

Análisis semanal de proyectos de ley

Proyectos de ley seleccionados de la agenda del Pleno del
Congreso

Núm. 7 / Miércoles 13 de mayo de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• Proceso de Limpieza Legal en el Ordenamiento Jurídico Peruano	2
• Fortalecimiento y modernización de la Empresa Nacional de Puertos - ENAPU	3
• Programa de empleo temporal para los trabajadores mineros despedidos	4
• Reinscripción de vehículos automotores	5
• Otros proyectos analizados	6

En la agenda del Pleno también se encuentran para debate otros proyectos que hemos analizado. La lista se encuentra al final de este análisis. 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

PROCESO DE LIMPIEZA LEGAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO

RESUMEN

El Proyecto de Ley Núm. 3175 promueve el inicio de un proceso de «limpieza legal» en el ordenamiento jurídico peruano, mediante la aprobación de una ley que «retira» del ordenamiento un conjunto de disposiciones «...que fueron explícitamente derogadas, declaradas nulas, canceladas, caducas o insubsistentes; o declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional» (artículo 1). Asimismo, se incluyen normas «implícitamente derogadas» (artículo 2) y «caducas» (autorizaciones de viaje al exterior del Presidente de la República y de ingreso de personal y equipamiento militar extranjero y delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo / artículos 3, 4 y 5, respectivamente).

ANTECEDENTES

El proyecto de ley es multipartidario, fue enviado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos el 20 de abril de 2009 y dispensado de dictamen por la Junta de Portavoces el 11 de mayo de 2009.

[Ver proyecto](#)

ANÁLISIS

Creemos que el proceso de limpieza legal que se promueve es gran importancia para el país, afectado por la proliferación legislativa (excesivo número de leyes y demás disposiciones del ordenamiento jurídico) y la contaminación legislativa (leyes anticuadas, contradictorias, confusas, etc.); sin embargo, de entrada debemos criticar el hecho de que un proyecto de tal importancia haya sido dispensado de dictamen, pues, sin duda, se trata de una iniciativa original que, por la grave materia que pretende legislar, requiere

cuando menos de un estudio profundo de técnica legislativa en el ámbito menos tensionado y especializado de una Comisión.

Exponemos algunos reparos precisos que consideramos que deberían ser materia de mayor reflexión: 1) el proyecto tiene por título: «Ley que inicia la consolidación del espectro normativo peruano», donde la palabra «espectro» nada tiene que hacer allí y la palabra «consolidación» no expresa la intención que se infiere que está detrás de la iniciativa, porque en rigor se trata de una «limpieza legal»; 2) las normas explícitamente derogadas o declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional simplemente ya no están vigentes y deberían ser ubicadas en un archivo legal histórico elaborado por el Ministerio de Justicia; 3) no hay (o no debería haber) normas «canceladas», «caducas» ni «insubsistentes», pues las leyes y demás disposiciones simplemente pierden su vigencia por derogación expresa, derogación tácita o cumplimiento de su finalidad (caso típico de las resoluciones autoritativas, que también pueden ser derogadas); y 4) creemos que el proceso de limpieza legal debe hacerse por partes, más o menos siguiendo la siguiente secuencia: 4.1.) revisión de todo el conjunto del ordenamiento jurídico por una Comisión especializada (en la que podrían participar el Congreso, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y los demás organismos constitucionales autónomos de nivel nacional), con la finalidad de delinear un plan de limpieza legal; 4.2.) elaboración de una gran lista de leyes y demás disposiciones que por diversas razones técnicas no están vigentes; 4.3.) promoción de la integración (mediante el procedimiento legal y técnico que corresponda) de aquellas leyes y otras disposiciones que, tratando la misma materia, se encuentran dispersas; 4.4.) promoción de publicaciones (oficiales y privadas) que contengan textos que integren las diversas materias especializadas de la legislación nacional; y, entre otras posibilidades, 4.5.) revisión y mejora de la Ley Núm. 26889 –Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

IMPACTO

A pesar de nuestros reparos, creemos que la intención detrás de la iniciativa legislativa bajo comentario es buena; reconociendo que se ha hecho un meritorio trabajo inicial que bien puede servir de punto de partida para emprender un proceso de limpieza legal profunda, técnica y progresiva, con características de originalidad, que produciría un impacto muy favorable no sólo en el ordenamiento jurídico mismo sino –y esto es lo más importante– en los efectos de las diversas leyes y demás disposiciones en la vida nacional y en especial en la de aquellos sectores dinámicos que impulsan el desarrollo y el bienestar, como también en la relación –tortuosa– entre la burocracia estatal y los ciudadanos.

FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA EMPRESA NACIONAL DE PUERTOS –ENAPU

RESUMEN

La propuesta plantea, principalmente, excluir a ENAPU del ámbito del FONAFE, el SNIP y el CONSUCODE; permite usar sus utilidades en proyectos de inversión para los puertos de los cuales es titular y, además, prohíbe que se autoricen nuevos proyectos portuarios para el tráfico de contenedores dentro de los 150 Km. alrededor del Puerto del Callao.

ANTECEDENTES

El dictamen que contiene la propuesta proviene de la Comisión de de Transportes y Comunicaciones del Congreso. Tuvo su origen en el Proyecto de Ley Núm. 1648, presentado por la Célula Parlamentaria Aprista. Tiene con opinión desfavorable del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y del CONSUCODE.

[Ver dictamen](#)

ANÁLISIS

Exclusión de ENAPU del FONAFE, el SNIP y el CONSUCODE

La teoría económica del “enfoque de agencia” revela que en una institución estatal los agentes que pertenecen a la misma tienen escasos incentivos para buscar la eficiencia de su gestión por la falta de control adecuado o la presencia de un control con fines políticos. Para paliar esta falla existen los sistemas administrativos del Estado, los cuales permiten orientar el accionar de los agentes hacia la eficiencia. Ejemplos de esos sistemas, en el Perú, son el SNIP y CONSUCODE. De acuerdo con lo anterior, dejar a ENAPU fuera de los referidos sistemas la expondría a un mayor riesgo de pérdida de eficiencia y

transparencia que ambos sistemas le proporcionarían.

La subsidiariedad de la actividad empresarial del Estado

La Constitución señala en su artículo 60 que: “Solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”. A decir del Tribunal Constitucional (TC) allí se consagra el principio de subsidiariedad de la actuación del Estado en la economía, el que según el TC “(...) se manifiesta como el acto accesorio o de perfeccionamiento en materia económica, que se justifica por la inacción o defección de la iniciativa privada”¹. Entonces, la actividad empresarial estatal solo debe darse cuando la iniciativa privada no sea capaz de atender determinada demanda, debiéndose evitar que el Estado sustituya a los privados en la provisión de bienes o servicios. Ahora bien, actualmente existen los suficientes incentivos para que los agentes privados participen en la actividad portuaria, por lo que la intervención estatal a través de una empresa (ENAPU) sería innecesaria; así, se debe recordar lo que señala el TC: “(...) la intervención de las autoridades públicas en el campo económico, por dilatada y profunda que sea, no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la expansión de esa libre iniciativa (...)”². De acuerdo con lo señalado, antes de aprobar medidas que favorezcan a una empresa estatal como ENAPU, se debería pensar en privatizarla y cumplir lo que establece uno de los lineamientos de la Política Portuaria Nacional (art. 3, inc. 8, Ley del Sistema Portuario Nacional – Ley 27943): “El fomento de la participación del sector privado, preferentemente a través de la inversión en el desarrollo de la infraestructura y equipamiento portuarios”.

La prohibición para la autorización de nuevos proyectos portuarios cerca al Puerto del Callao

La propuesta plantea que las autorizaciones para nuevos proyectos portuarios especializados en el tráfico de contenedores solo se otorguen cuando se localicen fuera de los 150 Km. de radio alrededor del Puerto del Callao. Ahora bien, la Constitución señala en su artículo 61 que “El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite (...)”. La libre competencia se define, según el TC, como: “(...) la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos”³. De acuerdo con lo señalado, lo que plantea la propuesta bajo examen sería inconstitucional dado que estaría impidiendo que exista una mayor oferta para el servicio de tráfico de contenedores en el área geográfica ya referida, imposibilitando, así, la competencia en la operación que ahora controla ENAPU en el Puerto del Callao.

