

Proyecto de Ley N° 3812/2018-CR

PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA REGULACIÓN DE LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE PESADO EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

Los Congresistas de la República que suscriben, a propuesta de la Congresista de la República **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República

Ha dado la Ley Siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA REGULACIÓN DE LA CIRCULACIÓN DEL TRANSPORTE PESADO EN LA PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO

Artículo 1°. Declaración de necesidad pública.

Declárese de necesidad pública la regulación de la circulación del transporte pesado en la Provincia Constitucional del Callao. Para el efecto, se prohíbe la circulación de los camiones con capacidad de carga mayor a diez toneladas, por las avenidas Néstor Gambetta, Argentina y Elmer Faucett, de lunes a sábado en el horario entre las 6:00 a.m. a 8:00 a.m., y 6:00 p.m. a 8:00 p.m. Los organismos competentes deberán expedir las normas respectivas.

Artículo 2°. Fiscalización.

La fiscalización, detección de infracciones e imposición de sanciones por incumplimiento de lo señalado en la presente ley se rige de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.



[Signature]
ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
Congresista de la República



[Signature]
LUCIO ÁVILA ROJAS
Congresista de la República

271895-ATO

[Signature]
MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Congresista de la República

[Signature]
Mg. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República

[Signature]
AVILA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 22 de ENERO del 2019.

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 3812 para su estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES,
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.



GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. En la Provincia Constitucional del Callao se ha convertido en un problema muy grave la circulación de los vehículos de transporte pesado a toda hora, generando una enorme congestión diaria en las principales vías de comunicación. La condición de ciudad portuaria hace de la provincia un nodo de encuentro de la carga y mercadería que llega al puerto desde las diferentes zonas del país, como de la carga y mercadería que llega al puerto desde el exterior y se dirige hacia el resto del país.

Este problema no es solamente del puerto del Callao y de las ciudades a su alrededor en la provincia Constitucional del Callao y la provincia de Lima Metropolitana. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señaló lo siguiente: *“El transporte de cargas ha experimentado un incremento sustancial en su nivel de actividad en los últimos años, tanto a nivel global como en América Latina y el Caribe, generando importantes impactos positivos, pero también **externalidades negativas relevantes**. La expansión del transporte de bienes en el mundo en las últimas décadas ha sido formidable. Entre 1995 y 2008 el volumen del comercio internacional se triplicó; en América Latina prácticamente se cuadruplicó (UNCTAD. 2008); en los flujos de cargas relacionados al comercio interno la tendencia fue similar. Las principales causas de esta expansión han sido el crecimiento de la actividad económica, la apertura del comercio internacional y la fragmentación del proceso productivo; las propias mejoras en los sistemas de transporte –tales como la contenerización– también han contribuido al mayor flujo de bienes”*.¹

¹ BID. “Observatorio Regional de Transporte de Carga y Logística”. Nota Técnica # IDB-NT-508. Marzo 2013. Disponible en: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Observatorio-regional-de-transporte-de-carga-y-log%C3%ADstica.pdf>. Visitado el 09/01/2019.

Es tanto su impacto negativo que se ha convertido en una situación que afecta el bienestar general de los vecinos, transeúntes y actores económicos y sociales en general, así como el desarrollo integral y equilibrado del Callao. La congestión es de tal magnitud que los vehículos llegan al extremo de usar las veredas para evadir el tráfico, poniendo en riesgo la vida de los personas.²

TRANSPORTE



Choferes usan vereda como pista para evadir tráfico en Av. Gambetta

Los transeúntes debieron evitar esta vereda -situada a la altura del kilómetro 8,5 de dicha carretera- para poner a salvo sus vidas.



Todo comenzó el martes por la mañana, cuando en los alrededores del kilómetro 8,5 de dicha vía se generó un gran embotellamiento. Aprovechando la ausencia de policías, el chofer de un vehículo quiso evadirlo invadiendo áreas verdes hasta llegar a la vereda. Una vez allí, circuló por más de 100 metros para llegar más rápido a su destino. (WhatsApp/E Comercio)

2. Esta enorme congestión perjudica directamente a los vecinos del Callao, quienes a su vez hacen uso diario de las vías de comunicación para trasladarse a otras zonas de la provincia, principalmente hacia la capital, la ciudad de Lima. La pérdida de horas-hombre, el retraso para alcanzar o realizar sus actividades, los costos adicionales para los transportistas en combustible, y todo tipo de gasto para la conservación de sus unidades, acarrea una cuantiosa pérdida de tiempo y recursos para los particulares y para la economía de la provincia y del país, y afecta la salud de las

² El Comercio. Artículo: "Choferes usan vereda como pista para evadir tráfico en Av. Gambetta". Edición web del 26/04/2018. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/transporte/callao-choferes-vereda-pista-evadir-trafico-av-nestor-gambetta-notepases-noticia-515064>. Visitado el 10/01/2019.

personas, altera el medio ambiente y daña la red vial. Reconociendo y siendo el transporte de carga pesada una actividad económica indispensable para el desarrollo del país, no es menos cierto que hoy por hoy, afecta a otras actividades económicas en la sociedad, problemática que debe atenderse y buscarse una solución.

