

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Miraflores,

2 0 ENE 2017

CONGRESO DE LA REPÚBLICA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

2 4 ENE 2017

REGIBIDO

Firma: Hora 20:03:03:0

COMGRESO DE LA REPÚBLICA AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO

23ENE 2017

FIRMA:
HOTR:

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

Ref. Oficio N° 695-2016-2017-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° 006-2017-JUS/GA, con el cual se emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 538/2016-CR, Ley de saneamiento legal de vehículos automotores inmatriculados a través de resoluciones judiciales, 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 Secretaria General

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos





INFORME Nº 006-2017-JUS/GA

Proyecto de Ley Nº 538/2016-CR, Ley de saneamiento legal de vehículos automotores inmatriculados a través de resoluciones judiciales

ı. **ANTECEDENTE**

Mediante Oficio N° 695-2016-2017-CTC/CR, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha solicitado a este Sector emitir opinión sobre el Proyecto de Ley Nº 538/2016-CR, Ley de saneamiento legal de vehículos automotores inmatriculados a través de resoluciones judiciales.

H. **ANÁLISIS**

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 autorizar el saneamiento aduanero y tributario por única vez de vehículos automotores inmatriculados a través de resoluciones judiciales en la SUNARP en el plazo de 180 días calendario, contado a partir de la vigencia de su reglamento (artículo 1), estableciendo los requisitos y condiciones (artículo 2) y su difusión (artículo 3).
- 2. Asimismo, se establece como excepción a los vehículos que al momento de la publicación se encuentre una resolución ejecutoriada o firme en sede administrativa o judicial que ordene el decomiso o confiscación, que el beneficiario que tenga sentencia condenatoria por la comisión de delitos aduaneros o tributarios, el vehículo que posea el volante de dirección al lado derecho o que el vehículo a la fecha de publicación de la propuesta se encuentre fuera del territorio nacional.
- 3. A su vez, dispone que la Ley no sería de aplicación para los procesos judiciales en trámite relacionados con el saneamiento legal de vehículos automotores, que los vehículos estatales continuarán rigiéndose por las disposiciones de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.

II.1.2 Marco regulatorio de los vehículos inmatriculados a través de resoluciones judiciales

- Nuestro ordenamiento jurídico admite la realización de este procedimiento, originado 4. por ejemplo, por una demanda de prescripción adquisitiva de dominio u obligación de dar suma de dinero con dación en pago o por títulos supletorios.
- 5. En efecto, los artículos 16 y 17 del Reglamento de inscripciones del Registro de Propiedad Vehicular, aprobado por Resolución del Superintendente Nacional de los Registros Públicos Nº 039-2013-SUNARP-SN, establece lo siguiente:





Artículo 16.- Título para la inscripción o anotación por mandato judicial

En los casos de inscripciones o anotaciones que se efectúen en mérito a un mandato judicial, se presentará parte judicial que comprende el oficio expedido por el órgano jurisdiccional, la copia certificada expedida por el auxiliar jurisdiccional de la resolución que dicta la medida, o que declara o constituye el derecho, así como de los actuados pertinentes. La resolución judicial que dé lugar a inscripciones definitivas requiere de la copia certificada por el auxiliar jurisdiccional de la resolución que la declara consentida o ejecutoriada, de ser el caso.

Artículo 17.- Calificación de mandato judicial

El Registrador, dentro de la función de calificación registral, deberá realizar las actuaciones señaladas en la Directiva Nº 002-2012-SUNARP-SA, Procedimiento para que los Registradores Públicos soliciten aclaraciones a los Magistrados del Poder Judicial en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2011 del Código Civil, aprobado mediante Resolución Nº 029-2012-SUNARP-SA.

 La realización del mencionado procedimiento destinado a su inmatriculación ante la SUNARP permite la materialización del derecho a la propiedad del titular del vehículo; no obstante, la inmatriculación per se no genera el saneamiento legal, aduanero y tributario del vehículo.

