



## Contenido

### Editorial

- Vientos de marzo y abril

## Informes y artículos

- Legislar lo necesario y hacerlo bien.
- El nuevo indicador para evaluar proyectos de ley.
- El TC y la sentencia de los aranceles al cemento.
- No a los fraccionamientos tributarios.

Director:

**José Elice Navarro**

Jefe de unidad de análisis:

**Carlos Vega Miranda**

Unidad de análisis

**Freddy Sequeiros Hilares**

**César Mimbela Valencia**

**Leslie Quintanilla Arroyo**

## VIENTOS DE MARZO Y ABRIL

**Buenas noticias y agenda apretada: RD sigue trabajando y creando**

Los últimos dos meses han sido especiales para Reflexión Democrática (RD), porque presentamos, en el marco de tres eventos desarrollados con el título «El Congreso que queremos», nuestra renovada página web ([www.reflexiondemocratica.org.pe](http://www.reflexiondemocratica.org.pe)) y con ella –como parte de su contenido– nuestros más recientes proyectos: «Ventana al Congreso» y «El Cuestionario Azul».

Tanto la nueva web como los nuevos proyectos que acoge han sido posibles gracias al apoyo del Instituto Republicano Internacional (IRI) y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Con motivo de la presentación nos visitó la doctora María Alejandra Svetaz, experta en Derecho parlamentario y presidenta del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, quien llegó desde Buenos Aires para compartir sus experiencias con nosotros y con quienes asistieron a nuestro evento central en Lima, el pasado 9 de marzo, entre ellos el congresista Santiago Fujimori, presidente de la «Comisión especial multipartidaria encargada del ordenamiento legislativo», y el congresista Walter Menchola, coordinador del «Grupo de Apoyo a la Modernización del Congreso de la República», quien además clausuró el evento cuya inauguración estuvo a cargo de nuestro presidente del Consejo Directivo, ingeniero Roque Benavides. También nos acompañaron la congresista Lourdes Alcorta y los congresistas Rafael Yamashiro, Washington Zevallos y Luis Galarreta, así como los destacados intelectuales y amigos Natale Amprimo, Juan De la Puente y Fernando Tuesta, a quienes agradecemos por su desinteresada, oportuna y valiosa participación.

En esa oportunidad, el señor Andrew Herscowitz, director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional – USAID/Perú–, y la licenciada Gabriela Serrano, directora residente en el Perú del Instituto Republicano Internacional –IRI–, hicieron un balance del programa «Todos hacemos política», en el cual estamos participando con otras organizaciones hermanas: Asociación Civil Transparencia, Asociación Civil Calandria y el Consejo Nacional para la Ética Pública –Proética.

Asimismo, visitamos las ciudades de Arequipa y Piura para compartir nuestras novedades con personas interesadas en el fortalecimiento de las instituciones democráticas y en especial del Congreso de la República.

En Arequipa nos acompañaron, el pasado 10 de abril, el congresista por Arequipa Juan Carlos Eguren, el doctor José Luis Sardón, miembro de nuestro Consejo Directivo, quien inauguró y clausuró el evento, y el doctor Jorge Cáceres, destacado profesor de Derecho constitucional y coordinador del Centro de Investigación Jurídica de la Universidad Católica de Santa María, quien desarrolló una vibrante disertación sobre los problemas actuales del Parlamento peruano.

En Piura, ciudad en la que estuvimos el pasado 16 de abril, nos acompañaron la licenciada Luz María Helguera, directora del prestigioso diario El Tiempo, quien actuó como moderadora, y el doctor Luis Castillo, reconocido constitucionalista y profesor de Derecho constitucional de la Universidad de Piura, quien leyó una esclarecedora y bien elaborada ponencia titulada «¿Vale la pena tener un Parlamento?».

El 26 de marzo participamos en una videoconferencia, conjuntamente con la Asociación Civil Transparencia y Proética, de la «Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa», a la que nos hemos sumado para coordinar y actuar en conjunto con más de 20 organizaciones latinoamericanas con las que compartimos fines y objetivos.

Mientras atendíamos compromisos y entrevistas de gran importancia para nuestros fines institucionales, como las reseñadas, nos llamó la atención, entre otras cosas, la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró fundado un recurso de agravio constitucional a favor de Cementos Lima S.A., por lo que en este número incluimos un artículo sobre este tema. Del mismo modo nos ha inquietado una reciente decisión de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del

Congreso de la República, que mediante un solo dictamen ha enviado al archivo diez proyectos de ley sobre exoneraciones, fraccionamientos y otros beneficios tributarios, por lo que hemos considerado importante incluir una breve reflexión al respecto.

Debemos anunciar, también, que hemos desarrollado un nuevo «Indicador de calidad de proyectos de ley», cuya metodología y estructura se explican en este informativo, que está íntimamente relacionado con uno de nuestros nuevos proyectos: «El Cuestionario Azul»; por ello, incluimos otro artículo que enfatiza sobre la necesidad de actuar frente a dos fenómenos que afectan gravemente nuestro ordenamiento jurídico: la proliferación legislativa (o sobrelegislación) y la contaminación legislativa, destacando el trabajo que viene realizando la «Comisión especial multipartidaria encargada del ordenamiento legislativo», constituida en el seno del Congreso de la República.

Finalmente, queremos agradecer a todas las personas que han participado en nuestros eventos –en forma especial a las alumnas y los alumnos de la Escuela de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú—y renovar nuestra alianza con quienes nos siguen y se comunican constantemente con nosotros a través del Blog, el Facebook y el correo electrónico.

**José Elice Navarro**

Director Ejecutivo

[Reflexión Democrática](#)

# LEGISLAR SÓLO LO NECESARIO Y HACERLO BIEN

Buenas noticias desde el Congreso de la República

Por: José Elice Navarro

Más de 30 000 leyes vigentes para un país como el Perú es demasiado. De hecho la vigencia de muchas de ellas no tiene sentido y han sido derogadas en forma tácita, pero el problema es que no se ha desarrollado un trabajo serio y profundo de «limpieza» y «aclaración» de nuestro ordenamiento jurídico, de modo tal que los operadores del Derecho y las ciudadanas y los ciudadanos de nuestro país sepan con certeza qué está vigente. Y digo «ordenamiento jurídico» para recordar y significar que a esas más de 30 000 leyes hay que sumar cientos de miles de disposiciones de diversa jerarquía normativa que contribuyen a agravar la sensación de incertidumbre sobre lo que está vigente y lo que no lo está.

