Proyecto de Ley N°.....6685/2023-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: _____ Hora: 5:40 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, CON LA FINALIDAD DE MITIGAR LOS EFECTOS NEGATIVOS GENERADOS POR PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE ALCANCE METROPOLITANO

Los Congresistas de la Republica integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del señor Congresista **LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO**, ejercen su derecho de iniciativa legislativa conferido en los artículos 102° inciso 1) y 107° de la Constitución Política del Perú; y conforme a los artículos 2° y del 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

FORMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 31313, LEY DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, CON LA FINALIDAD DE MITIGAR LOS EFECTOS NEGATIVOS GENERADOS POR PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE ALCANCE METROPOLITANO

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Es objeto de la presente Ley, modificar los artículos 13 y 22 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, para mitigar los efectos negativos generados por proyectos de infraestructura vial de alcance metropolitano.

Artículo 2.- Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad mitigar los efectos negativos generados por proyectos de infraestructura vial que atraviesen la trama urbana cubriendo un alcance metropolitano. Asimismo, busca contener la exposición al ruido constante, contaminación ambiental, la disminución de la edificabilidad, el deterioro del

paisaje urbano, el aumento de la inseguridad urbana, entre otros efectos negativos, producto del impacto de los proyectos de infraestructura vial.

Artículo 3.- Modificación del artículo 13 y 22 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Se modifica los artículos 13 y 22 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en los siguientes términos:

Artículo 13. Observatorio urbano nacional

(...)

13.2. En materia de vivienda, cumple las siguientes funciones:

(...)

e) Identifica los conflictos sociales urbanos generados por infraestructura de impacto metropolitano con efectos negativos sobre la calidad de vida sus ciudadanos y elabora informes puestos a disposición de las autoridades competentes y la ciudadanía en general.

(...)

Artículo 22. Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

22.1. Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano son los siguientes:
a. Instrumento de Acondicionamiento Territorial:
- El Plan de Acondicionamiento Territorial- PAT
b. Instrumentos de Planificación Urbana:
- El Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM
- El Plan de Desarrollo Urbano- PDU
- El Esquema de Acondicionamiento Urbano - EU
c. Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios:
- El Plan Específico - PE
- El Planeamiento Integral - PI

- El plan de mitigación de los efectos negativos ocasionados por infraestructura vial de alcance metropolitano - PMEN

(...)

22.3. Los Planes de Acondicionamiento Territorial son aprobados por las Municipalidades Provinciales. Los Planes de Desarrollo Metropolitano son aprobados por las Municipalidades Provinciales que conforman áreas metropolitanas, y se sujetan a lo dispuesto en el Plan de Acondicionamiento Territorial en caso este haya sido previamente aprobado. Los Planes de Desarrollo Urbano y los Esquemas de Acondicionamiento Urbano son aprobados por las Municipalidades Provinciales y se sujetan a lo establecido en el Plan de Acondicionamiento Territorial y, de ser aplicable, en el Plan de Desarrollo Metropolitano, en caso estos últimos hayan sido previamente aprobados. El Plan Específico y el Planeamiento Integral son aprobados por las Municipalidades Provinciales y se sujetan a los Planes de Acondicionamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Metropolitano, los Planes de Desarrollo Urbano o a los Esquemas de Acondicionamiento Urbano. **El plan de mitigación de los efectos negativos ocasionados por infraestructura vial de alcance metropolitano, es elaborado de manera participativa por las municipalidades provinciales y aprobado conjuntamente con el ministerio de transportes y comunicaciones, el ministerio de vivienda, construcción y saneamiento, el ministerio del ambiente y la ciudadanía organizada, y considera criterios que compensen la disminución de la edificabilidad, la reducción del valor de las propiedades, la contención del posible aumento de inseguridad ciudadana y la generación de espacios verdes de amortiguación paisajística y sonora.**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del reglamento

El Poder Ejecutivo adecua y aprueba el Reglamento de la presente Ley, dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de su publicación.

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/12/2023 10:35:35-0500

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/12/2023 10:32:22-0500

Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 11:39:05-0500

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/12/2023 10:35:54-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 10:37:48-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/12/2023 17:19:33-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1.1 Antecedentes de las autopistas

Dentro de todas las infraestructuras viales urbanas, es la autopista la edificación más exitosa y recurrente en las ciudades contemporáneas, especialmente en las grandes metrópolis del planeta, en segundo lugar, se encuentran los ferrocarriles urbanos, ya sean subterráneos o elevados. Entonces, hoy las autopistas son elementos recurrentes en el paisaje urbano, no obstante, no siempre fue así, pues la existencia misma de la autopista está ligada a la aparición y popularización del automóvil. En efecto, la llegada del del automóvil rompe el equilibrio entre la carretera y ciudad, gatillando los procesos de expansión urbana hacia el entorno rural inmediato. Así, las autopistas convierten los núcleos urbanos en obstáculos a evitar en su recorrido, dando lugar a la variante de población, una via exterior al núcleo urbano atravesado por la carretera [1].

