

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES DICTAMEN 2018-2019

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, el **Proyecto de Ley 4226/2018-CR**, presentado por el congresista **Clayton Flavio Galván**, que propone la "**Ley que Declara en Emergencia la Carretera Central durante la ejecución de las obras de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao**".

Χ

Х

Χ

Χ

Con la licencia del señor congresista: xxxxxxxxxxx

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 4226/2018-CR**, ingresó a trámite documentario el 16 de abril del 2019 y, a esta Comisión, el 25 de abril del mismo año, de conformidad con el Decreto de Oficialía Mayor se nos designa como única Comisión Dictaminadora.

I.2 Opiniones solicitadas

Se solicitó las siguientes opiniones técnicas:

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Mediante Oficio N° 1262-2018-2019/CTC-CR, de fecha de 30 de abril del 2019, recibido el 06 de mayo del mismo año, se solicitó opinión técnica a la señora **María Jara Risco**, en su condición de **Ministra de Transportes y Comunicaciones**, no habiéndose recibido opinión.



Ministerio de Economía y Finanzas

Mediante Oficio N° 1263-2018-2019/CTC-CR, de fecha de 30 de abril del 2019, recibido el 02 de mayo del mismo año, se solicitó opinión técnica al señor **Carlos Oliva Neyra**, en su condición de **Ministro de Economía y Finanzas**, no habiéndose recibido opinión.

Contraloría General de la República

Mediante Oficio N° 1264-2018-2019/CTC-CR, de fecha de 30 de abril del 2019, recibido el 06 de mayo del mismo año, se solicitó opinión técnica al señor **Nelson Shack Yalta**, en su condición de **Contralor General de la República**, no habiéndose recibido opinión.

I.3 Opiniones recibidas

A la fecha no se ha recibido opinión alguna.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley bajo análisis consta de cuatro artículo, en el primero se declara de interés nacional y necesidad pública la emergencia de la Carretera Central en el tramo que comprende a la provincia de Lima, durante el periodo de ejecución de la obras de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao, con la finalidad de establecer actividades durante la ejecución de las obras principales, para la disminución del impacto negativo en la transitabilidad vehicular y peatonal, ocasionando la perdida innecesaria de horas hombre las mismas que se reflejan en el decaimiento de la economía nacional.

Este artículo está debidamente fundamentada en cuanto a su ubicación geográfica, su población, la descripción de la ruta, la condición actual de la vía y el impacto positivo que generaría declarar en emergencia la Carretera Central durante la ejecución de las mencionadas obras para facilitar y mejorar la transitabilidad de una de las principales vías empleada por los transportistas de carga pesada para el abastecimiento de alimentos perecibles que requiere la capital de la República, así como para el tránsito interprovincial de los señores usuarios hacia el Centro y Selva del País.

Así mismo en la exposición de motivos sustentan que la Carretera Central es empleada además por miles de vehículos livianos y de transporte urbano que transitan para conectar la ciudad de Lima con los distritos de Ate, Santa Anita, Chaclacayo y Lurigancho Chosica, La Molina, Cieneguilla, etc., población que supera ampliamente los 2'500,000 habitantes, que requieren de la movilidad para sus labores cotidianas, haciendo uso de la Carretera Central como vía de circulación, siendo esta una calzada de una sola calzada con dos carriles y que debido al tráfico actual que tiene esta carretera ocasiona una congestión vehicular para el malestar de las personas, por lo que con el inicio de los trabajos correspondientes a la Etapa 1b Sector 3 del



Proyecto de la Línea 2 de la Red Básica del Metro de Lima y Callao estas dificultades para el transporte se incrementarían de forma exponencial.

