

## Análisis semanal de proyectos de ley

Proyectos de ley seleccionados de la agenda del Pleno del  
Congreso

Núm. 9 / Miércoles 27 de mayo de 2009

PROYECTOS ANALIZADOS	PÁGINA
• <a href="#">Derecho de adquisición preferente de acciones para trabajadores de empresas azucareras</a>	2
• <a href="#">Fortalecimiento y modernización de la Empresa Nacional de Puertos - ENAPU</a>	3
• <a href="#">Proponen ley del trabajador portuario</a>	4
• <a href="#">Proponen fortalecer los mecanismos de democracia interna al interior de los partidos políticos</a>	5
• <a href="#">Promoción de la industria del gas natural</a>	6

### 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)

## DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE DE ACCIONES PARA TRABAJADORES DE EMPRESAS AZUCARERAS

### RESUMEN

El dictamen propone establecer el derecho de adquisición preferente a favor de los trabajadores de las empresas agrarias azucareras acogidas al régimen patrimonial de la Ley Núm. 29299 (en las cuales el Estado aún tiene participación). Para ello se prevé fijar un derecho individual y preferencial de los trabajadores para adquirir directamente hasta el 20% de las acciones emitidas en las empresas que laboran; y en forma conjunta, los trabajadores que representen un mínimo del 10% de la masa laboral podrán ejercer el derecho preferente sobre el total de las acciones.

### ANTECEDENTES

El dictamen fue aprobado con fórmula sustitutoria por la Comisión Agraria, y publicado el 13 de mayo de 2009.

Este documento proviene del Proyecto de Ley Núm. 3212/2008-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista.

Por acuerdo de la Junta de Portavoces de 13 de mayo, se dispuso la exoneración del plazo de publicación de dictamen, la ampliación de la agenda y la prioridad en el debate.

[Ver Dictamen](#)

### ANÁLISIS

Después de varias décadas de enfrentar una aguda crisis, la industria azucarera en los últimos años viene registrando un significativo repunte y recuperación, debido principalmente a la cada vez mayor participación del sector privado, tanto nacional como extranjero. Como muestra vemos por ejemplo que el año pasado las exportaciones de azúcar del país crecieron en 32%, con ventas en el exterior por 25 millones de dólares.

Conocidos son las transformaciones empresariales de Casagrande (Grupo Gloria), Pomalca y Tumán (Grupo Oviedo) o Paramonga (Grupo Wong).

Sin embargo, existen algunas empresas agrarias que deben

resolver sus problemas y litigios internos o con el Estado, y avanzar en una apertura de capital que les permita ganar en tecnología y lograr mayores niveles de productividad.

Justamente en empresas en las que el Estado aún tiene alguna participación, como Pomalca, Cayaltí y Tumán, es donde la iniciativa buscar establecer un derecho de adquisición preferente de acciones. No obstante, cabe recordar que la participación del Estado en las empresas azucareras proviene de la capitalización de las deudas por los aportes e impuestos dejados de pagar desde la reforma agraria hasta 1995.

Si bien el Estado viene trabajando en la transferencia de los paquetes de acciones de las azucareras que aún mantiene, al aprobarse la iniciativa estos valores serían vendidos sin que exista competencia entre postores, con lo cual no se podrá maximizar su precio.

Con ello también se estaría perdiendo la oportunidad de que inversionistas interesados en incursionar en el sector azucarero participen en estas empresas, a través de una mayor transferencia de capital.

Por el contrario, debido a que quizá muchos de los trabajadores no cuenten con los recursos necesarios, se corre el riesgo de estos puedan ser usados como testaferros y por tanto se desvirtuó el propósito de la iniciativa.

### IMPACTO

Si bien el 20% de participación accionarial puede parecer no tan significativa para alterar un proceso de apertura y modernización de la empresa azucarera, debe tenerse en cuenta que la participación accionarial del Estado en las empresas azucareras surge de la capitalización de significativas deudas generadas después de la reforma agraria.

Algunas instituciones afectadas por la iniciativa serían Essalud, la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y el Fonafe, pues no podrían obtener la máxima rentabilidad por esos valores, ya que tendrían que ser vendidos solo al precio base. La propuesta también afectaría los objetivos de la privatización de las acciones de las azucareras, que son sanear los pasivos laborales de dichas empresas y dotar de mayores recursos a la ONP y a Essalud para beneficio de los trabajadores y jubilados.