El Derecho puede ser concebido como «una ingeniería del orden social con equidad» (o con justicia, si se quiere). En efecto, las normas jurídicas, expresadas en forma de disposiciones incorporadas o no en grandes cuerpos normativos temáticos, tienen por finalidad instituir un orden determinado en beneficio de las buenas relaciones sociales. Además, persiguen que ese orden apunte a una o varias finalidades colectivas concretas, es decir, promueven diversos tipos de relaciones y procesos destinados a orientar la marcha de la sociedad hacia niveles superiores de progreso y desarrollo que signifiquen, a su vez, la mejora constante de las condiciones de bienestar común e individual.

A veces es necesario que se sacrifique un poco las expectativas individuales en aras del bienestar colectivo, en el entendido de que ello permitirá un disfrute más equitativo del conjunto de los bienes (materiales e inmateriales) que resultan del esfuerzo social; otras veces, es verdad, se ubica en primer término el beneficio individual, cuando entendemos que cada ser humano es una individualidad en sí mismo y, por lo tanto, corresponde reconocerle y atribuirle derechos que le permitan desarrollarse libremente, sin más limitación que el respeto hacia la libertad de los demás.

Cualquiera que fuera la tendencia predominante, y también cuando se busca un «punto medio» entre ambas, el modo idóneo de garantizar que los derechos sociales e

individuales tengan plena vigencia y las cosas ocurran en bien de la colectividad y de los individuos es a través de la legislación, esto es, mediante la puesta en vigencia de normas cuyo cumplimiento sea garantizado por el Estado, institución esta que tiene al bien común como su fin principal. Por ello, crear y poner en vigencia leyes y toda clase de disposiciones es un asunto serio, que merece reflexión profunda y un gran sentido de responsabilidad. No se trata de regular todo, se trata de intervenir – mediante la regulación—en aquello que sea estrictamente necesario para garantizar que las relaciones sociales transcurran en forma pacífica y tengan un fin constructivo.

El impulso legislativo descontrolado termina por desnaturalizar el fin mismo de la legislación y de toda disposición emanada de los órganos estatales en los diferentes niveles de gobierno, pues resulta difícil que los ciudadanos logren visualizar con claridad cuáles son sus derechos y obligaciones entre miles de disposiciones de temática diversa y no pocas veces confusa.

Al fenómeno de la «sobrelegislación» se le conoce también como «proliferación legislativa», y por lo general se acompaña de otro elemento igualmente nocivo: la «contaminación legislativa», es decir, las leyes estructuradas y redactadas en forma oscura e inadecuada, difíciles de entender, entregadas al tecnicismo excesivo, como aquellas que se contradicen abiertamente entre sí e incluso dentro de sí. La contaminación legislativa es un obstáculo para el entendimiento de la legislación que afecta nuestras vidas, muchas veces en forma dramática, y, por lo tanto, hiere la democracia misma porque impide que la mayoría de ciudadanas y ciudadanos no especialistas puedan valorar adecuadamente los instrumentos normativos que regulan sus intereses y deberían responder a sus expectativas. Demás está decir que mediatizan también la posibilidad de valoración ciudadana de los parlamentarios y las demás autoridades que, en representación o en nombre del pueblo, promueven o expiden cada día leyes, decretos y resoluciones capaces de modificar con cierta gravedad la vida de la gente.

Creemos que ha llegado el momento de que en el Perú se tomen en serio los problemas de la sobrelegislación y la contaminación legislativa, y los primeros que deberían hacerlo son los congresistas, en quienes la Constitución deposita la delicada tarea de promover y aprobar las leyes, es decir, las normas más importante del Estado y de la sociedad después de las constitucionales que, dicho sea de paso, también están habilitados para reformar.

Al respecto, debemos reconocer que el Congreso de la República ha dado un paso muy importante al crear, en setiembre de 2009, la «Comisión especial multipartidaria encargada del ordenamiento legislativo», que preside el congresista Santiago Fujimori y la integran otros ocho congresistas de distintos grupos parlamentarios. Y tan importante como la noticia de su creación, es la constatación de que se trata de un grupo de trabajo que está trabajando, pues no sólo ha definido un método para hacerlo sino que también ha elaborado un plan preciso para lograr su objetivo, que ha sido planteado en los siguientes términos: «Dotar al Estado peruano de un sistema normativo moderno, simplificado y sistematizado que conlleve a disminuir la frondosidad y complejidad de los dispositivos legales existentes, para que el ciudadano pueda acceder fácilmente al conocimiento de las normas y al ejercicio pleno de sus derechos, garantizando así la seguridad jurídica de nuestro país».

A partir de ese objetivo general, la Comisión ha determinado los siguientes objetivos específicos: 1) Iniciar un proceso exhaustivo de reforma y de ordenamiento legislativo a través de un inventario y la clasificación de las normas legales con rango de ley; 2) excluir del sistema normativo peruano vigente todas aquellas normas con rango de ley que han perdido vigencia y utilidad; 3) sistematizar las normas vigentes de acuerdo a su naturaleza y materia; 4) proponer las modificaciones a los artículos pertinentes del Reglamento del Congreso que posibiliten elevar la calidad de las leyes y ponderar el ejercicio de la facultad legislativa reconocida por la Constitución Política; y 5) adecuar la plataforma tecnológica asociada a la función legislativa del Congreso y habilitarla para que pueda brindar un adecuado soporte al proceso de sistematización, así como elaborar los mecanismos de comunicación y participación con la sociedad que resulten necesarios.

Otro punto importante que debemos destacar es que la Comisión no sólo ha circunscrito su actividad al desarrollo de una «limpieza legislativa», sino que sus miembros han tomado conciencia de la necesidad de introducir modificaciones al Reglamento del Congreso de la República, en particular con relación a las disposiciones que regulan el procedimiento legislativo, a lo que habría que añadir la revisión y reforma de la Ley Núm. 26889 – Ley marco para la producción y sistematización legislativa—, que es la ley nacional básica de técnica legislativa. Asimismo, no escapa al interés de sus miembros la urgencia de promover el estudio y la difusión de la técnica legislativa o la «legística», como expresión teórica de la experiencia en materia de creación normativa, que debería ocupar un espacio de rigor cuando menos en los programas de las facultades de Derecho del país.