Callao: congestión vehicular se genera por tránsito de tráilers

Ciudadana denunció que el **tráfico** que se genera en la zona es generado por el **tránsito** de vehículos pesados. pide que se establezca horarios de **transporte**.



FUENTE: DIARIO LA REPÚBLICA. EDICIÓN DEL 12/12/2018.

3. La extraordinaria circulación de vehículos de transporte pesado en la Provincia Constitucional tiene otro efecto negativo, cual es el deterioro continuo y anticipado de las vías públicas, construidas por el Estado a través de sus distintos niveles de gobierno, ya que el Callao integra vías nacionales, regionales y locales. Basta recorrer la provincia, especialmente en las avenidas Néstor Gambetta³, Argentina y Faucett, para ver el efecto

³ La República. Artículo “Callao: congestión vehicular se genera por tránsito de trailers”. Edición web del 12/12/2018. Disponible en: <https://larepublica.pe/reportero-ciudadano/1374731-callao-congestion-vehicular-genera-transito-trailers>. Visitado el 11/01/2019.

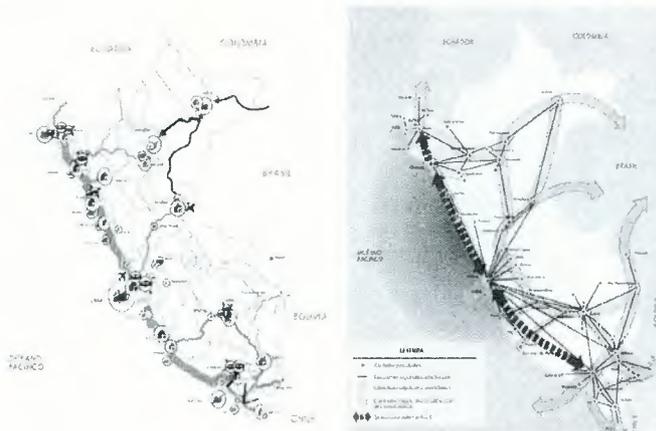
que produce a cualquier hora, sobre todo en las horas punta en la mañana y en la tarde, la enorme cantidad de vehículos de transporte pesado tanto en obstrucción de las vías como en el deterioro de la red vial. En términos precisos, a pesar de ser en la realidad existe más de un Área Saturada en el Callao (tal como lo define el Reglamento Nacional de Administración de Transporte), la municipalidad provincial no las declara como tal ni ha realizado previamente los respectivos estudios técnicos.

1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

1. La problemática mencionada en el punto anterior necesita un cambio y una solución apropiados. No pretendemos negar la enorme importancia económica del corredor logístico Lima-Callao en la economía del país, como lo señala el Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁴:

Movimiento de carga en las 57 cadenas logísticas y corredores logísticos

MTC



- Se constata una preponderancia logística del nodo de Lima-Callao, organizando la actividad de distribución troncal hacia el Sur, Norte y la región Centro del Perú
- Los flujos de mercancías y las relaciones logísticas consolidadas del país se estructuran radialmente a partir de los principales puertos, fronteras terrestres y los principales centros de consumo.
- Se identifican 22 corredores logísticos.
 - 2 ejes estructurantes (Panamericana Norte y Sur)
 - 20 corredores logísticos

Pero es evidente que se requiere una fórmula de solución que recupere la fluidez del tránsito en la Provincia Constitucional del Callao, restableciendo su desarrollo económico equilibrado, recuperando la salud de las personas y también los niveles de seguridad, dado que propicia un mayor número de accidentes de tránsito, así como incrementa la actividad delictiva en los

⁴ Cárdenas Fernández, Juan. “Logística de Cargas y Facilitación del Comercio”. Reunión del Grupo Técnico Ejecutivo sobre Transporte de Carga y Logística. Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Octubre 2017. Disponible en: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/GTE_tsp_Lima17_anexo4_Loq%C3%ADstica_Carga_MTC_Per%C3%BA.pdf. Visitado el 11/01/2019.

lugares de estacionamiento informal de los vehículos de carga pesada. Una primera temática es si una medida de regulación puede afectar y en qué medida, la circulación vial de todo tipo de vehículo. Consideramos que la ausencia de regulación es lo que explica la realidad actual de total congestión, a cualquier hora del día, incluso en forma simultánea en varias vías principales de la provincia. Por ello, dejando claro que siendo necesaria una perspectiva de solución integral de la problemática del transporte de carga en el país, consideramos que es urgente una decisión legal que enfrente un aspecto puntual y al mismo tiempo esencial de la cuestión: una restricción mínima de la circulación del transporte de carga que permita una mayor fluidez de circulación de peatones y vehículos.