## 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 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”<sup>1</sup>. 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 (...)”<sup>2</sup>. 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”<sup>3</sup>. 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.

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

<sup>2</sup> *Ibid.*

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

## 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 1932 que dieron origen al dictamen, fueron presentados por los grupos parlamentarios aprista y nacionalista, respectivamente.

[Ver Dictamen](#)

#### 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.

## PROPONEN FORTALECER LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA INTERNA AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

### RESUMEN

La iniciativa plantea modificar diversos artículos de la Ley Núm. 28094, Ley de Partidos Políticos, sobre la cancelación de la inscripción movimientos políticos, la democracia interna, el órgano electoral del partido o movimiento político, la participación de la ONPE, entre otros.

#### ANTECEDENTES

El Dictamen proviene de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y se originó a partir de los proyectos de ley 2214, 2297 y 2326 presentados por la Célula Parlamentaria Aprista, Alianza Parlamentaria y el Jurado Nacional de Elecciones. El dictamen recibió opiniones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones y la ONG Transparencia.

[Ver dictamen](#)

#### ANÁLISIS

##### *La cancelación de la inscripción de movimientos políticos*

La propuesta plantea que se cancele la inscripción de los partidos o movimientos políticos que no logren superar el 5% de los votos en el proceso electoral en los que hayan participado a nivel de su circunscripción. La propuesta es adecuada en la medida en que tiende a reducir la proliferación de movimientos políticos provinciales y regionales con escasa representatividad.

##### *La democracia interna*

La propuesta excluye la posibilidad de que los partidos y movimientos políticos (estos últimos de alcance regional o departamental) designen directamente a los candidatos a presidentes y vicepresidentes

regionales y a los candidatos a alcaldes de las capitales de departamento, es decir, para su designación tiene que realizarse algún proceso de elección al interior de los partidos o movimientos políticos regulados en el artículo 24 de la Ley de Partidos Políticos. Se debe recordar que actualmente la referida Ley solo obliga a que los procesos de elección al interior de los partidos se realicen para escoger a los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República y a las cuatro quintas partes del total de candidatos a representantes al Congreso, al Parlamento Andino, Consejeros Regionales o Regidores. Ahora bien, la utilización de mecanismos de democracia interna es una herramienta adecuada para fortalecer a los partidos y movimientos políticos, ya que ello les otorga representatividad y legitimidad a los candidatos que estos presenten en los diferentes procesos electorales. Por ello, consideramos que la propuesta debería ir más allá y procurar que todo candidato sea seleccionado a través de un proceso de democracia interna.

##### *El órgano electoral del partido o movimiento político*

La propuesta dota de autonomía al órgano electoral del partido o movimiento político. La propuesta es positiva ya que la referida autonomía permitirá que aquel órgano adopte decisiones con independencia de la cúpula partidaria o los líderes del partido.

##### *La participación de la ONPE*

La propuesta plantea la participación obligatoria de la ONPE en los procesos electorales organizados por los partidos políticos y movimientos de alcance regional o departamental para la elección de candidatos a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Congreso de la República, Presidentes y Vicepresidentes Regionales y Alcaldes de las provincias capitales de departamento. La participación obligatoria de la ONPE (una institución ajena a la organización interna de los partidos y movimientos políticos) en esos procesos dotará de mayor transparencia a los mismos, reduciendo así las posibilidades de fraude.

### IMPACTO

La propuesta mejora la regulación que existe actualmente sobre democracia interna por lo que favorecerá la transparencia y legitimidad de las elecciones internas que se realizan en los partidos. Asimismo, incluir a los movimientos políticos regionales y departamentales en la regulación ayudará a la formalización y consolidación de los que tengan cierta base popular, es decir, sean representativos. No obstante, la propuesta pudo ser más ambiciosa y exigir que los partidos y movimientos elijan a todos los candidatos para elecciones a través de procesos de democracia interna.

## PROMOCIÓN DEL LA INDUSTRIA DEL GAS NATURAL

### RESUMEN

La propuesta modifica varios artículos de la Ley Núm. 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 Núm. 1210 que propone modificar varios artículos de la Ley Núm. 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 Dictámen.](#)

#### ANÁLISIS

La Ley Núm. 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”<sup>4</sup>, 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 Núm. 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 N° 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 Núm. 27133 a los ramales que vayan generándose desde la propia red principal; en cambio para la Comisión esto no sería necesario.

<sup>4</sup> 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.