Nos consta que, en cuanto a logros concretos, la Comisión ya ha avanzado, luego de una extenuante labor de revisión y estudio, con la propuesta y derogación de más de tres mil leyes. Y si bien este número es aún insuficiente, esperamos que el trabajo siga avanzando y sea concluido con éxito. Consideramos que así será si el plan aprobado por los comisionados se cumple y las instancias parlamentarias, como los diversos órganos del Estado relacionados directamente con la materia, así como las instituciones de la sociedad civil, prestamos nuestro apoyo a este importante grupo de trabajo.

Tenemos información, recientemente recibida de la experta argentina María Alejandra Svetaz, quien nos visitó con motivo de la presentación de nuestra nueva página web, que en otros países se han desarrollado proyectos similares a cargo de Comisiones parlamentarias, cuyo resultado ha sido diverso. Es imperativo conocer esas experiencias y tomar de ellas aquello que pueda ser útil para el Perú y, sobre todo, estudiarlas para evitar los errores que se cometieron, así como los problemas que resultó difícil superar.

En este proceso, Reflexión Democrática ofrece como aporte «El Cuestionario Azul» y su nuevo «Indicador de Calidad de los Proyectos de Ley», que son herramientas destinadas a crear conciencia sobre la necesidad de «legislar sólo lo necesario y hacerlo bien».

# El nuevo indicador para evaluar proyectos de ley

Por: *Freddy Sequeiros Hilares*

Entre las principales funciones del Congreso destaca, nítidamente, la función legislativa (es la más conocida por la ciudadanía), es decir, la tarea de aprobar leyes.

En virtud de esta función es que los Congresistas y demás personas e instituciones con iniciativa legislativa presentan, a diario, proyectos de ley al Congreso con el objetivo de que sean aprobadas y se conviertan finalmente en leyes.

Ahora bien, presentar un proyecto de ley es una tarea que se debe realizar con la debida seriedad, ya que aquel puede terminar convirtiéndose en una ley que afecte la vida de la nación o de un sector de ella.

Por ello, no es de extrañar que el Reglamento del Congreso y otros dispositivos<sup>1</sup> impongan requisitos a la presentación de proyectos de ley (por ejemplo: exposición de motivos, análisis costo-beneficio, estructura, etc.).

Entendemos que dichos requisitos han sido establecidos para que quien proponga una iniciativa legislativa realice un estudio preliminar técnico y serio de su propuesta que lo lleve a la convicción de la conveniencia y necesidad de las misma y, además, para que aquel se asegure de presentar una propuesta con una fórmula legal bien elaborada (correcta estructura y redacción que facilite su comprensión).

Por tal razón, Reflexión Democrática (RD) ha elaborado un indicador que mide la calidad de la elaboración de los proyectos de ley, con el fin de comprobar si los congresistas y las demás personas e instituciones con derecho de iniciativa legislativa vienen asumiendo este importante encargo con la debida responsabilidad.

## 1. Estructura del indicador

Este nuevo indicador evalúa cinco aspectos del proyecto de ley: la selección del tema a ser legislado, el grado de innovación de la propuesta, el contenido de la exposición de motivos, el análisis costo beneficio y, por último, la técnica legislativa.

<sup>1</sup> Ley Marco la Producción y Sistematización Legislativa (Ley núm. 26889) y su Reglamento.

### i. La selección del tema a ser legislado

Un proyecto de ley no debería dirigirse a regular asuntos de escasa o nula trascendencia o que involucren espacios reducidos de la vida nacional (circunscritos a grupos, sectores, provincias o regiones específicas, por ejemplo), porque los sucesos que ocurren en ellos por lo general no requieren de una ley, ya que bien podrían, en la gran mayoría de casos, ser regulados por otras normas (ordenanzas, normas infra legales, etc.).

Por tal razón, el indicador valora negativamente las iniciativas legislativas que presentan dichas características.

### ii. El grado de innovación de la propuesta

Un proyecto de ley no debería ser inocuo, es decir, tendría que ser apto para variar sustancialmente la realidad sobre la que se pretende incidir en términos normativos.

Por ello, una iniciativa legislativa carente de novedad e insustancial es valorada negativamente por el indicador.

### iii. El contenido de la exposición de motivos

Por disposición del Reglamento del Congreso, todo proyecto de ley debe tener una exposición de motivos dirigida a justificar y sustentar la propuesta que aquel contiene..

Ahora bien, la exposición de motivos debería reflejar un trabajo serio y técnico por parte del autor o los autores del proyecto de ley, quienes además de explicar los aspectos más relevantes de la propuesta deberían exponer claramente y con concisión las ideas y los argumentos que la respaldan o justifican, utilizando para ello datos, informes, estadísticas, doctrina jurídica, jurisprudencia o, de ser el caso, legislación comparada, entre otras. Esta información debería ser pertinente y, sobre todo, guardar coherencia con la fórmula legal del proyecto de ley.

En consecuencia, el indicador valora de manera negativa los proyectos de ley que no cumplen con lo referido en el párrafo anterior.

#### iv. El análisis costo-beneficio

El análisis costo-beneficio también es un requisito que el Reglamento del Congreso exige a los proyectos de ley. Aquel sirve como un método para conocer los impactos y efectos que una propuesta normativa generaría para el Estado, los agentes privados, la sociedad y el bienestar general, en términos de costos y beneficios. Así, la necesidad de una nueva norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos<sup>2</sup>.

Por tal razón, el indicador valora negativamente los proyectos de ley que, dentro de su análisis costo-beneficio, no identifican los posibles costos y beneficios que el mismo podría generar o no son cuantificados cuando ello es necesario y posible.

#### v. La técnica legislativa

Con la finalidad de llegar a tener un ordenamiento legal accesible (que no sea de difícil entendimiento para la ciudadanía), estructurado y coherente. Los proyectos de ley deberían cumplir, por lo menos, con los siguientes requisitos de forma<sup>3</sup>:

- ✓ Deben redactarse en un lenguaje claro y simple, evitando en lo posible los tecnicismos (salvo que la materia sea eminentemente técnica).
- ✓ Deben expresar el impacto de la vigencia de la futura ley en la legislación nacional; es decir, precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si se va a modificar o derogar una norma.
- ✓ Deben señalar en forma expresa la norma o las normas (o las partes de las mismas) que deroga, o sea, no deben tener disposiciones derogatorias genéricas o tácitas.