2. De lo mencionado se desprende la interrogante si una solución adecuada sería el establecimiento de un horario de tránsito. La previsión de un horario no es ajena a la legislación nacional. Experiencias anteriores en ciertas localidades han previsto un horario para el tránsito del transporte pesado en las ciudades. Sin duda, se trata de la alternativa más viable tanto para aliviar el transporte público de las personas como para regular el transporte público de mercancías. El enfoque sería plantear una restricción mínima de horario, pero de máximo impacto. En tal sentido, el horario que requiere una regulación **es el de las horas punta**, en la mañana y en la tarde. Puede haber diversas de opiniones respecto al horario ideal, pero la propuesta planteada para la prohibición de circulación es entre las 6:00 a.m. a 8:00 a.m. y desde las 6:00 p.m. a 8:00 p.m. los días lunes a sábado.
3. Otros dos elementos a considerar es el tipo de vehículo y el ámbito de circulación. No se trata ciertamente de todo tipo de camiones de carga pesada los que producen la masa crítica de la congestión vehicular: son más bien los vehículos de mayor tonelaje, y por lo mismo de extensión o tamaño. Por ello, la prohibición de circulación debe recaer **sobre los vehículos de peso mayor a las diez toneladas**.

En cuanto al ámbito de la circulación, bajo el enfoque de una restricción mínima y de máximo impacto, el proyecto no se plantea todas las vías del

Callao, sino las que actualmente se consideran **vías críticas: las avenidas Néstor Gambetta, Argentina y Elmer Faucett**. En resumen, en dichas tres vías (en su recorrido en toda la provincia), y en los horarios y días señalados en el punto anterior, debe considerarse la prohibición de circular a los vehículos de carga pesada mayor a diez toneladas.

ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PROBLEMÁTICA

2.1. EL TRANSPORTE Y EL TRÁNSITO EN LA LEGISLACIÓN.

1. El artículo 44° de la Constitución Política del Estado establece que “son deberes primordiales del Estado, entre otros, promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”. Asimismo, el artículo 59° de la Carta Magna señala que “el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad.”
2. La Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181, dispone en su artículo 3° que “la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto”.

Asimismo, esta norma regula las competencias en esta materia en los tres niveles de gobierno. Así, su artículo 11° refiere a su competencia normativa:

“Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las

autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.”

Por su parte, el artículo 12º norma las competencias de gestión:

“Artículo 12.- De la competencia de gestión

12.1 La competencia de gestión consiste en la facultad que tienen las autoridades competentes, implementan los principios rectores y las disposiciones de transporte y tránsito terrestre, contenidos en la presente Ley y en los reglamentos nacionales.

12.2 Comprende las siguientes facultades:

a) Administración de la infraestructura vial pública, de la señalización y gestión de tránsito de acuerdo a las normas vigentes.”

De esta ley se desprende que, para la aplicación de la presente propuesta, en caso de convertirse en ley, corresponderá al nivel nacional de gobierno (el Ministerio de Transportes y Comunicaciones) la reglamentación que fuere necesaria, y a los niveles subnacionales correspondientes la emisión de la ordenanza respectiva de acuerdo a las competencias señaladas en la legislación vigente.

4. El Decreto Supremo 054-2011-PCM, publicado el 23/06/2011, que aprobó el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, denominado Plan Bicentenario, el mismo que señala lo siguiente: “... *el puerto del Callao es el más grande del país, el séptimo del América del Sur y se encuentra entre los cien primeros del mundo. El total de carga que manejan los puertos del Perú se ha incrementado en un 30% en los últimos ocho años, y el 95% del intercambio comercial peruano por vía marítima es realizado por navieras extranjeras. La calidad de la infraestructura portuaria nacional es calificada*

con 2,66 sobre una escala en la que 1 equivale a una infraestructura portuaria subdesarrollada, mientras que 7 corresponde al nivel óptimo; es decir, todavía resta mucho por hacer”.⁵

5. Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, que en su artículo 3.5 define al Área Saturada como aquella *“Parte del territorio de una ciudad, población o área urbana en general en la que existen dos o más arterias o tramos viales con apreciable demanda de usuarios del transporte o exceso de oferta, la que presenta, en toda su extensión o en parte de ella, niveles de contaminación ambiental o congestión vehicular que comprometen la calidad de vida o la seguridad de sus habitantes, declarada como tal por la municipalidad provincial respectiva. La existencia de un área saturada se determinará mediante un estudio técnico”*. Esta es una responsabilidad de la Municipalidad Provincial del Callao que debe asumir en lo inmediato.