En efecto el Plan de Desvíos, aprobado por la Municipalidad Metropolitana de Lima Resolución de Subgerencia N° 5091-2018-MML/GTU-SIT, mediante el cual se autoriza a la concesionaria "Metro de Lima Línea 2" a realizar la interferencia progresiva de la Carretera Central en el tramo comprendido entre la Av. Separadora Industrial y la Plaza de Armas de Ate, habilitando diversas vías, principalmente locales para el tránsito vehicular, por lo que estas vías alternas que se vienen usando no han sido planificadas ni habilitadas para soportar un alto volumen de tránsito de carga pesada que recibe y esto se puede observar en el grave deterioro de las mismas aunado al reducido radio de giro que tienen las avenidas dificultan las maniobras que tienen que realizar los vehículos de carga pesada ocasionando mayor congestionamiento.

Sin embargo, debemos señalar que los demás artículos no tienen el debido sustento en la exposición de motivos, así el artículo segundo propone una descripción de las actividades a ejecutar, que no corresponde a una norma declarativa, el artículo tercero constituye un mandato al ministerio de economía y finanzas para las medidas aplicables al régimen excepcional por la declaratoria de emergencia. Finalmente, en el artículo cuatro establece el control concurrente de la Contraloría General de la República.

No podemos dejar de mencionar que la propuesta legislativa establece cuatro disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria transitoria.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1 Relación con el Acuerdo Nacional

La Comisión, de la revisión realizada de la presente iniciativa legislativa, determinó que guarda concordancia con lo estipulado por el Acuerdo Nacional, en:

 a) Décima Política de Estado referida a la Reducción de la Pobreza, por la cual el Estado se compromete a dar prioridad efectiva contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social mediante la promoción del desarrollo empresarial local y el empleo;



asimismo, se compromete a promover la ejecución de proyectos de infraestructura logística y productiva para el desarrollo local y regional. Ergo, es fundamental para combatir la pobreza la integración del territorio nacional a través de carreteras.

- b) Vigésimo Primera Política de Estado que propone mejorar la Competitividad del país elaborando un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento pare desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la tome de decisiones.
- c) Trigésima Segunda Política de Estado que referida a la Gestión del Riesgo de Desastres, por la cual el Estado se compromete a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamiento en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción.

IV.2 Análisis sobre el fondo de la propuesta legislativa

a) Sobre toda la propuesta legislativa

La Comisión debe de señalar que, si bien la norma se inicia con un artículo proponiendo una norma declarativa, los otros artículos carecerían de objeto ya que desvirtúan la propuesta al ser mandatorios, requieren financiamiento vulnerando el principio de la no iniciativa de gasto por el parlamento, además establecen autorizaciones especiales que no son propias de una norma declarativa, máxime si no hemos recibido pronunciamiento de los organismo a los que se pretende comprometer como son el ministerio de Economía y Finanzas, ministerio de Vivienda y Construcción, ministerio de Transportes y Comunicaciones e incluso a la Contraloría General de la República.

En tal sentido la Comisión opta por solo pronunciarse y realizar el sustento y análisis del artículo declarativo.

b) Fundamentos de una Declaración de interés nacional y necesidad pública

La Comisión establece que declarar de interés nacional y necesidad pública la emergencia de la Carretera Central durante el periodo de ejecución de las obras de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao, obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario. Ergo por lo tanto la exhortación que realiza el Congreso de la República a través de este tipo de normas, busca poner en la mesa de debate y propiciar una ventana de oportunidad para la obra que se requiere.



En tal sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- 1) Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; en este caso existiendo ya la Carretera Central no requerirá de expropiaciones o que debido a la ejecución de las obras atenten contra zonas arqueológicas o se afecte áreas naturales.
- 2) Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, como hemos señalado este tramo carretero permitirá integrar toda esta zona.