Posteriormente, con el crecimiento del sector automotriz en el mundo y con el crecimiento de las ciudades se formaliza una relación que habría de ser duradera: el automóvil y la ciudad. Asimismo, fue el siglo XX el testigo del gran desarrollo de esta sociedad, pues la necesidad de viviendas en ciudades cada vez más grandes solo fue resuelto a través de la construcción de autopistas que permitían entrar y salir rápidamente de las ciudades.

Asimismo, y a pesar de que las autopistas resolvieron el problema de gestión del tráfico y el ingreso rápido a las ciudades también generaron una serie de externalidades no previstas y que con el correr de los años se han transformado en un mal endémico en todas las ciudades del planeta que albergan este tipo de

[1] Coronado José María, Fernández, Rita Ruiz, Carreteras, territorio e historia: una propuesta de clasificación tipológica, 2010, recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/299412257_CARRETERAS_TERRITORIO_E_HISTORIA_UNA_PROPUESTA_DE_CLASIFICACION_TIPOLOGICA

infraestructura. Al respecto, se expondrán a continuación algunos de estos efectos negativos.

1.2 Justificación de la propuesta

Las autopistas tienen un profundo impacto sobre el tejido urbano, pues según una investigación[2], este tipo de infraestructura vial genera grandes diferencias entre la conectividad, por un lado, y la accesibilidad, por otro, pues si bien distintos lugares de la ciudad quedarán efectivamente conectados, el paso de la infraestructura puede ocasionar efectos irreparables para los entornos urbanos inmediatos que se ven afectados por la nueva infraestructura de escala metropolitana. Así, se prevé la emergencia de un problema sobre las autopistas que en la mayor parte de los casos ha generado impactos negativos en los barrios que ha atravesado. En consecuencia, en muchas ciudades hoy se debate sobre el tipo de trabajos de reparación que se deberían ejecutar sobre el trazado ya construido de las autopistas.

Entonces, las autopistas también generan impactos negativos sobre la trama urbana, y según una investigación[3] hecha en la ciudad de Buenos Aires, los efectos territoriales se dan en múltiples dimensiones, las que se expone en la figura 1, a continuación:

[2] Valenzuela Levi, Nicolas, El derecho a la ciudad en Santiago, recuperado de: https://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/04/15/el-derecho-a-la-ciudad-en-santiago-3/

[3] Augusto Tovar Numpaque, 2021, Red de autopistas urbanas estimación de los efectos territoriales en la ciudad de buenos aires, Cuaderno de Investigación Urbanística Nº 136 – mayo / junio

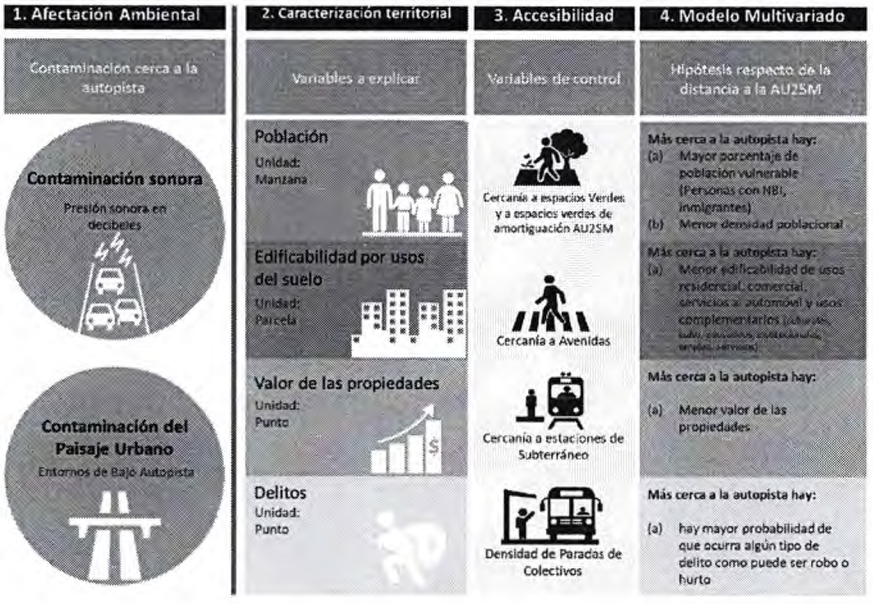

Figura 1. Efectos territoriales de la red de autopistas

Asimismo, y nuevamente según la investigación referida previamente, se realizó un plan de análisis para el caso de Autopistas en la ciudad de Buenos Aires, que concluyo en que los principales efectos que tienen las autopistas sobre el territorio de las ciudades son:

