hayan cancelado el referido impuesto puedan fraccionar su deuda, para lo cual se les aplicará un interés equivalente al 60% de la tasa de interés moratorio. Dicho beneficio no podrá exceder el plazo de diez años.

IMPACTO

De aprobarse el proyecto de ley, los CITEs se beneficiarán con un aumento considerable en su presupuesto en desmedro del IPD y del Tesoro Público. Consideramos que estos cambios ponen en debate las prioridades y previsiones de esas entidades, pues si bien no se está aumentando la carga tributaria a los contribuyentes, tendrá que evaluarse el impacto que generen estos recursos.

PROMOCIÓN DEL LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL

RESUMEN

La propuesta modifica varios artículos de la Ley 27133, Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural. La finalidad es mejorar las condiciones que promuevan la inversión en ampliar la infraestructura necesaria para masificar el uso del gas, en cuanto a la creación y desarrollo de una red de gasoductos y la operación de futuros gasoductos regionales.

ANTECEDENTES

El 13 de abril de 2007 el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley 1210 que propone modificar varios artículos de la Ley 27133, Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural. Después de un año, el 23 de abril de 2008, la Comisión de Energía y Minas aprobó un dictamen en mayoría, con una fórmula sustitutoria, que introduce varios cambios de forma y de fondo al proyecto original. Posteriormente, tras su debate en la sesión del Pleno del 22 de mayo de 2008, el proyecto pasó a un cuarto intermedio a fin de que se precise el texto.

[Ver dictamen.](#)

ANÁLISIS

La Ley 27133, aprobada en el año 1999, estableció una serie de medidas dirigidas a promover e incentivar el desarrollo de la cultura del gas en el país. Su aplicación permitió que la explotación y comercialización del proyecto Camisea fuera una realidad. A diez años de la vigencia de esa norma resulta necesario que se introduzcan ciertos ajustes para lograr una masificación del uso de este recurso, así como el desarrollo de una infraestructura que la acompañe.

La propuesta del Ejecutivo busca flexibilizar las condiciones de acceso y determinación de la garantía de la “red principal”², es decir, del mecanismo establecido para fijar los ingresos anuales que retribuyan adecuadamente a los inversionistas. Esta modificación incluye además a los ramales que se vayan construyendo desde dicha red. El proyecto también propone

ajustes sobre la formulación de la regulación tarifaria.

El dictamen aprobado por la Comisión de Energía del Congreso coincide en la necesidad de mejorar la ley para impulsar la inversión privada, especialmente en aquellos aspectos que promueven la descentralización de las plantas térmicas de gas natural; sin embargo, desestima cambios en cuanto a las garantías de inversión en los proyectos de “red principal”, pues considera que si fuera necesaria la expansión de nuevos ductos regionales, resulta suficiente aplicar las disposiciones establecidas en la Ley 27133.

La Comisión de Energía también precisa que el Plan de Expansión de Gasoductos, elaborado por el Ministerio de Energía y Minas, sirva de referencia para determinar - en función de los pronósticos de demanda interna y los niveles de reservas probados de gas natural- el abastecimiento de gas en el mercado interno, y en consecuencia establezca el volumen máximo de gas que podría ser exportado.

IMPACTO

Con las modificaciones a la Ley 27133 se busca la masificación del uso del gas. En tal sentido, se esperaría una mayor participación privada en la descentralización del sector eléctrico y en la construcción de ductos regionales de gas natural, además de alcanzar tarifas competitivas para el sector gasífero. Sin embargo se observa una diferencia significativa entre la propuesta del Ejecutivo y el dictamen de la Comisión de Energía con respecto al alcance de las garantías a la inversión en los proyectos de “red principal”, pues el primero plantea ampliar los beneficios de la Ley 27133 a los ramales que vayan generándose desde la propia red principal; en cambio para la Comisión esto no sería necesario.

² Red Principal: Red de ductos destinada al transporte de gas natural y a la distribución en alta presión del gas natural, incluidas las conexiones de los consumidores iniciales.