En ese sentido, conforme a lo antes indicado, la declaración de interés nacional y necesidad pública se encuentra dirigida a promover el desarrollo y mejor integración de los distritos de Lima Este y de las regiones del Centro del País, impulsando de manera importante su desarrollo social y económico; lo cual resulta de relevancia para el desarrollo nacional, regional y local por lo que no supondría la afectación de derechos.

c) Razonabilidad de la propuesta legislativa

La Comisión para analizar la razonabilidad es decir la consistencia argumental técnico jurídico e incluso económico de la propuesta, al respecto empezaremos señalando los antecedentes del tramo de la Carretera Central.

La Comisión resalta que, uno de los principales problemas que tiene la Carretera Central es la dificultad de transitabilidad debido a su uso por parte de toda clase de unidades vehiculares ya sea de carga pesada, buses interprovinciales así como de automóviles particulares aunado a las labores por la ejecución del Proyecto de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao (correspondiente a la Etapa 1b Sector 3), origina un preocupante malestar para los usuarios, teniendo en cuenta que la Autopista Ramiro Pialé aún no se encuentra concluida, originándose una congestión vehicular diaria, por lo que implementar rutas alternas para el tránsito de vehículos, en cuanto contribuirá directamente a la agilización y rápida comunicación con los distritos de Lima Este así como a los aledaños la zona de influencia.

Asimismo, tiene un análisis de beneficio directo a la población, ya que es un Proyecto de Ley de naturaleza declarativa, siendo su objetivo principal otorgar el marco jurídico para optimizar el desarrollo y la interconectividad de las regiones del centro del país así como de los distritos de Lima Este, siendo que el Estado viene desarrollando acciones que coadyuven a facilitar y agilizar el transporte en esta importante vía mientras se realizan las labores de ejecución del proyecto de la Línea 2 del Tren



Eléctrico de Lima y Callao, por lo que su atención por parte del Estado es de prioridad para mejorar la calidad de vida de las poblaciones aledañas y que permitirá agilizar el circulo virtuoso de la economía que reflejara en el bienestar general.

La Comisión considera que la implementación del proyecto referido en la iniciativa legislativa facilita el mejor desplazamiento de la población hacia otros destinos, permitiendo que el traslado de los productos sea más rápido, dinamizando el mercado de comercialización para el sector agrícola, mejorando la accesibilidad a los servicios médicos especializados, servicios de educación de calidad, permite además el desplazamiento de los turistas nacionales y extranjeros a los atractivos turísticos localizados en áreas de la Sierra y Selva Central, generando de esta manera oportunidades de inversión privada. Con el desarrollo de los medios de comunicación la brecha de desigualdad entre territorios disminuirá, e impulsará el sector productivo y el empleo que se reflejará en mejoras económicas de carácter positivo en todo el país.

La Comisión, por las consideraciones expuestas considera que el proyecto es técnicamente viable como norma declarativa de un solo artículo siguiendo el manual de técnica legislativa.

Finalmente presentamos unas infografías que detallan las ruta del Metro de Lima II.







Situación de entrega de áreas de concesión LEYENDA Callao Bocanegra Gambetta Av Bocanegr LÍNEA 2 De las 73 áreas de la LÍNEA 4 totalidad del proyecto Bocanegra solo se han entregado 7. ETAPA 2 L4 AVN Aeropuerto (7,3 km Municipalidad de Ate El Olivar SAN MARTIN Prolongación Javier Prado **DEPORRES** Outlca C RÍMAC Vista Alegre CERCADO DE LIMA Santa Anita Morales Duárez Av. Argentina La Cultura Mercado Óscar R. SANTA ANITA Carmen de : : Santa Anita Benavides la Legua Tingo Parque San Marcos **EL AGUSTINO** Maria Colectora Muntlo Nicolás Juan Puerto 28 d Industrial ATE Elio Pablo II Óvalo Carmen de del Callao Julio Nicolás Insurgentes Santa Anita Juan la Legua Arnola La Alborada Buenos Evitamiento Plaza Pablo II Aires Bolognesi Plaza Cangallo Circunvalación SAN MIGUE Manco LA PERLA Cápac SAN LUIS LAVICTORIA LA MOLINA ETAPA 2 L2 11,3 km 8.1 km 8.1 km Total de áreas por etapas que el MTC debe entregar al concesionario ETAPA 1A ETAPA 1B ETAPA 2 L2 ETAPA 2 L4 tiene tiene tiene tiene Fecha de Fecha de 12 áreas 24 áreas 16 áreas 21 áreas entrega de entrega Áreas que el MTC XXXXXX XXXXXX toda la obra calculada por XXXXX XXXXXX debió entregar al según el MTC contraloría XXXXXX concesionario el 12 XXX de agosto del 2016. 2021 2026 Debió entregar Debió entregar Debió entregar Debió entregar 12 áreas 21 áreas 7 áreas 1 área X No se ha cumplido Días de atraso por la