II.1.3 Análisis del esquema normativo propuesto

- 7. De acuerdo a la Exposición de Motivos, existen diversas resoluciones judiciales que han ordenado la inscripción registral de una gran cantidad de vehículos automotores, pero ello no implica que se haya seguido un adecuado cumplimiento de las normas en materia de idoneidad del vehículo para su circulación en territorio nacional, o cumplir con las exigencias aduaneras y tributarias.
- 8. En tal sentido, establecer el saneamiento aduanero y tributario solo con acreditar que el vehículo está inmatriculado judicialmente, ser el titular registral, contar con certificado de la Policía Nacional del Perú que no tiene condición de robado, y efectuar el pago de tributos aduaneros (lo que no implica necesariamente una evaluación aduanera), implicaría permitir el ingreso de vehículos que no han cumplido con el control aduanero, y por ende, evitaría perseguir los delitos como contrabando, receptación aduanera u otros ilícitos penales vinculados (falsedad genérica, falsificación de documentos, falso testimonio, etc.), sustrayendo el bien de la persecución penal correspondiente, figurando sin mayor observación respecto a su ingreso irregular en la base de datos de SUNAT.
- 9. Además, el Proyecto de Ley, al no establecer más requisitos estaría permitiendo incumplir con los requisitos mínimos de calidad que debieron cumplir los vehículos usados para su importación, conforme lo regulado en el Decreto Legislativo N° 843 y modificatorias (antigüedad, kilometraje, siniestralidad, colocación original del timón, no exceder límite de emisiones contaminantes), y que por tanto, no hubieran sido importados al territorio nacional.
- 10. Si bien se establece supuestos de excepción a la propuesta, no incluye a todos los requisitos obligatorios para la importación de vehículos, o más aún para considerar idóneo un vehículo para su circulación en territorio nacional (ya que en las resoluciones judiciales solo se evalúa la titularidad del bien o su transferencia, más no su idoneidad técnica que se exige a este tipo de bien mueble).





- 11. En tal contexto, el Proyecto de Ley generaria desincentivos para el cumplimiento de los estándares y requisitos para el control aduanero, obligaciones tributarias, en tanto posteriormente se dicten medidas que, vía el saneamiento, convalide el ingreso vehicular, conllevando al aumento de adquisición de vehículos de dudosa procedencia (sea de buena fe o mala fe, como simular créditos y que se paguen con esos autos de contrabando), con documentos incompletos, y sin idoneidad técnica de calidad y seguridad para circular por el territorio nacional, esto es, y ligado a ello, fomentando los delitos de contrabando y receptación aduanera, ante la posibilidad que sea saneada el objeto del delito, a partir de nuevas leyes.
- 12. Además, el Proyecto de Ley no hace distinción entre adquirentes de buena fe o mala fe, para diferenciar regulaciones, y evitar proteger al contrabando y receptación aduanera.
- 13. Sin perjuicio de ello, el artículo 1 señala que por "única vez" se realizará el saneamiento de los vehículos "que fueron matriculados" ante la SUNARP, lo que excluiría el saneamiento de los vehículos sobre los cuales sus propietarios aún no han realizado el trámite para la inmatriculación, pero tienen una resolución judicial, y/o tienen una anotación preventiva, lo que que generaría un conjunto de vehículos que teniendo la misma condición no serán pasibles de saneamiento.
- 14. Respecto al articulo 2 que dispone que el beneficiario queda exonerado del pago de multas, intereses o cualquier otro concepto, se debe indicar que resulta imprecisa, ya que no permite saber el ámbito de la exoneración, que podría ser tergiversado en su interpretación, además, que debe cumplir con los requisitos exigidos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario¹.





NORMA VII: REGLAS GENERALES PARA LA DACIÓN DE EXONERACIONES, INCENTIVOS O BENEFICIOS TRIBUTARIOS

La dación de normas legales que contengan exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios, se sujetarán a las siguientes reglas:

a) Deberá encontrarse sustentada en una Exposición de Motivos que contenga el objetivo y alcances de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis cuantitativo del costo fiscal estimado de la medida, especificando el ingreso alternativo respecto de los ingresos que se dejarán de percibir a fin de no generar déficit presupuestario, y el beneficio económico sustentado por medio de estudios y documentación que demuestren que la medida adoptada resulta la más idónea para el logro de los objetivos propuestos. Estos requisitos son de carácter concurrente.