<sup>2</sup> Así lo señala el artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo Núm. 008-2006-JUS.

<sup>3</sup> Estos requisitos han sido extraídos de la Ley Marco la Producción y Sistematización Legislativa (Ley Núm. 26889) y su Reglamento. No figuran todos los requisitos, sino algunos de los más importantes.

- ✓ Cada artículo de la fórmula legal del proyecto de ley debe contener un solo tema, cada párrafo un solo enunciado y cada enunciado una idea.
- ✓ Cada artículo debe ser precedido por una sumilla que resuma su contenido o la materia a la que se refiere.

Si un proyecto de ley no cumple con los requisitos señalados será valorado de forma negativa.

## 2. Modo de aplicación

Nuestro nuevo indicador parte de la idea de que las personas e instituciones con facultad constitucional para presentar proyectos de ley asumen esta tarea de manera seria y responsable; por tal motivo, a todos los proyectos de ley se les otorga, de entrada, el puntaje máximo: diez puntos. A este se le irán restando puntos en la medida que no cumplan satisfactoriamente con las exigencias que le imponen los rubros en que son evaluados. En el gráfico (siguiente página) se puede apreciar el indicador en toda su amplitud. Para efectos demostrativos, el mismo ha sido aplicado a dos proyectos de ley.

El **PL 3938**, que tiene como objetivo la masificación del cine y el fomento de la producción cinematográfica nacional, obtiene un puntaje de **7.2** por lo siguiente:

- ✓ Primera sección: el PL no recibe ninguna penalidad (es decir, disminución de puntos) porque su ámbito es nacional y se dirige a regular un tema de cierta relevancia (inclusive incide sobre materia tributaria).
- ✓ Segunda sección: El PL tampoco se hace acreedor de penalidad alguna, ello porque se dirige a modificar una ley existente de manera substancial (establece una exoneración tributaria) y a introducir disposiciones novedosas en el ordenamiento jurídico nacional (crea, entre otras disposiciones, mecanismos de financiamiento a la producción cinematográfica nacional así como mecanismos de control y responsabilidades para los exhibidores de películas).

### Indicador de calidad en la elaboración de proyectos de ley (ICEPL)

Todos los PL inician el proceso de evaluación con 10 puntos

Primera sección: El tema a ser legislado	Penalidad
1. El PL tiene un alcance territorial o sectorial bastante limitado	(-1)
2. El PL se dirige a regular materias de escasa o nula importancia.	(-1)
Segunda sección: Grado de innovación del PL	
1. El PL no incide de manera substancial y novedosa sobre las áreas, las materias o la realidad que pretende regular.	(-1)
Tercera Sección: Exposición de motivos (EM)	
1. La EM no expone ni identifica de manera clara los aspectos más importantes del PL y tampoco los objetivos que se pretenden alcanzar con el mismo.	(-0.2)
2. La EM no contiene ideas y argumentos que justifiquen la presentación del PL o son incoherentes con los objetivos que este pretende alcanzar .	(-0.3)
3. La EM no contiene informes, datos, doctrina jurídica, antecedentes legislativos o legislación comparada que respalden el PL o los argumentos que lo justifican. O de contenerlos, no están directamente relacionados con los planteamientos del PL o son insuficientes.	(-2.5)
Cuarta sección: Análisis costo-beneficio (ACB)	
1. El ACB no identifica o no cuantifica (siendo esto último posible) los potenciales costos o beneficios que el PL generaría para el Estado, los privados y la ciudadanía. O, los identifica o cuantifica de manera deficiente.	(-2.5)
Quinta sección: Técnica legislativa	
1. La fórmula legal debe estar redactada en un lenguaje claro y simple, evitando en lo posible los tecnicismos y contradicciones (este requisito no es exigible cuando la materia sobre la que se pretende legislar es eminentemente técnica). Si no cumple se le resta el puntaje.	-0.3
2. Debe hacerse un análisis de impacto de la vigencia de la futura ley en la legislación nacional. Así, se debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico o si se va a modificar o derogar una norma. Si no cumple se le resta el puntaje.	-0.3
3. En los casos de derogación, la fórmula legal debe señalar en forma expresa la norma o las normas (o las partes de las mismas) que deroga, es decir, no debe tener disposiciones derogatorias genéricas o tácitas. Si no cumple se le resta el puntaje.	-0.3
4. Cada artículo de la fórmula legal debe contener un solo tema, cada párrafo de aquél debe contener un solo enunciado y cada enunciado una idea. Si no cumple se le resta el puntaje.	-0.3
5. Cada artículo de la fórmula legal debe ser precedido por una sumilla que resuma su contenido o la materia a la que se refiere (esto no es requerido cuando se trata de una propuesta que modifica parte o partes de uno o más artículos). Si no cumple se le resta el puntaje.	-0.3

#### Puntaje final

PL 3938	PL 3959
10	10
0	0
0	-1
0	-1
0	0
0	-0.3
0	-2.5
-2.5	-2.5
0	0
0	0
-0.3	0
0	0
0	0
<b>7.2</b>	<b>2.7</b>

Importante: Cuando un PL cumpla parcialmente con alguno de los requerimientos de este indicador la penalidad puede reducirse en 50%.

- ✓ Tercera sección: el PL contiene una exposición de motivos que explica adecuadamente el contenido del mismo y lo justifica mediante argumentos precisos y coherentes respaldados con antecedentes legislativos y datos pertinentes (por ejemplo, indica los municipios que se benefician con el tributo que pretende eliminar, indica los componentes de los costos de las entradas al cine, entre otros datos pertinentes.), por ello, no se hace acreedor de ninguna penalidad en el puntaje.
- ✓ Cuarta sección: El PL recibe penalidad (se le restan 2.5 puntos) debido a que el análisis costo beneficio es deficiente. Solo hace referencia a los posibles beneficios de la propuesta pero no a los costos que la misma tendría, como por ejemplo, la pérdida de ingresos del Estado por la exoneración tributaria, o el costo que para las empresas exhibidoras significaría

la aprobación de la propuesta en la medida que esta les atribuye algunas obligaciones a distribuidores y exhibidores de películas como, por ejemplo, aportes a fondos y exhibiciones gratuitas.

