

Carta N° 88-2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 14 de marzo de 2022

Señor Congresista  
**JOSÉ DANIEL WILLIAMS ZAPATA**  
Presidenta de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas  
Congreso de la República  
Presente.-

Ref.: Proyectos de Ley N° 1303/2021-CR,  
1326/2021-PE y 1333/2021-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

Al respecto, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre los proyectos de ley de la referencia (en adelante, “los Proyectos”), los cuales proponen restringir el uso de motocicletas a solo una persona (proyectos 1303 y 1326) y limitar el uso al propietario de la motocicleta (proyecto 1333), con el pretendido fin de luchar contra la inseguridad ciudadana.

Si bien compartimos la preocupación por los altos niveles de inseguridad ciudadana que se dan en el país, consideramos que la forma en que se estaría atendiendo esta problemática carece de todo estándar de análisis de impacto regulatorio e implica restricciones a derechos fundamentales previstos en la Constitución Política del Perú.

Así, advertimos la necesidad de tomar en consideración los siguientes aspectos en la evaluación de los Proyectos:

1. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los

objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención.

En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se da mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior no hace más que garantizar que las propuestas de ley sean formuladas con debido sustento y evidencia, es decir, con altos niveles de calidad, lo que finalmente mejorará su debate y, de ser viable, su eventual aprobación.

Como venimos mencionando reiteradamente, es indispensable que el Congreso realice un análisis de impacto normativo, como parte del proceso de formulación de sus leyes, el mismo que incluya elementos básicos que esta metodología contempla, como empezar con una clara identificación del problema que se pretende enfrentar, sustentado en evidencia empírica, que dé como resultado un diagnóstico público, transparente y participativo, así como una propuesta de solución que podría pasar por una regulación en particular, otro tipo de intervención pública o, inclusive, no hacer nada en absoluto. Solo de esta manera nos aseguraremos de contar con regulaciones eficientes y aplicables en la práctica.

En el caso de los Proyectos, apreciamos que esto no se cumple. A manera de ejemplo, la evidencia que sustenta el Proyecto de Ley N° 1303/2021-CR describe los indicadores de seguridad ciudadana en el periodo 2016-2020 y el primer semestre de 2021, referidos a número de denuncias por comisión de delitos y faltas, ocupando el primer lugar los delitos al patrimonio; pero en ningún momento se muestra evidencia sobre las modalidades de comisión de estos delitos, como por ejemplo el uso de motocicletas frente a otro tipo de vehículos, como para justificar una regulación particular como la propuesta.

En realidad, lo único que encontramos al respecto en la Exposición de Motivos es una afirmación subjetiva, carente de fuente ni sustento:

*“A diario los medios de comunicación social, especialmente televisivos muestran imágenes de actos delincuenciales que se cometen utilizando motocicletas, generalmente a bordo dos personas, uno de ellos permanece en dicha unidad móvil con el motor encendido listo para fugar, mientras que su cómplice materializa el delito para asaltar a sus víctimas arrebatándoles sus pertenencias (celulares, mochilas, dinero o cualquier objeto de valor).*

*La situación descrita se viene cometiendo cada vez más con mayor ferocidad, utilizando para tal fin, armas de fuego, sin importar en lo absoluto la integridad física y la vida misma de las víctimas, por lo que resulta importante dictar una legislación especial sobre la materia para prevenir y sancionar esta nueva modalidad delictiva.”*

Seguidamente, al momento de desarrollar el problema que se pretende resolver, la Exposición de Motivos menciona lo siguiente:

*“La proposición legislativa que presentamos tiene por finalidad prevenir y sancionar esta modalidad delictiva, así como neutralizar y reducir la comisión del delito contra la vida el cuerpo y la salud y contra el patrimonio utilizando las motocicletas lineales.*

*Para tal fin, se tiene en cuenta la diversidad cultural y geográfica de nuestro país, su aplicación esencialmente en las zonas urbanas, facultando al Poder Ejecutivo dictar la norma reglamentaria teniendo en cuenta los índices de criminalidad, factores de riesgo, focalización delictiva y proporcionalidad de la medida.”*

Es decir, la justificación de la medida sería prevenir y sancionar una modalidad delictiva que no ha sido sustentada, lo que consideramos que invalida la propuesta.

En el caso del Proyecto de Ley N° 1333/2021-CR, que propone limitar el uso de la motocicleta solo a sus propietarios, se cita evidencia relacionada al aumento significativo de robo de motos lineales, afirmando que ello explicaría el “incremento de los actos delictivos donde se utilizan este tipo de vehículos” sin presentar la data que sustente dicha afirmación. Al igual que en el caso anterior, solo se citan noticias publicadas en medios periódicos, lo que consideramos poco serio y riguroso.