IMPACTO

La propuesta, al excluir a ENAPU del ámbito del FONAFE, el SNIP y el CONSUCODE podría provocar una pérdida de eficiencia y transparencia en su gestión. Por otro lado, los planteamientos de la iniciativa legislativa no tienen en cuenta el principio de subsidiariedad de la actuación del Estado en la economía contemplado en la Constitución, principio que recomendaría dejar en manos privadas la administración de los puertos del país y la privatización de ENAPU. Finalmente, la prohibición de autorizar el funcionamiento de puertos dentro de los 150 Km. de radio alrededor del Puerto del Callao, sería inconstitucional por limitar la libre competencia; además, provocaría que interesantes proyectos portuarios, como el que se pretende realizar en Ancón, no se cristalicen con el consiguiente daño al comercio exterior del país.

¹ Fundamento 23 de la Sentencia del TC del Expediente N° 008-2003-AI/TC.

² *Ibid.*

³ Sentencia del TC del Expediente N° 018-2003-AI/TC

PROGRAMA DE EMPLEO TEMPORAL PARA LOS TRABAJADORES MINEROS DESPEDIDOS

RESUMEN

El proyecto de ley propone que parte de los recursos que los gobiernos regionales reciban por transferencias por remanentes de utilidades mineras se destine a programas de empleo temporal para trabajadores del sector minero, siderúrgico y metalúrgico que hayan sido despedidos como consecuencia de la crisis financiera internacional.

ANTECEDENTES

El Proyecto de Ley Núm. [3158-2008-CR](#), del 7 de abril de 2009, forma parte del conjunto de iniciativas legislativas propuesto por la “Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Monitoreo de la Crisis Financiera Internacional y Su Impacto en el País”. Fue enviado a la Comisión de Trabajo, pero la Junta de Portavoces lo dispensó de dictamen el 27 de abril de 2009 y le dio prioridad en el debate.

ANÁLISIS

Debido a la caída en el precio de los metales, la minería viene siendo uno de los sectores más afectados por la crisis financiera internacional, lo cual ha generado que ya se produzcan despidos y la no renovación de contratos de trabajo por parte de varias compañías mineras.

Ante este escenario, la propuesta busca mitigar los efectos de la crisis y atender a un sector de la población fuertemente golpeado por el desempleo. Se calcula que a la fecha existen alrededor de 7,200 trabajadores mineros afectados.

La iniciativa dispone que un porcentaje de los fondos provenientes de los remanentes de las utilidades mineras (hasta el 20% para los años el 2009, 2010 y 2011) financien programas de empleo temporal en: i) Mantenimiento de carreteras y otra

infraestructura; ii) Infraestructura vial; iii) Infraestructura de riego; iv) Infraestructura de saneamiento; y v) Infraestructura de electrificación rural, a los que accederían los trabajadores mineros despedidos

Cabe recordar que según el Decreto Legislativo Núm. 982 estos remanentes provienen de las utilidades generadas por las compañías mineras descontando el porcentaje que le corresponde a la actividad de la empresa y el límite en la participación de las utilidades por trabajador (como máximo de 18 remuneraciones mensuales).

Estos recursos, administrados por los respectivos gobiernos regionales, deben destinarse actualmente a la capacitación de trabajadores y la promoción del empleo, a través del Fondoempleo. Pero en caso superaran las 2,200 UIT (S/.7'810,000) por región, el saldo debe servir exclusivamente para obras de infraestructura vial. Así, por ejemplo, en los años 2007 y 2008 el remanente de utilidades mineras totales superó los S/. 723 millones y S/. 633 millones, respectivamente.

IMPACTO

El proyecto favorecerá directamente a un grupo de trabajadores mineros, que mediante una reconversión de su actividad laboral encontrarán una forma de atenuar el despido producido a consecuencia de la crisis financiera internacional.

Y aunque resulta preferible legislar de manera global, evitando medidas sectoriales que podría generar el legítimo reclamo de otras actividades, en este caso lo que el proyecto de ley busca es compensar a los trabajadores mineros en base a recursos que la misma actividad ha generado, y que atraviesan una situación coyunturalmente difícil.

No obstante, hay que tener presente que actividades como la industria textil y la agroexportación también se han visto afectadas por una menor demanda internacional y, por tanto, han limitado su capacidad de contratación. Será necesario entonces diseñar acciones sanas que busquen compensar la pérdida de empleo producto de la crisis, de manera transversal e integral.

REINSCRIPCIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMORES

RESUMEN

El proyecto busca la reinscripción de los vehículos automotores de transporte terrestre con el fin de verificar la veracidad de los registros de placas vehiculares, la titularidad de los vehículos, el historial de transferencias y la relación de vehículos robados, siniestrados o desaparecidos.