- ✓ Quinta sección: El PL no cumple con uno de los cinco requisitos que impone la sección, por tal razón, se le deben restar 0.3 puntos. El defecto que se advierte es que contiene una disposición derogatoria genérica.

Por su parte, el **PL 3959**, proyecto que se dirige a modificar el artículo 4 de la Constitución, reemplazando la palabra “anciano”, por la expresión “adulto mayor”, obtiene un puntaje de **2.7** por las siguientes consideraciones:

- ✓ Primera sección: en la medida que el PL se dirige a regular una materia de escasa importancia, el cambio

una palabra en la Constitución por una expresión con un significado equivalente, aquel recibe una penalidad (se le resta 1 punto).

- ✓ Segunda sección: el PL recibe se hace acreedor de la penalidad (se le resta 1 punto) porque no posee un contenido que implique un cambio o innovación en el ordenamiento jurídico.
- ✓ Tercera sección: Si bien en la exposición de motivos del PL se explica el contenido y objetivos de la propuesta, aquella contiene argumentos que no los justifican y, si bien utilizan legislación comparada, antecedentes legislativos, etc., para respaldar el contenido del PL, aquellos no tienen una relación directa con este (debe aplicarse la penalidad por lo que se le debe restar 0.3 puntos)
- ✓ Cuarta sección: el análisis costo-beneficio se limita a señalar que la aprobación del PL no generará gastos para el Estado y se señala como único beneficio el “trato más digno” que supuestamente recibirían los ancianos si la propuesta se aprobara. Ahora bien, este análisis resulta deficiente ya que el supuesto beneficio es una mera apreciación subjetiva del proponente del PL. En consecuencia, debe existir una penalidad (se le resta 2.5 puntos)
- ✓ Quinta sección: el proyecto sí cumple con los 5 requerimientos que le exige esta sección del indicador, por ello, no existe penalidad.

### 3. Relación del indicador con el “Cuestionario Azul”

El mes pasado RD puso a disposición de la ciudadanía el “Cuestionario Azul” (disponible en un [enlace](#) dentro de

nuestra página web), un conjunto de 20 preguntas cuya finalidad es ayudar a determinar si es necesario o conveniente legislar y si se han revisado todos los aspectos que pueden garantizar la calidad técnica de una ley. Esta finalidad lo convierte en una herramienta que pueden –y deberían– usar los congresistas y otros sujetos con iniciativa legislativa para elaborar mejores propuestas legislativas.

El indicador está estrechamente relacionado con el “Cuestionario Azul” ya que evalúa la calidad de los proyectos de ley –que ya fueron presentados al Congreso– tomando como referencia varios de los aspectos que aborda el referido cuestionario, como por ejemplo: la elección del tema a ser legislado, el contenido de la exposición de motivos, el análisis costo beneficio, la redacción y estructura de la fórmula legal, entre otros.

Se puede decir que el “Cuestionario Azul” y el nuevo indicador son complementarios, ambos apuntan hacia la calidad de los proyectos de ley, pero, mientras el primero está diseñado para actuar antes de que se elabora una propuesta legislativa, el segundo lo está para actuar sobre los proyectos de ley ya presentados al Congreso.

### 4. Perspectivas en torno al nuevo indicador

Reflexión Democrática (RD) utilizará el nuevo indicador para evaluar las propuestas legislativas que se han presentado y se presentarán al Congreso de la República. Los resultados serán la materia prima para elaborar *ranking* de proyectos de ley, de congresistas, etc., los que, de manera oportuna, pondremos a disposición de la ciudadanía para que esta conozca el desempeño de sus representantes.

# El TC y la sentencia de los aranceles al cemento

Por: Leslie Quintanilla Arroyo

## 1. La sentencia

El pasado 22 de marzo el Tribunal Constitucional (TC) publicó la sentencia del caso de los «aranceles al cemento», con ello remeció el escenario político y económico del país.

Con la referida sentencia se resolvió la demanda planteada por una empresa en contra del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), por la que solicitó que se declare inaplicable el artículo 2 del Decreto Supremo Núm. 158-2007-EF, que se modificó de 12% a 0% las tasas de los derechos arancelarios *ad valorem* CIF establecidas por el Decreto Supremo Núm. 017-2007-EF, para las sub-partidas nacionales 2523 10 00 00 (cemento sin pulverizar) y 2523 29 00 00 (los demás). Se solicitó además que, reponiéndose las cosas al estado anterior, se ordene que toda importación con cargo a las sub-partidas nacionales referidas paguen la tasa del derecho arancelario *ad valorem* del 12%.

El TC resolvió declarando fundada la demanda, pues cuatro de sus magistrados (Mesía, Beaumont, Eto y Álvarez) consideraron que con la reducción de los aranceles se vulneró el derecho a la igualdad ante la ley de la referida empresa; por lo que se ordenó reponer las cosas al estado anterior a la vulneración, restableciendo la tasa del 12% de los derechos arancelarios *ad valorem* CIF para las sub-partidas nacionales antes mencionadas. Posteriormente, y a pedido del gobierno, el TC publicó una aclaración de su sentencia.

## 2. Las reacciones:

La sentencia fue motivo de ácidas críticas desde el gobierno y la sociedad civil. Uno de los principales argumentos es el abuso de las prerrogativas del TC, que, según diversas opiniones ha actuado interfiriendo e invadiendo las facultades constitucionales del Presidente de la República (artículos 74 y 118 de la Constitución), como la de gobernar, tomar medidas de política económica y, específicamente, regular las tarifas arancelarias.

Sin embargo, las reacciones no se limitaron a las críticas sobre la sentencia aludida, pues también se empezó a cuestionar a la propia institución del TC y se anunciaron proyectos de reformas constitucionales y legales para limitar sus facultades.