Por su parte, el artículo 21 señala las condiciones técnicas específicas mínimas exigibles a los vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte de mercancías, y que están precisadas en el Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por D.S. 058-2003-MTC o en el RNAT.

ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

3.1. IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS O ACTORES

La norma se dirige en primer lugar a los propietarios (personas naturales y jurídicas) y conductores de los vehículos de carga pesada, quienes deberán regular su actividad o servicio en el nuevo horario que se plantea en el presente proyecto. En segundo lugar, las empresas que efectúan la carga y/o descarga de los bienes a ser transportados, que también deberán adecuar sus actividades al horario señalado. En tercer lugar, la sociedad chalaca en su conjunto, integrada por los peatones, los conductores de todo tipo de vehículo que recorre las pistas de la provincia, y luego la población en su conjunto que

⁵ CEPLAN. “Plan Bicentenario. El Perú hacia el 2021”. Marzo 2011. Pág. 202-204. Disponible en: https://www.mef.gob.pe/contenidos/acerc_mins/doc_gestion/PlanBicentenarioversionfinal.pdf. Visitado el 14/01/2019.

modificará (disminuirá) los riesgos en salud, seguridad, medio ambiente asociados a la problemática descrita. Otros actores de interés son las entidades gubernamentales que tienen la responsabilidad de aplicar y/o fiscalizar el cumplimiento de la ley.

3.2. IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROYECTO

Como impactos positivos del proyecto están los siguientes: a) se restablecerá la fluidez vehicular y peatonal diaria en las principales vías de la Provincia Constitucional del Callao. b) se reducirá la contaminación ambiental que afecta a los transeúntes, conductores de vehículos, pero sobre todo a la población localizada en los hogares adyacentes a las vías saturadas o congestionadas. Y c) se reducirá el riesgo a la seguridad ciudadana y de las personas.

Como impactos negativos, puede afectar la circulación de los vehículos de transporte pesado a toda hora, y, por consiguiente, una reducción económica de los ingresos de los propietarios de dichos vehículos. También podrá afectar a las empresas que solicitan los servicios de transporte. Es importante precisar que no se está afectando a todos los vehículos de carga pesada, sino aquéllos que superan una capacidad de carga mayor a diez toneladas.

3.3. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS.

En virtud de lo expuesto, teniendo en consideración los costos y beneficios de las alternativas propuestas, el análisis realizado nos permite concluir que la propuesta planteada es pertinente y amerita su aprobación por el Congreso de la República. Asimismo, debe tenerse en cuenta que su ejecución se hará dentro del presupuesto asignado a cada sector o entidad y la iniciativa no demandará recursos adicionales del Tesoro Público.

La redacción final del articulado es la siguiente:

“Artículo 1°. Declaración de necesidad pública.

Declárese de necesidad pública la regulación de la circulación del transporte pesado en la Provincia Constitucional del Callao. Para el efecto, se prohíbe la circulación de los camiones con capacidad de carga mayor a diez toneladas, por las avenidas Néstor Gambetta, Argentina y Elmer Faucett, de lunes a

*sábado en el horario entre las 6:00 a.m. a 8:00 a.m., y 6:00 p.m. a 8:00 p.m.
Los organismos competentes deberán expedir las normas respectivas.*

Artículo 2°. *Fiscalización.*

La fiscalización, detección de infracciones e imposición de sanciones por incumplimiento de lo señalado en la presente ley se rige de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 13 y 15 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.”

VÍNCULO CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y ACUERDO NACIONAL

La Agenda Legislativa es un instrumento de gestión del Congreso de la República, que busca fortalecer la función legislativa a partir del debate de los proyectos de ley priorizados por los Grupos Parlamentarios. Con relación a la Agenda Legislativa 2017-2018, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2017-2018-CR, el proyecto se encuentra vinculado con el Objetivo de “Competitividad del País” – 21° Política de Estado: “Desarrollo en Infraestructura y Vivienda”, y el Tema “Leyes sobre desarrollo de infraestructura y vivienda - transporte”.

Respecto a la vinculación con el Acuerdo Nacional, el proyecto se ubica en el Tercer Objetivo del Acuerdo Nacional “Promoción de la Competitividad del País”, y se asocia con la 21° Política de Estado “Desarrollo en Infraestructura y Vivienda”: El Estado desarrollará una red vial que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En caso de su aprobación, siendo de carácter declarativo, los efectos de su vigencia impulsarán a los organismos respectivos según cada nivel de gobierno, a emitir las disposiciones correspondientes para su aplicación, incluyendo la fiscalización sobre su cumplimiento.