ANTECEDENTES

Dictamen del Proyecto de Ley Núm. 2364, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria y remitido para su dictamen a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

[Ver dictamen.](#)

ANÁLISIS

El dictamen tiene como objetivo solucionar el estado caótico en el cual se encuentra el Registro de Propiedad Vehicular debido al número de placas falsas en circulación, autos robados, siniestrados o desaparecidos, así como la falta de actualización del historial de transferencias de vehículos. Según la División de Prevención de Robo de Vehículos (DIPROVE) de la Policía Nacional del Perú, un promedio de 250 placas adulteradas son detectadas cada año. Este número es seguramente mayor, ya

que las proyecciones del Ministerio de Transportes y Comunicación (MTC) para el año 2008 indican que el parque vehicular habría llegado a 1, 500,915 unidades (Ver: www.mtc.gob.pe/estadisticas/index.html).

Ante esta situación, la formula legal del dictamen señala que todos los vehículos de las diversas categorías, con excepción de la categoría "O" (vehículos no motorizados destinados al transporte de mercancías), deberán ser reinscritos en el Registro de Propiedad Vehicular de la SUNARP. Con dicha reinscripción se verificaría la veracidad de las placas, la titularidad de los vehículos, su antigüedad, el historial de transferencias y los vehículos robados, siniestrados o desaparecidos. Esta medida se realizaría cada siete años y, a manera de constancia, la SUNARP emitiría una calcomanía holográfica para ser colocada en el vehículo por un costo máximo para el usuario de 0.057% de la UIT (3,550 Nuevos Soles), es decir, 202.35 Nuevos Soles. La primera reinscripción se llevaría a cabo dentro de los 120 días posteriores a la publicación del reglamento. Bajo esta modalidad, los propietarios de vehículos que tengan sus placas en orden las conservarían, a diferencia de la solución planteada por el MTC en el Decreto Supremo 015-2009-MTC, publicado el 21 de abril de 2009, el cual modifica el Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje, estableciendo las nuevas características y el cambio general extraordinario de las placas vehiculares. De aprobarse el proyecto, la Segunda Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la nueva ley derogarían el Decreto Supremo mencionado, así como todas las normas que se opongan a su fórmula legal.

IMPACTO

Si bien es clara la necesidad de ordenar el estado actual del Registro de Propiedad Vehicular, creemos que sin una fiscalización efectiva será muy difícil evitar que los mismos problemas se repitan con el paso de los años. Además, consideramos que el lapso entre cada reinscripción es muy largo, lo cual se presta para la falsificación de placas y para el desfase del historial de transferencias. Una alternativa podría ser la reinscripción cada dos años. Por último, de no aprobarse el proyecto bajo análisis, esperamos que la propuesta del MTC –cambiar todas las placas del parque vehicular– no termine en una experiencia similar a las revisiones técnicas, las cuales se implementaron de manera desordenada y con la exclusividad de una sola empresa en perjuicio de los usuarios.

LISTA DE PROYECTOS QUE REFLEXIÓN DEMOCRÁTICA YA HA ANALIZADO

Estos son los proyectos que Reflexión Democrática ha estudiado en su Análisis Semanal de proyectos de ley que aún se mantienen en la agenda del Pleno del Congreso.

Los mismos pueden ser encontrados haciendo clic sobre los siguientes títulos:

1. [Proponen “Ley General del Turismo”.](#)
2. [Proponen modificar Ley del trabajador portuario.](#)
3. [Proponen protección contra el daño visual por el uso de computadoras.](#)
4. [Proponen nueva forma de designación de Directores del Banco Central de Reserva.](#)
5. [Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual.](#)
6. [Exclusión al departamento de San Martín de incentivos tributarios.](#)
7. [Reiteran cambiar unidad de medición en telefonía fija.](#)
8. [Detención policial y arresto ciudadano.](#)
9. [Ley que declara en emergencia el transporte, el tránsito terrestre y la seguridad vial.](#)
10. [Proponen sumar los periodos de aportes de cónyuges para acceder a pensión del SNP.](#)
11. [Reforma del artículo 100 de la Constitución Política.](#)
12. [Fortalecimiento de los centros de innovación tecnológica de artesanía y turismo.](#)
13. [Promoción de la industria del gas natural.](#)
14. [Alcances de la cuenta general de la república](#)