Por el momento el Poder Ejecutivo ha desistido de la presentación de un proyecto de reforma constitucional para limitar las funciones del TC, pero ha anunciado su apoyo al proyecto que presentará el grupo parlamentario aprista; además, ya se encuentra en el Congreso el Proyecto de Ley Núm. 3930, que propone modificar la ley orgánica del TC cambiando, entre otras cosas, su calidad de supremo intérprete de la Constitución.

## 3. Argumentos respecto a los efectos de la sentencia en la economía

La ejecución de la sentencia amenaza varios de los principios que rigen nuestra economía, como el de libre competencia y de libre mercado, y, peor aún, parece desconocer y tirar por la borda la tendencia a la apertura comercial que hemos tenido en los últimos años, que ha sido uno de los pilares del crecimiento económico que vivimos.

En el marco de esta política de apertura comercial, el 13 de octubre de 2007 el Ministerio de Economía y Finanzas redujo o eliminó el arancel de más de 4000 partidas. Se eliminó el arancel de 365 partidas, 2718 partidas bajaron al 9% y 1025 al 17%. Esta medida fue sumamente importante, porque por primera vez en varios años se redujo los aranceles de manera transversal, no se trató solo de los insumos o bienes de capital no producidos en el país, sino también de los bienes de consumo<sup>4</sup>.

La tendencia a la reducción arancelaria ha permitido que el sector industrial se fortalezca, creciendo como nunca había podido hacerlo en las épocas en las que la industria estaba, supuestamente, protegida por elevados impuestos a la importación e incluso prohibiciones. Además, este crecimiento y la apertura han significado que millones de familias peruanas tengan mayor acceso a comestibles,

<sup>4</sup> Semanario COMEXPERU. Núm. 158. p. 4.

prendas de vestir, electrodomésticos y materiales de construcción, es decir, muchas familias han tenido por primera vez la oportunidad de construir con material noble<sup>5</sup>.

La sentencia del TC puede generar efectos nocivos en el país puesto que derrumba los pilares de la política comercial y la integración al mundo en las que el Perú exitosamente se ha embarcado en los últimos 20 años<sup>6</sup>.

Contrariamente a lo dicho por el TC, de acuerdo con los lineamientos de política arancelaria establecidos por el MEF, un diseño útil de política es reducir aranceles, lo cual promueve la competencia y la productividad de las empresas, así como el bienestar de los consumidores<sup>7</sup>.

La reducción de aranceles promueve la libre competencia a través de la apertura comercial, y la competencia entre la producción nacional y extranjera beneficia a los consumidores, quienes gracias a la rivalidad obtienen productos a menores precios y de mejor calidad.

Otro problema importante generado por la sentencia es que puede generar un efecto cadena de pedidos de restitución de aranceles para otros productos por parte de los productores nacionales que no se sientan cómodos con la competencia.

#### 4. Críticas respecto a sus efectos jurídicos:

Jurídicamente la sentencia puede ser criticada por diversos motivos. Se cuestiona, en primer lugar, si el proceso de amparo era la vía idónea para ventilar la controversia, pues no está claro si efectivamente estamos ante una norma «autoaplicativa» (único tipo de normas ante las que procede el amparo) o si, tal como menciona el magistrado Landa Arroyo en su voto discordante, la norma en cuestión no se aplica directamente sobre la empresa demandante, sino que ésta se siente afectada únicamente como correlato de la aplicación de la norma a otros importadores. Al no verificarse nítidamente la «relación directa» con la norma, ni el acto o amenaza al derecho constitucional, lo que se buscaba en el fondo era el análisis de constitucionalidad en abstracto de la norma, por lo que, tomando en cuenta el rango de un decreto supremo hubiese correspondido un proceso de acción

<sup>5</sup> Semanario COMEXPERU. Núm. 158. p. 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Semanario COMEXPERU. Núm. 159. p. 7

popular y, por lo tanto, la demanda debió declararse improcedente.

Tal como hemos adelantado, el TC favorece a la empresa demandante por considerar que con la rebaja del arancel se ha vulnerado su derecho de igualdad ante la ley; sin embargo, a lo largo de la argumentación de la sentencia no se muestra con claridad cómo es que aquel resulta vulnerado. Del mismo modo, el TC no logra completar una estructura argumentativa idónea en torno al «*test* de igualdad», que según su propia doctrina es necesario realizar ante un posible caso de afectación al derecho a la igualdad, quedándose sólo en una reflexión superficial sobre la finalidad constitucional legítima. Los argumentos en los que se basa la decisión final no son contundentes en términos constitucionales<sup>8</sup>.

El TC tampoco desarrolla una adecuada reflexión sobre la naturaleza jurídica y la función constitucional de los aranceles. Efectivamente, preocupa que para el TC, del establecimiento de un tributo (pues eso es lo que es un arancel), que resulta incidiendo a determinados ciudadanos o empresas, puedan desprenderse derechos de orden constitucional para otros<sup>9</sup>.

#### 5. La supuesta violación a la autonomía del Presidente

Al margen de los argumentos anteriores, uno de los argumentos más fuertes y recurrentemente usados para cuestionar la sentencia es que la resolución del TC «viola la autonomía del Poder Ejecutivo para dirigir la política económica del país», y precisamente sobre este argumento cabe hacer algunas aclaraciones importantes.

Es cierto que la Constitución ha encargado al Presidente de la República la regulación de la política arancelaria, sin embargo, esta facultad debe ejercerse siempre con respeto a los derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos. Esto quiere decir que el respeto a los derechos fundamentales constituye un límite a la discrecionalidad que tiene el Poder Ejecutivo en la regulación de los aranceles.

<sup>8</sup> Límites a la Justicia Constitucional Tributaria. Suplemento electrónico de análisis tributario AELE Núm. 14. Disponible en: [http://www.aele.com/img\\_upload/d50b9481e4320dc850313baa3d4545e2/Aranceles\\_el\\_Cemento\\_1.pdf](http://www.aele.com/img_upload/d50b9481e4320dc850313baa3d4545e2/Aranceles_el_Cemento_1.pdf).

<sup>9</sup> *Ibid.*

No existe en el ejercicio del poder alguna zona exenta al control constitucional, de manera que no puede haber ninguna norma que esté al margen de ese control. El TC, como organismo encargado del control constitucional, puede y debe revisar las normas dadas por el Presidente cuando así le sea solicitado. Ese control no significa una violación a la autonomía del Poder Ejecutivo para dirigir la política arancelaria del país.