Finalmente, en el caso del Proyecto de Ley N°1326/2021-PE, no se pretendería establecer restricciones *per se*, sino modificar el Decreto Legislativo N° 216, Decreto Legislativo que fortalece la seguridad ciudadana en materia de tránsito y transporte, a fin de otorgar al Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la facultad de disponer restricciones, vía decreto supremo, en cuanto a prohibición de pasajeros en motocicletas y el uso de armas, siempre que se cumplan determinadas variables, como homicidios, robos u otros delitos cometidos mediante el uso de motocicletas, o la presencia de bandas delictivas o de crimen organizado que operan a través del uso de motocicletas.

Al igual en los casos anteriores, este proyecto también cita como sustento evidencia respecto a delitos cometidos, pero carece de información que acredite la especial circunstancia que implica el uso de motocicletas como para proponer una regulación tan concreta por sobre otro tipo de modalidades o vehículos, sean automóviles o a pie.

Adicionalmente, cabe destacar que ninguno de los tres proyectos de ley desarrolla un real análisis de costo beneficio.

En todo caso, si los tres proyectos coinciden en diagnosticar (sin ninguna evidencia) el “elevado número de actos delincuenciales cometidos usando motocicletas”, ¿no sería razonable, más bien, buscar fortalecer a la Policía Nacional del Perú para evitar la comisión de estos delitos? Creemos que no es un problema de leyes, sino de fiscalización. Querer solucionar un problema de seguridad limitando la libertad individual es aceptar incapacidad del Gobierno a costa de la libertad de sus ciudadanos. Es como prohibir el uso de las tarjetas de crédito para evitar las clonaciones, o el uso de computadoras para enfrentar la ciberdelincuencia.

Adicionalmente, llama la atención que los tres proyectos resalten los antecedentes de proyectos de ley similares ya presentados y discutidos anteriormente en el Congreso de la República. Efectivamente, son varias las propuestas que anteriormente se han presentado y discutido, y ninguna fue aprobada, lo que debería ratificar la inconveniencia de este tipo de regulaciones.

Sin duda alguna, la inseguridad es un grave problema que nos afecta a todos. Pero hay que enfrentarla inteligentemente y las medidas que se piensen implementar deben contar con un adecuado y riguroso análisis de impacto regulatorio. Este no es el caso.

## 2. Limitación de derechos.

Las restricciones dispuestas en los Proyectos, ya sea que no se permitan acompañantes o que solo se permita conducir al propietario, violan derechos constitucionales, como el de propiedad o de libre tránsito. Su aprobación sería inconstitucional.

Por lo anterior, organizaciones como la Asociación Automotriz del Perú (AAP) y otras organizaciones de motociclistas, se han manifestado en contra de este tipo de iniciativas, pues sostienen que estigmatiza a los usuarios de motocicletas y limita sus derechos de libre circulación, además de pasar por alto las vulneraciones a la seguridad cometidas con autos, camionetas, a pie, etc.

## 3. Experiencia internacional.

Algunos de los Proyectos citan ejemplos de casos similares que han resultado exitosos en países como Colombia y Ecuador. Pero, si analizamos el caso colombiano, por ejemplo, encontramos grandes diferencias con la medida propuesta, pues las restricciones impuestas fueron por un periodo de prueba y acotadas a áreas delimitadas, las mismas que se dejaron de aplicar una vez vencido el plazo. Si realmente hubiera sido efectiva la medida, ¿por qué no siguió rigiendo?

Para Andrés Nieto, experto en seguridad ciudadana de la Universidad Central de Colombia, lo que se logró con la medida fue un descenso de los hurtos con motocicleta, pero no de los hurtos en general. “Si este (el delincuente) no se puede trasladar en moto, pues lo hace en bicicleta, en automóvil e incluso a pie”, sostuvo el académico.

Por los argumentos anteriormente expuestos, consideramos que los Proyectos, tal como están, no deberían ser aprobados. En todo caso, consideramos que lo más acertado sería la conformación de una mesa de trabajo dentro de la Comisión que usted preside, que integre a representantes del sector público, la sociedad civil, la academia y el sector empresarial, para así entre todos evaluar el mejor diseño de un marco jurídico que fortalezca la seguridad ciudadana en nuestro el país.

Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para colaborar con evidencia y sustento que permita una mejor toma de decisiones.

Sin otro particular, y agradeciendo su gentil atención, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General