588 días

no entrega de áreas

275 días

Cuadros: MTC

con la entrega.

500 días

280 días



Por lo tanto, la Comisión considera viable la propuesta y que está debidamente fundamentada la iniciativa legislativa que deberá ser plasmada en un texto de artículo único.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios.

En cuanto al costo, no irroga gasto al erario nacional, porque como sabemos siendo una norma declarativa, no constituye más que una exhortación al Estado Peruano para priorizar en sus planes el diseño, implementación y ejecución de programas que mitiguen la grave congestión vehicular producida por las obras de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao, beneficiando a la población de los distritos de Lima Este.

En cuanto a los beneficios de la presente iniciativa la Comisión considera que beneficiarían a los habitantes de los distritos de Lima Este, e indirectamente a todos los usuarios de las vías de transporte, la presente norma permitirá integrar y mejorar la seguridad en el transporte de pasajeros, generando y habilitando vías que doten de fluidez al Plan de Desvíos, disminuyendo las horas hombre que se pierden en el tráfico, repercutiendo así en la economía del país.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la APROBACIÓN con Texto Sustitutorio del dictamen recaído en el PROYECTO DE LEY 4226/2018-CR, "LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA EMERGENCIA DE LA CARRETERA CENTRAL DURANTE EL PERIODO DE EJECUCION DE LAS OBRAS DE LA LINEA 2 DEL TREN ELECTRICO DE LIMA Y CALLAO".

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:



Dese cuenta

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4226/2018-CR, CON TEXTO SUSTITUTORIO "LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA LA CARRETERA CENTRAL DURANTE EL PERIODO DE EJECUCION DE LAS OBRAS DE LA LINEA 2 DEL TREN ELECTRICO DE LIMA Y CALLAO".

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL Y NECESIDAD PUBLICA LA EMERGENCIA DE LA CARRETERA CENTRAL DURANTE EL PERIODO DE EJECUCION DE LAS OBRAS DE LA LINEA 2 DEL TREN ELECTRICO DE LIMA Y CALLAO

Artículo Único. Declaratoria de Interés Nacional

Declárese de interés nacional y necesidad pública la emergencia de la Carretera Central en el tramo que comprende a la provincia de Lima, durante el periodo de ejecución de las obras de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima y Callao, con la finalidad de procurar disminuir el impacto negativo en la transitabilidad vehicular y peatonal.

Sala de sesiones Lima, junio de 2019 MESA DIRECTIVA MONTEROLA ABREGU. WUILIAN ALFONSO **PRESIDENTE** Fuerza Popular 2. NARVAEZ SOTO, ELOY RICARDO VICEPRESIDENTE Alianza Para el Progreso ELÍAS ÁVALOS, MIGUEL ÁNGEL **Fuerza Popular** MIEMBROS TITULARES 4. AGUILAR MONTENEGRO, WILMER Fuerza Popular ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA **Fuerza Popular MAMANI COLQUEHUANCA, MOISÉS** Fuerza Popular