- Las edificaciones residenciales en las manzanas adyacentes a autopistas, sin áreas de amortiguación están expuestas a condiciones ambientales que incluyen emisión de ruido constante, vibración y emisión de gases contaminantes.
- Los distintos usuarios que viven, trabajan y estudian, entre otros, en entornos cercanos a autopistas; están expuestos a niveles de ruido constante, inclusive en horarios de descanso. Dicha exposición tiene efectos irreversibles sobre la salud y la convivencia de las personas, afectando principalmente la capacidad auditiva, la salud mental, y el rendimiento en las actividades cotidianas.
- Las autopistas afectan la edificabilidad, ya que, a menor distancia de este eje vial, se reduce la densidad edificatoria de usos residenciales, comerciales y complementarios. Esto supone un estancamiento en el desarrollo urbano, pero también representa la oportunidad para reconvertir áreas deterioradas para

que se adapten a nuevos usos, por ejemplo, las industrias limpias de innovación tecnológica.

- Por efecto de las autopistas se reduce el valor de las propiedades, en un radio de hasta cien metros. Una posible estrategia para reconvertir este efecto sería reemplazar el uso residencial por usos productivos y utilizar sistemas tecnológicos para proteger del ruido a los nuevos usos.
- Los espacios verdes de amortiguación en las autopistas (áreas verdes con área mayor a dos mil metros cuadrados, contiguas a las autopistas), aumentan el valor de las propiedades, es decir que tienen un efecto positivo respecto de aquellas propiedades que no tienen área de amortiguación. Este aspecto abre posibilidades para la posible aplicación de estrategias de captación de plusvalías, incentivando a la generación de más áreas verdes que contrarresten sus efectos negativos.
- Por efecto de la autopista se aumenta la probabilidad de que ocurra algún tipo de delito. Para contrarrestar esta situación, es necesario dar continuidad a la puesta en valor de los entornos.

Ahora bien, también es menester analizar el rol de las autopistas en las ciudades, pues diversos estudiosos en temas urbanos concluyen en que estas no resuelven el problema del tráfico en realidad. Así, Lewis Mumford sentencia que: "Añadir carriles a las autopistas para solucionar congestión vehicular es como aflojar tu cinturón para curar obesidad". Por otra parte, Verne David Lois, experto en movilidad urbana e investigador en el Centro de Investigación del Transporte de la Universidad Politécnica de Madrid, indica que "Al principio se conduce mejor, pero la idea de autopistas más amplias genera un desvío de usuarios de otros medios de transporte, de otras rutas y otros horarios".

Entonces, se puede concluir que las autopistas no necesariamente resuelven los problemas de tráfico urbano y que además de tener efectos de conectividad también tienen impactos negativos, los cuales deberán ser tratados a través de medidas como: la relocalizar, el aislamiento o protección de las edificaciones. Todo ello,

como parte de un Plan de Mitigación, que podría requerir de instrumentos de gestión que consideren las siguientes dimensiones: el rol de las instituciones, los recursos necesarios y el costo de ejecución.

En ese sentido, resulta necesario que los proyectos de inversión sobre infraestructura vial, tengan un plan de mitigación de los efectos negativos ocasionados por infraestructura vial de alcance metropolitano, el cual debe ser elaborado de manera participativa por las municipalidades provinciales y aprobado conjuntamente con el ministerio de transportes y comunicaciones, el ministerio de vivienda, construcción y saneamiento, el ministerio del ambiente y la ciudadanía organizada.

Asimismo, este plan debe considerar criterios que compensen la disminución de la edificabilidad, la reducción del valor de las propiedades, la contención del posible aumento de inseguridad ciudadana y la generación de espacios verdes de amortiguación paisajística y sonora.

Es así, que para la implementación del plan **de mitigación de los efectos negativos ocasionados por infraestructura vial de alcance metropolitano - PMEN,** es necesario modificar los artículos 13 y 22 de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.

1.3 Legislación comparada

En varios países de la región se han venido desarrollando una serie de normativas de diferente jerarquía que buscan proteger la calidad de vida de los ciudadanos. Así, el artículo 41 de la Constitución argentina hace referencia al derecho de todos los habitantes a gozar del derecho a un ambiente sano y equilibrado e incorpora en su contenido la referencia a la necesidad de que las autoridades provean la preservación del patrimonio cultural. También, el artículo 79 de la Constitución Colombiana señala que entre los derechos colectivos el de todas las personas a gozar de un ambiente sano, debiendo garantizar la ley la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo y teniendo el estado el deber de protegerlo.