El cumplimiento de lo señalado en este inciso constituye condición esencial para la evaluación de la propuesta legislativa.

b) Deberá ser acorde con los objetivos o propósitos específicos de la politica fiscal planteada por el Gobierno Nacional, consideradas en el Marco Macroeconómico Multianual u otras disposiciones vinculadas a la gestión de las finanzas públicas.

c) El articulado de la propuesta legislativa deberá señalar de manera clara y detallada el objetivo de la medida, los sujetos beneficiarios, así como el plazo de vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, el cual no podrá exceder de tres (03) años.

Toda exoneración, incentivo o beneficio tributario concedido sin señalar plazo de vigencia, se entenderá otorgado por un plazo máximo de tres (3) años.

d) Para la aprobación de la propuesta legislativa se requiere informe previo del Ministerio de Economía y Finanzas.

e) Toda norma que otorgue exoneraciones, incentivos o beneficios tributarios será de aplicación a partir del 1 de enero del año siguiente al de su publicación, salvo disposición contraria de la misma norma.

f) Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país, de conformidad con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú.



II.2 Requisitos formales del Proyecto de Ley

II.2.1 Normativa aplicable

- 15. 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.
- 16. Por su parte, la Ley № 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa³ regula los lineamientos para la elaboración, la denominación y la publicación de leyes.
- 17. 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.
- 18. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que cumple parcialmente con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso, la Ley Nº 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

19. 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.

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

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

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





g) Se podrá aprobar, por única vez, la prórroga de la exoneración, incentivo o beneficio tributario por un período de hasta tres (3) años, contado a partir del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario a prorrogar.

Para la aprobación de la prórroga se requiere necesariamente de la evaluación por parte del sector respectivo del impacto de la exoneración, incentivo o beneficio tributario, a través de factores o aspectos sociales, económicos, administrativos, su influencia respecto a las zonas, actividades o sujetos beneficiados, incremento de las inversiones y generación de empleo directo, así como el correspondiente costo fiscal, que sustente la necesidad de su permanencia. Esta evaluación deberá ser efectuada por lo menos un (1) año antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario.

La Ley o norma con rango de Ley que aprueba la prorroga deberá expedirse antes del término de la vigencia de la exoneración, incentivo o beneficio tributario. No hay prorroga tácita.

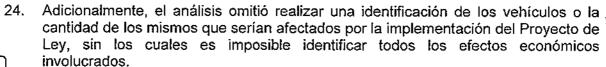
h) La ley podrá establecer plazos distintos de vigencia respecto a los Apéndices 1 y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo y el artículo 19 de la Ley del Impuesto a la Renta, pudiendo ser prorrogado por más de una vez.

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

- 20. 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
- 21. 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."

- 22. Al respecto, si bien el Proyecto de Ley enviado no se ha adjuntado la Exposición de Motivos, analizando el Proyecto de Ley original (1351-2011-CR) su Exposición de Motivos indicaba que no generaría gasto al erario nacional, lo cual resulta incorrecto.
- 23. 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 de la medida que implica pérdida económica al no cobrarse las multas, intereses y otros conceptos, 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.





Ministerio do Justicia y Delectros (tumenos GABINETE DE ASESORES

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. Berlin: Editorial Académica Española (LAP LAMBERT Academic Publishing GmbH& Co. KG), 2011, pp. 103 y 104.



Despacho Ministerial Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- 25. 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
- 26. Sobre este punto, se debe considerar de manera referencial lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Nº 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, vacios o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.»