	7.	MARTORELL SOBERO, GUILLERMO HERNÁ	N
		Fuerza Popular	
			••••••
	8.	SCHAEFER CUCULIZA, KARLA MELISSA	
S		Fuerza Popular	
	9.	VENTURA ANGEL, ROY ERNESTO	
		Fuerza Popular	
	10.	FLORES VÍLCHEZ, CLEMENTE	
a F V		Peruanos por el Kambio	
	11.	GUÍA PIANTO, MOISÉS BARTOLOMÉ Peruanos por el Kambio	
		Peruanos por el Kambio	
	12	TUCTO CASTILLO, ROGELIO ROBERT	
	12.	Frente Amplio	
		, and the second	
	13.	LEÓN ROMERO, LUCIANA MILAGROS	
		Célula Parlamentaria Aprista	
	14.	DEL ÁGUILA HERRERA, EDMUNDO	
(as)		Acción Popular	
	15.	CASTRO BRAVO, JORGE ANDRÉS	
foret,		No Agrupados	
150	16	MIEMBROS ACCESITA ALBRECHT RODRÍGUEZ, VÍCTOR AUGUSTO	
	10.	Fuerza Popular	
	17.	ALCALÁ MATEO, PERCY ELOY	
(as		Fuerza Popular	



	18. ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA		
90	Fuerza Popular		
	19. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA		
100	Fuerza Popular		
	20. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA		
3 =	Fuerza Popular		
(海)			
	21. CAMPOS RAMÍREZ, CÉSAR MILTON		
30	Fuerza Popular		
	22. CUADROS CANDIA, NELLY LADY Fuerza Popular		
99	ruciza i opulai		
	23. DEL ÁGUILA CÁRDENAS, JUAN CARLOS		
	Fuerza Popular		
	24. DIPAS HUAMÁN, JOAQUÍN		
	Fuerza Popular		
4			
	25. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO		
(25)	Fuerza Popular		
	26. FIGUEROA MINAYA, MODESTO		
100	Fuerza Popular		
3			
	27. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO		
1==	Fuerza Popular		
	28. LIZANA SANTOS, MÁRTIRES Fuerza Popular		
38	i dei zu i opului		



	29. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO	
8	Fuerza Popular	
	30. MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL	
	Fuerza Popular	
	31. MELGAR VALDEZ, ELARD GALO	
	Fuerza Popular	
	Tuciza i opulai	
	22 BATI CARTIO RALICAR BAARÍA CRISTINA	
	32. MELGAREJO PAUCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular	
3 5	i derza i opular	
	33. PALOMINO ORTIZ, DALMIRO FELICIANO	
	Fuerza Popular	
(ae)	Tuciza i opalar	
	34. PARIONA GALINDO, FEDERICO	
la el	Fuerza Popular	
		•••••
	35. SEGURA IZQUIERDO, CÉSAR ANTONIO	
190	Fuerza Popular	
		••••••
	36. TAPIA BERNAL, SEGUNDO	
(a)	Fuerza Popular	
4 =		
	37. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER	
	Fuerza Popular	
(4)		
	38. TUBINO ARIAS CHREIBER, CARLOS	
00	Fuerza Popular	
	39. VERGARA PINTO, EDWIN	
135	Fuerza Popular	
(=)		



	40. ARÁOZ FERNÁNDEZ MERCEDES ROSALBA Peruanos Por el Kambio	
	41. APAZA ORDÓÑEZ, JUSTINIANO RÓMULO Frente Amplio	
	43. LADA INGA ZAGARÍAG REVAMUNDO	
	42. LAPA INGA ZACARÍAS, REYMUNDO Frente Amplio	
		•••••••••••••••••••••••••••••••••••••••
	43. RODRÍGUEZ ZAVALETA, ELÍAS NICOLÁS Célula Parlamentaria Aprista	
	44. HUILCA FLORES, INDIRA Nuevo Perú	
(A)	45. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS Acción Popular	
70	46. VILLANUEVA MERCADO, ARMANDO Acción Popular	