Por otra parte, el artículo 4 de la Constitución Mexicana establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Adicionalmente, la constitución ecuatoriana, en su artículo 31 determina que "Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de esta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía".

II. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de ley busca modificar Ley 31313, Ley de desarrollo urbano sostenible, con la finalidad de mitigar los efectos negativos generados por proyectos de infraestructura vial de alcance metropolitano. En efecto, la propuesta legislativa tiene el objetivo de complementar una dimensión ausente en la actual norma vigente que permitirá que los grandes proyectos cuenten con legitimidad social.

III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

La propuesta legislativa generara en primer lugar los efectos positivos sobre la calidad de vida de los ciudadanos que se encuentran en el ámbito inmediato de influencia de las autopistas urbanas, pues propone la elaboración de un plan de mitigación de las externalidades que este tipo de infraestructura produce. Por otra parte, la aprobación de esta iniciativa no ocasionará un desmedro de las arcas públicas.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Política de Estado:

- **Política de Estado N° 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental**

  Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir

a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo el Estado: (a) fortalecerá la institucionalidad de la gestión ambiental optimizando la coordinación entre la sociedad civil, la autoridad ambiental nacional, las sectoriales y los niveles de gestión descentralizada, en el marco de un sistema nacional de gestión ambiental; (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio; (d) impulsará la aplicación de instrumentos de gestión ambiental, privilegiando los de prevención y producción limpias; (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (f) estimulará la inversión ambiental y la transferencia de tecnología para la generación de actividades industriales, mineras, de transporte, de saneamiento y de energía más limpias y competitivas, así como del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, la biotecnología, el biocomercio y el turismo; (g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas; (h) reconocerá y defenderá el conocimiento y la cultura tradicionales indígenas, regulando su protección y registro, el acceso y la distribución de beneficios de los recursos genéticos; (i) promoverá el ordenamiento urbano, así como el manejo integrado de residuos urbanos e industriales que estimule su reducción, reuso

y reciclaje; (j) fortalecerá la educación y la investigación ambiental; (k) implementará el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para asegurar la participación ciudadana, la coordinación multisectorial y el cumplimiento de las empresas de los criterios y condiciones de protección ambiental; (l) regulará la eliminación de la contaminación sonora; (m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico; y (n) desarrollará la Estrategia Nacional de Comercio y Ambiente.

- **Política de Estado N° 21. Desarrollo en infraestructura y vivienda**

Nos comprometemos a desarrollar la infraestructura y la vivienda con el fin de eliminar su déficit, hacer al país más competitivo, permitir su desarrollo sostenible y proporcionar a cada familia las condiciones necesarias para un desarrollo saludable en un entorno adecuado. El Estado, en sus niveles nacional, regional y local, será el facilitador y regulador de estas actividades y fomentará la transferencia de su diseño, construcción, promoción, mantenimiento u operación, según el caso, al sector privado.

Con el objetivo de desarrollar la infraestructura del país, el Estado: (a) elaborará un plan nacional de infraestructura identificando ejes nacionales de integración y crecimiento para desarrollar una red energética, vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones, que permita fluidez en los negocios y en la toma de decisiones; (b) otorgará un tratamiento especial a las obras de servicio social, con especial énfasis en la infraestructura de salud, educación, saneamiento, riego y drenaje, para lo cual buscará la participación de la empresa privada en su gestión; (c) promoverá el desarrollo de corredores turísticos y de exportación, que permitan trasladar productos a costos razonables, facilitar las cadenas de producción y consolidar una integración fronteriza acorde con los planes nacionales; (d) edificará infraestructura local con participación de la población en su construcción y mantenimiento.

Asimismo, con el objetivo de desarrollar la vivienda, el Estado: (e) elaborará un plan nacional de vivienda y la normatividad necesaria para simplificar la construcción y el registro de viviendas en tiempo y costo, y permitir su densificación, abaratamiento y seguridad; (f) contribuirá a consolidar un sistema habitacional integrado al sistema económico privado, con el Estado en un rol subsidiario, facilitador y regulador; (g) apoyará a las familias para facilitar el acceso a una vivienda digna; (h) fomentará la implantación de técnicas de construcción masiva e industrializada de viviendas, conjuntamente con la utilización de sistemas de gestión de la calidad; (i) fomentará la capacitación y acreditación de la mano de obra en construcción; (j) fomentará el saneamiento físico legal, así como la titulación de las viviendas para incorporar a los sectores de bajos recursos al sistema formal; y (k) buscará mejorar la calidad de las viviendas autoconstruidas.