



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

0 34857

Miraflores, 20 ENE 2017

CONGRESO DE LA REPUBLICA
COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
24 ENE 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:10:00a.m

Ref 100
CONGRESO DE LA REPUBLICA
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
23 ENE 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

OFICIO N° 160 -2017-JUS/SG

Señor Congresista
GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Presente.-

Ref. Oficio N° 705-2016-2017-CTC/CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo de la señora María Soledad Pérez Tello, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo en atención al documento de la referencia, alcanzar adjunto, copia del Informe N° 005-2017-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 533/2016-CR, Ley que regula el uso obligatorio de un distintivo en los vehículos automotores de propiedad del Estado, en atención a lo solicitado por su despacho.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial deferencia y estima personal.

Atentamente,


KARINA FLORES GÓMEZ
Secretaría General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 005 -2017-JUS/GA

Proyecto de Ley N° 533/2016-CR, Ley que regula el uso obligatorio de un distintivo en los vehículos automotores de propiedad del Estado

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 705-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 533/2016-CR, Ley que regula el uso obligatorio de un distintivo en los vehículos automotores de propiedad del Estado.

II. ANÁLISIS

II.1 Sobre la materia regulada en el Proyecto de Ley

II.1.1 Texto normativo propuesto y su justificación

1. El Proyecto de Ley consiste en establecer que el distintivo, logotipo o escudo debe ser colocado en ambas puertas laterales delanteras del vehículo automotor de propiedad del Estado en un lugar visible, y debe contar con una dimensión de no menor de 30 centímetros de alto por 30 centímetros de ancho, el cual debe hacerse en el plazo de 90 días, bajo sanción administrativa; sin embargo, no es de aplicación para vehículos automotores que se encuentran comprendidos en la Ley N° 27200, Ley que regula el uso de señales audibles y visibles en vehículos de emergencia y vehículos oficiales.

II.1.2 Marco regulatorio de los vehículos oficiales

2. Del artículo 3 de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, se deduce que los vehículos oficiales son bienes del Estado, en tanto son bienes muebles bajo titularidad de alguna entidad pública. Para garantizar su protección, el literal b) del artículo 6 de dicha norma establece que el Sistema Nacional de Bienes Estatales debe supervisarlos para lograr una gestión eficiente.
3. Conforme al Reglamento de Placa Única Nacional de Rodaje, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2008-MTC, se regula la Placa Única Nacional de Rodaje, como elemento de identificación vehicular durante la circulación de los vehículos por las vías públicas terrestres, estableciendo su clasificación y características, así como los procedimientos para su manufactura, obtención y expedición, estando incluidos en dicha disposición los vehículos de dominio estatal.
4. Por otro lado, mediante la Ley N° 27200, Ley que regula el uso de señales audibles y visibles en vehículos de emergencia y vehículos oficiales, se determina cuáles son los vehículos de emergencia, vehículos oficiales y vehículos de control tributario y aduanero que gozan de las prerrogativas que les corresponden en la preferencia del tránsito y para el uso de las señales audibles y visibles que estos emplean en el cumplimiento de sus funciones.





PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

5. Se considera necesario que se establezcan medidas que claramente delimiten el uso de los bienes públicos, por lo que resulta adecuado el artículo 2 del Proyecto de Ley que dispone la obligación de colocar en todo vehículo automotor de propiedad estatal un distintivo, logotipo o escudo, lo cual permite la identificación de la institución a la que pertenece el vehículo y facilita que se reconozca la calidad de funcionario público de la persona transportada, en mérito a lo cual se le brindarán las facilidades para la realización de los actos realizados en ejercicio de su cargo al servicio de la nación.
6. De igual manera, permite el control social del ejercicio de la función pública, ya que los ciudadanos podrán coadyuvar a las entidades estatales encargadas de supervisar el correcto uso de los bienes estatales a través de la denuncia originada al advertir el empleo irregular de los mismos.
7. Sin perjuicio de las cuestiones técnicas que tales características prevean, se considera que las dimensiones y la ubicación del distintivo, indicado en el artículo 3, son razonables, permitiendo la identificación de terceros sobre la naturaleza del vehículo, aun cuando se moviliza y, por otro lado, no entorpece la visibilidad del conductor y del transportado.
8. Respecto al artículo 4 que establece que el incumplimiento originará que sea sancionado conforme a las disposiciones legales vigentes, resulta adecuado ya que como toda obligación administrativa, al incumplirse generará una sanción de tipo administrativa, sin perjuicio de que pueda advertirse la comisión del peculado de uso.
9. Sobre la Única Disposición Complementaria Final que dispone los supuestos de excepción, si bien se está de acuerdo en excluir a los casos comprendidos en la Ley N° 27200¹ también tendría que hacer mención a determinados vehículos del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú atendiendo a la naturaleza de