En el caso concreto, si como producto de ese control el TC encuentra que la decisión presidencial, respecto a la rebaja de los aranceles, se ha dado vulnerando un derecho constitucional, es perfectamente válido que pueda «inaplicarla» en un caso concreto o eliminarla del ordenamiento jurídico. Esa es una obligación del TC y no una violación de la autonomía del presidente.

No obstante, la revisión o control que haga el TC debe hacerse sobre la base una argumentación absolutamente racional y equilibrada, fundamentada en claros y correctos términos constitucionales<sup>10</sup>.

Separemos entonces la paja del trigo: El TC no se inmiscuye en competencias del Poder Ejecutivo al revisar la constitucionalidad de la rebaja del arancel. Lo que sí podemos, y debemos, cuestionar es la argumentación jurídica y económica usada para declarar la inconstitucionalidad de la medida, que como hemos mencionado no se basa en contundentes términos constitucionales. Es decir, que el problema en este caso es que no se advierte cómo se ha producido una violación de la Constitución, y en forma específica el derecho a la igualdad, al eliminarse el arancel al cemento.

Al contrario, donde sí creemos que ha habido un claro exceso por parte del TC, y este es otro aspecto importantísimo de la sentencia, es en la restitución del arancel anterior. El TC no podía en este caso «reponer las cosas al estado anterior», pues ello implicaría que el TC tendría la potestad de regular, al menos temporalmente, un arancel, lo que definitivamente está fuera de sus facultades, y tampoco podía reponer los efectos de una norma ya derogada.

Afortunadamente, en la sentencia aclaratoria emitida por TC ha quedado claro que el Presidente de la República puede regular nuevamente la tasa arancelaria por estar

dentro de sus prerrogativas constitucionales; sin embargo, esa competencia (dentro del margen de su discrecionalidad) no está exenta de control si se vulnerara un derecho fundamental. El propio TC ha manifestado también que la sentencia no debe ser considerada como un precedente para casos futuros.

## 6. El TC y el Congreso

Es comprensible que los fallos del TC sean cuestionados por la parte que pierde, pero lamentablemente en los últimos meses se han expedido una serie de sentencias que han sido cuestionadas abrumadoramente por la opinión pública. Esta circunstancia ha ido agravando la discusión en torno al TC y a sus atribuciones.

Debemos entender que los magistrados del Tribunal Constitucional, como todas las personas, no están libres de cometer errores. Sin embargo aquellos deben hacer todos los esfuerzos y tener el cuidado necesario para minimizarlos o evitar que sucedan, pues sus errores pueden resultar muy peligrosos, al ser el TC el órgano que tiene la delicada y fundamental tarea de velar por el respeto y la vigencia de la Constitución y en especial de los derechos fundamentales.

Los últimos excesos u errores del TC no sólo dañan la imagen de los magistrados que lo integran, sino también la propia respetabilidad de la institución. Los magistrados tienen que entender que a fin de cuentas el único instrumento con el que cuentan para defender la existencia y finalidad social del TC es una argumentación racional, equilibrada y constitucional<sup>11</sup>.

Para evitar o minimizar errores, los magistrados deben actuar con prudencia, observando con razonabilidad los efectos que podrían tener sus sentencias, y sobre todo fundamentado con sólidos argumentos constitucionales la decisión adoptada.

A pesar de lo dicho en las líneas anteriores, debemos ser sumamente cuidadosos con las iniciativas para reducir las funciones del TC. Se pueden revisar y discutir propuestas constructivas que busquen «precisar» las funciones del TC –según las normas constitucionales–, propuestas cuyo único fin sea preservar el Estado de derecho, que busquen verdaderas soluciones y que estén libres de

<sup>10</sup> Suplemento electrónico de análisis tributario AELE Núm. 14. Op. Cit.

<sup>11</sup> *Ibíd.*

apasionamientos. En la misma línea, se debe evitar tratar el tema de la precisión de las funciones del TC tan sólo una como reacción a una resolución que no gusta, es decir, con ánimo revanchista. Recordemos que no se puede pedir la revisión de sus atribuciones cada vez que existe un desacuerdo con las sentencias o peor aún pretender que el TC no pueda revisar algunos aspectos, como si existieran zonas exentas de control; pues por lo general las iniciativas nacidas de fuente puramente subjetiva no contribuyen al fortalecimiento del sistema constitucional y democrático de derecho.

Cualquier debate en torno al TC y sus atribuciones debe realizarse de manera seria y alturada, considerando que es un órgano del control constitucional, que puede evaluar si las normas dictadas por el Estado, así como sus actos –por ejemplo, las sentencias de los tribunales de la justicia común–, e incluso la actuación de los particulares –como en las violaciones de derechos–, se encuentran adecuadas al proyecto constitucional.

Del mismo modo, como ha expresado el destacado constitucionalista Enrique Bernal, «(...) si el exceso o el desconocimiento de las atribuciones se convirtiesen en una práctica que desnaturalizara las funciones del TC, la Constitución también prevé cómo se hace efectiva la responsabilidad de los magistrados».

Una manera de evitar que problemas como los discutidos en el presente artículo continúen presentándose, es a través de un control constitucional bien fundamentado y prudente, en el que el TC al momento de interpretar las normas no se extralimite en sus funciones y evite el conflicto con otros poderes, con magistrados con capacidad de autocrítica, que reconozcan no sólo sus aciertos sino también sus yerros y su responsabilidades<sup>12</sup>.

Para que esto sea posible se requieren magistrados con sólidos y comprobados conocimientos académicos, con una reconocida solvencia moral, y también una suficiente capacidad de autocrítica y control.

Ante esto hay un punto importantísimo que no debemos olvidar, pues si bien los magistrados son responsables de la crisis actual del TC, no son los únicos sobre los que recae esa responsabilidad. Recordemos que los magistrados no llegaron a su posición por sí solos, sino que fue el Congreso quien los designó. El Congreso que ahora quiere «delimitar» sus funciones para tener una suerte de control «ex post», olvida que es el único que tiene un control «ex ante», pues son los congresistas quienes deciden quienes serán los magistrados de TC.