27. 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 la configuración de la medida y 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 resulta inviable en los términos planteados, por las razones expuestas en el presente Informe indicadas en las siguientes conclusiones:

- (i) De acuerdo al análisis efectuado al Proyecto de Ley N° 538-2016-CR que plantea autorizar el saneamiento aduanero y tributario por única vez de vehículos automotores inmatriculados a través de resoluciones judiciales en la SUNARP, se advierte que el esquema propuesto no resulta adecuado ya que implicaría permitir el ingreso de vehículos que no han cumplido con el control aduanero, y por ende, sustraer el bien de la persecución penal correspondiente (delitos como contrabando, receptación aduanera u otros ilícitos penales vinculados).
 - Al no establecer más requisitos que los exigidos en el artículo 2 del Proyecto de Ley estaría permitiendo incumplir con los requisitos mínimos de calidad que debieron cumplir los vehículos usados para su importación, conforme lo regulado en el Decreto Legislativo N° 843 y modificatorias y que por tanto, no hubieran sido importados al territorio nacional.
 - Si bien se establece supuestos de excepción a la propuesta, no incluye a todos los requisitos obligatorios para la importación de vehículos, o más aún para considerar idóneo un vehículo para su circulación en territorio nacional (ya que en las





(ii)



Despacho Ministerial Gabinete de Asesores

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

resoluciones judiciales solo se evalúa la titularidad del bien o su transferencia, más no su idoneidad técnica que se exige a este tipo de bien mueble).

- (iv) Respecto al artículo 2 que dispone que el beneficiario queda exonerado del pago de multas, intereses o cualquier otro concepto, se debe indicar que resulta imprecisa, ya que no permite saber el ámbito de la exoneración, que podría ser tergiversado en su interpretación, además, que debe cumplir con los requisitos exigidos en la Norma VII del Título Preliminar del Código Tributario.
- (v) Por último, se considera que el referido Proyecto de Ley cumple parcialmente con lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR y la Ley Nº 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS.
- (vi) Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda recabar la opinión del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT debido a la temática abordada en el Proyecto de Ley.

Lima, enero de 2017

Oreste Gherson Roca Mendoza Asesor Legal del Gabinete de Asesores

COMISION DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES		
Proveido Nº Scendono I servico		
tao que po factuito		
	·	
Firma Fecha: 25/01/13		•



COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Decenio de las personas con discapacidad en el Perú GOBIERNO REGIONAL TACNA So del Mar de Grau DIRECCION REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES ASESORIA LEGAL SECRETARIA Nº Reg. OBIERNO REGIONAL TACNA Lima, 06 de diciembre de 201 TRAMITE DOCUMENTARIO 122160 09 DIC 2016 OFICIO Nº 구약 - 2016 - 2017-CTC/CR GORIERNO REGIONAL DE TACNA 19 DIC 2016 09 DIC 2016 6532

Señor OMAR JIMENEZ FLORES Calla Gregorio Albarracín N 526 Tacna-Perú

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo muy corgialmente y asi mismo comunicarle que se ha recibido en la Comisión de Transportes y Comunicaciones, la observación del Poder Ejecutivo a la autógrafa del PL. 1351/2011-CR, que fuera observada al final del periodo Legislativo 2011-2016, asignándole el N° 538/2016-PE "Proyecto de Ley de saneamiento legal de vehículos automotores inmatriculados a través Resoluciones Judiciales" autoría del ex congresista Mariano Portugal Catacora, que se adjunta al presente solicitando a su despacho tenga a bien emitir opinión al respecto.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi distinguida consideración y deferente estima.

Atentamente,

RECCION REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES TACNA TRAMITE DOCUMENTARIO 16 DIC 2016

GUILLERMO & BOCANDEL WEYDERT Presidente

Comisión de Transportes y Comunicaciones

ABW/zb

:Oficina : Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre 3er. Piso - Plaza Bolívar - Lima 1 Telfs.: 3117818 - 3117819

PROVEIDO GOBERNACIÓN REGIONAL PASE A: D. R. Transportes. OBSERVACIONES.	
() Consoling () Revision y Evaluación () Preparer Respusora () Archivar	
FECHA, 09 DIC 2816 VEBO JO GOBERNACION S	

.