¹ **Artículo 2.- De los vehículos de emergencia**
Se consideran vehículos de emergencia y como tales están obligados a exhibir las características propias que les imponga el servicio que cumplen, los siguientes:
a) Las autobombas y otras unidades de las Compañías de Bomberos que acuden a atender emergencias.
b) Las ambulancias de los establecimientos de salud, estatales y privados que atienden casos de emergencia médica.
c) Los vehículos policiales que atienden situaciones críticas relativas al cumplimiento de sus funciones.
d) Los autorizados para prestar el servicio de serenazgo municipal que atienden situaciones críticas relativas al cumplimiento de sus funciones.
e) Los autorizados para prestar el servicio de grúa y auxilio mecánico, cuando se encuentren prestando el servicio.

Artículo 3.- De los vehículos oficiales

También están comprendidos en los alcances de lo dispuesto en el Artículo 1 de la presente Ley, los vehículos oficiales siguientes:

- a) Los asignados a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso de la República y a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, los de su comitiva y los encargados de su protección y seguridad.
- b) Los de los Jefes de Estado y altos dignatarios extranjeros en visita oficial, de su comitiva y los encargados de su protección y seguridad.

Artículo 3-A.- De los vehículos de control tributario y aduanero

Los vehículos de control tributario y aduanero son aquellos que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria utiliza en el ejercicio de sus facultades de fiscalización.



O. Roca M.



M. SARAVIA S



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

las funciones que cumplen contra el crimen organizado, y de igual forma a los vehículos empleados en las labores de operación en cubierto de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), del Ministerio de Defensa, y Fuerzas Armadas.

II.2 Requisitos formales del Proyecto de Ley

II.2.1 Normativa aplicable

10. El artículo 75 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República² (en adelante, el **Reglamento del Congreso**) establece que los proyectos de ley deben contener una exposición de motivos, el análisis sobre los efectos de la vigencia de la norma, el análisis costo beneficio y la fórmula legal respectiva.
11. Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³ regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
12. Finalmente, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR del 7 de diciembre de 2010⁴ (en adelante, el **Manual de Técnica Legislativa**) establece en su acápite 8, la estructura (presentación, título, texto normativo y exposición de motivos) y requisitos de redacción que deben observar los proyectos normativos.
13. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa. A continuación se mencionan los aspectos de carácter técnico-legislativo que tendrían que ser revaluados.

II.2.2 Análisis costo beneficio del Proyecto de Ley

14. El análisis costo beneficio de una propuesta normativa es una herramienta para estimar del valor de los efectos beneficiosos y perjudiciales en todo el conjunto de grupos y/o sectores de individuos que serán afectados por la implementación de la propuesta. Para operar tal análisis se debe cumplir una serie de pasos: primero, definir el contenido del proyecto; segundo, identificar todos los grupos o sectores que obtienen una ventaja o desventaja con la entrada en vigencia de la propuesta normativa; tercero, clasificar los efectos ventajosos (beneficios) y desventajosos (costos) identificados en: efectos monetarios, efectos no monetarios susceptibles de valorización monetaria y efectos no susceptibles de valorización monetaria; cuarto, considerar tanto los efectos directa como indirectamente derivados de la propuesta normativa; quinto, valorar los efectos y agruparlos en las categorías de beneficios (efectos ventajosos de todo tipo) y costos (efectos desventajosos de todo tipo); y, sexto, valorar y ponderar que los beneficios de la propuesta normativa generados en



² Publicado el 30 de mayo de 1998 en el diario oficial El Peruano.

³ Publicada el 10 de diciembre de 1997 en el diario oficial El Peruano.

⁴ Congreso de la República del Perú, Dirección General Parlamentaria. *Manual de Técnica Legislativa*. Lima: Biblioteca del Congreso de la República, 2011. p. 13.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

la sociedad sean mayores a los que ésta asumirá con la implementación del proyecto⁵.