Es importante que los congresistas entiendan el decisivo papel que juega el Tribunal Constitucional en el contexto del Estado constitucional y democrático de derecho, y el poder de control que este tiene sobre los actos de poder. Por ello no se debe tomar a la ligera, y vivir postergando, la elección de los nuevos magistrados del TC. Nuestros parlamentarios deben ser responsables en la trascendental decisión que implica el nombramiento de un magistrado del TC. Deben ser responsables para elegir, en forma oportuna, a las personas más idóneas, evitando politizar la elección.

Estamos *ad portas* de la designación de dos nuevos magistrados del TC, esta es una oportunidad única para que nuestros parlamentarios recapaciten sobre la importancia de su decisión, por ello, los exhortamos a decidir responsablemente sobre a quiénes se les encargará la defensa última de los derechos fundamentales y del orden constitucional, liberando de la elección cualquier interés meramente político.

---

<sup>12</sup> Ver opinión vertido por el destacado constitucionalista Francisco Eguiguren Praeli en: <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=jagf8aeG71A=>

## Comisión de Economía le dice “no” a nuevos fraccionamientos

Por: Carlos Vega Miranda

En una decisión singular, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso decidió hace unas semanas enviar al archivo, con un solo dictamen, diez iniciativas legislativas presentadas al Parlamento cuyo común denominador era establecer algún tipo de beneficio tributario, ya sea a través del fraccionamiento o la condonación de deudas tributarias cuya recaudación está a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT). Así:

Proyectos de ley	Presentación a trámite documentario	Ingreso a la Comisión de Economía	Comisión Dictaminadora	
1	1337/2006-CR	23/05/2007	30/05/2007	Única
2	1764/2007-CR	22/10/2007	06/11/2007	Única
3	1969/2007-CR	11/12/2007	14/12/2007	Única
4	3341/2007-GL	11/06/2009	18/06/2007	Primera
5	3469/2009-CR	05/03/2010	11/09/2007	Única
6	3879/2009-CR	05/10/2009	08/03/2010	Primera
7	3555/2009-CR	05/10/2009	12/10/2009	Única
8	3626/2009-CR	04/11/2009	12/11/2009	Única
9	3800/2009-CR	27/01/2010	01/02/2010	Única
10	3822/2009-CR	09/02/2010	02/02/2010	Única

Fuente: Congreso de la República / Elaboración: Reflexión Democrática

Los proyectos fueron presentados por congresistas de distintos grupos parlamentarios, entre mayo de 2007 y febrero de 2010, y buscaban, de una u otra manera, establecer regímenes de excepción respecto a una serie de obligaciones tributarias, proponiendo diversas fórmulas legales en cuanto a plazos, requisitos de acceso y alcances del beneficio tributario.

Entre las propuestas planteadas figuraban, por ejemplo, establecer:

- Un régimen de fraccionamiento de las deudas tributarias que mantienen las municipalidades con la SUNAT, Essalud y la ONP.
- Un régimen de saneamiento de las deudas de las municipalidades con la SUNAT, Essalud y la ONP.
- La reestructuración de las deudas tributarias de las municipalidades.
- El tratamiento especial de deudas de entidades del sector público con la ONP, Essalud y la SUNAT.

- Un régimen excepcional de fraccionamiento de la deuda tributaria para deudas recaudadas por LA SUNAT, entre otras.
- Medidas de regularización y saneamiento tributario para deudas con la SUNAT-Aduanas.

La decisión de la Comisión se produjo después de que los representantes de la SUNAT dieran a conocer cuál había sido el impacto de la Ley Núm. 27681 –Ley de Reactivación a través del Sinceramiento Tributario (RESIT). Dicha norma, aprobada en el 2002, establecía excepcionalmente un sistema que extingue las multas, los recargos, los intereses y los reajustes, y la capitalización de intereses, así como los gastos y las costas previstas en el Código Tributario, de una serie de obligaciones tributarias exigibles al 31 de diciembre de 2001.

Según la SUNAT se acogieron a dicho régimen 107,284 contribuyentes, de los cuales el 50% únicamente lo hizo para extinguir multas, 41% para fraccionar la deuda y sólo un 9% para pagar la deuda al contado. En términos monetarios, el total de la deuda acogida ascendió a S/. 3,691 millones, de los cuales sólo se pagó al contado S/.100 millones, se extinguieron multas por S/. 1,260 millones y se fraccionó el 63% (S/. 2,331 millones).

Asimismo, de los S/. 1,260 millones de deuda extinguida, casi el 40% benefició a diez compañías, favoreciendo principalmente a grandes empresas, lo cual iba en contra de uno de los objetivos de la iniciativa, que era apoyar a las pequeñas y medianas empresas.

Lo contundente de las cifras de una menor recaudación y el dato sobre quiénes resultaron favorecidos por este régimen, ha servido para que los congresistas que integran la Comisión tomen conciencia de los efectos de los fraccionamientos y de la reestructuración tributaria. No sólo se afecta al Fisco, que en este caso dejó de recaudar S/. 1,260 millones, sino que también fomenta la cultura del no pago y constituye un castigo para aquellos contribuyentes que sí cumplen con sus obligaciones, entre otros impactos negativos.

En Reflexión Democrática esperamos que esta decisión sirva de ejemplo para que los parlamentarios analicen con mayor profundidad las iniciativas legislativas antes de ser presentadas al Congreso, pues no se trata de congraciarse con determinado sector que requiere de un respiro, en este caso tributario, en determinada coyuntura, sino que debe evaluarse el impacto de las propuestas de manera integral y cómo este tipo de decisiones pueden afectar a la sociedad en su conjunto.

No se debe excluir la posibilidad de que en ciertos casos muy precisos convenga establecer beneficios tributarios, sobre todo si de un estudio de costo-beneficio adecuado se

puede concluir que ello podría servir para incorporar valiosa información destinada a promover y, en efecto, lograr, el crecimiento de la base tributaria, pero en modo alguno se debe promover iniciativas que resulten del mero entusiasmo o a partir de un raciocinio económico superficial.

Por ello reiteramos nuestra invitación para que cualquier iniciativa legislativa, antes de ser presentada, sea sometida al Cuestionario Azul, herramienta *on line* desarrollada por Reflexión Democrática que ha sido puesta a consideración de la ciudadanía con la finalidad de contribuir a mejorar la calidad de los proyectos de ley.