15. En ese sentido, el análisis costo beneficio tiene por objeto determinar si una propuesta normativa logrará satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando asignar la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios. Una vez determinada la necesidad de la intervención estatal, las medidas a adoptar deberán ser las más convenientes en términos de costos y beneficios, y es aquí, donde ingresa el análisis comparativo entre diversas situaciones, con la finalidad de determinar la más eficiente para la sociedad.⁶
16. Sin perjuicio de lo anterior, el literal d) del Manual de Técnica Legislativa establece lo siguiente respecto al análisis costo beneficio:

"d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen.

Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia."

17. Al respecto, si bien el Proyecto de Ley enviado no se ha adjuntado la Exposición de Motivos, analizando el Proyecto de Ley original (1155-2011-CR) su Exposición de Motivos indicaba que no generaría gasto al erario nacional, lo cual resulta incorrecto.
18. En efecto, se evidencia que el análisis omitió identificar los efectos ventajosos y desventajosos derivados de su implementación. Se considera que la omisión se debe principalmente a las siguientes deficiencias metodológicas: Primero, se identificó, como relevante para el análisis, un solo tipo de costos: los gastos presupuestales del Estado; segundo, se excluyeron del análisis los costos derivados de la implementación del logotipo en todos los vehículos estatales los cuales no pueden ser cubiertos con recursos ordinarios ya que son gastos no previstos, además no se ha efectuado el análisis presupuestal correspondiente; y, tercero, no se identificaron los efectos ventajosos derivados de la implementación del proyecto susceptibles de algún tipo de valorización.
19. Adicionalmente, el análisis omitió realizar una identificación de los vehículos o la cantidad de los mismos que serían afectados por la implementación del Proyecto de Ley, sin los cuales es imposible identificar todos los efectos económicos involucrados.
20. Por su parte, los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30519, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017, obligan a especificar el financiamiento de los gastos no previstos y a efectuar un adecuado análisis costo beneficio en los proyectos normativos.



O. Roca M



M. SARAVIA S.

ORTIZ DE ZEVALLOS, Gabriel y GUERRA GARCIA, Gustavo. *Análisis costo beneficio de las normas*. Lima: Instituto Apoyo, 1998, pp. 25-37.

MEJÍA TRUJILLO, Gianfranco. *Análisis costo beneficio de las normas. Su aplicación mediante la metodología cualitativa en la elaboración de políticas públicas por parte del Estado*. Berlín: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH & Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Ministerial

Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

21. En ese sentido, el análisis no identificó todos los efectos ventajosos y desventajosos, derivados de la implementación del Proyecto de Ley, para su posterior valorización en beneficios y costos —sean cualitativos y/o cuantitativos— generados por la implementación de logotipos en todos los vehículos de propiedad estatal.

II.2.3. Análisis del impacto de la vigencia del Proyecto de Ley en la legislación nacional

22. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, el cual establece lo siguiente:

«Artículo 4.- Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.

El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.»

23. Sobre ello, atendiendo a lo indicado en el Proyecto de Ley N° 1155/2011-CR (versión original) se advierte que se analiza el impacto en la legislación vigente, existe una referencia a los antecedentes y a la situación actual pero requiere analizar los supuestos de excepción, que impactan en la idoneidad de la propuesta. Por ello, se considera que la fórmula normativa cumple parcialmente lo regulado por el Reglamento de la Ley N° 26889 y el Manual de Técnica Legislativa.

III. CONCLUSIONES

Este Sector considera que el Proyecto de Ley resultaría viable jurídicamente, con aspectos a ser reevaluados y, de ser el caso, reformulados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 533-2016-CR que plantea la obligación de colocar distintivos en los vehiculares de propiedad estatal, se advierte que el esquema propuesto resulta un mecanismo adecuado para garantizar el uso idóneo de los vehículos oficiales y que constituye una herramienta de fiscalización ciudadana sobre el correcto empleo de los bienes públicos.
- (ii) En relación al artículo 3, se consideran razonables las dimensiones y la ubicación del distintivo oficial, lo cual permite identificar al vehículo como público, aun cuando está en movimiento; asimismo, no perturba la visión del conductor, permitiendo su libre desplazamiento.
- (iii) Respecto al artículo 4 que establece que el incumplimiento originará que sea sancionado conforme a las disposiciones legales vigentes, resulta adecuado ya que como toda obligación administrativa, al incumplirse generará una sanción de tipo administrativa, sin perjuicio de que pueda advertirse la comisión del peculado de uso.



