

Proyecto de Ley N° 11016/20 24- CR

NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO  
Congresista de la República



LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA ESPECIAL PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS RURALES DE LAS REDES VIALES VECINALES O LOCALES (RVL) A NIVEL NACIONAL, QUE SE ENCUENTREN EN ZONAS EXPUESTAS A INTENSAS LLUVIAS.

### PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República **NILZA MERLY CHACÓN TRUJILLO**, integrante del Grupo Parlamentario **FUERZA POPULAR**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo establecido en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

### FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROMUEVE LA CREACIÓN DE UN PROGRAMA ESPECIAL PARA EL MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS RURALES DE LAS REDES VIALES VECINALES O LOCALES (RVL) A NIVEL NACIONAL, QUE SE ENCUENTREN EN ZONAS EXPUESTAS A INTENSAS LLUVIAS.

#### ARTÍCULO 1.- OBJETO DE LA LEY

La presente ley tiene por objeto promover la creación de un Programa Especial para el Mantenimiento Preventivo de Carreteras Rurales, en zonas con alta recurrencia de eventos climáticos adversos.

#### ARTÍCULO 2.- FINALIDAD DE LA LEY

La finalidad de la presente ley es permitir la transitabilidad y conectividad de comunidades rurales en zonas expuestas a lluvias intensas, evitando su aislamiento.

#### ARTÍCULO 3.- FINANCIAMIENTO.

El Programa Especial para el Mantenimiento Preventivo de Carreteras Rurales podrá ser financiado, de manera progresiva y voluntaria, con recursos que los gobiernos regionales y locales destinen en el ejercicio de sus competencias, hasta un porcentaje no mayor al 10% de los ingresos que reciben por concepto de canon, sobrecanon o regalías, sin afectar los recursos ya comprometidos ni la proporción legalmente establecida en la Ley N.º 27506, Ley N.º 28258 u otras disposiciones vigentes.

Asimismo, el programa podrá recibir aportes voluntarios del sector privado, cooperación internacional y otras fuentes que se autoricen conforme al marco presupuestal correspondiente.

#### **ARTÍCULO 4.- AUTORIDAD COMPETENTE.**

La ejecución del mantenimiento preventivo a cargo del Programa Especial recaerá en Provías Descentralizado en coordinación directa con los gobiernos locales, para garantizar una adecuada formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del programa.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, podrá emitir directivas y demás disposiciones complementarias para brindar asistencia técnica continua a los gobiernos locales, así como establecer mecanismos de evaluación y mejora continua en la gestión del Programa. Esta asistencia será exclusiva para el Programa Especial y no reemplaza ni interfiere con otros instrumentos de financiamiento o incentivos existentes, como el FIDT u otros mecanismos del MEF.

Esta asistencia tendrá por finalidad fortalecer de manera progresiva la calidad técnica de las intervenciones locales y garantizar que la ejecución del Programa se realice conforme a criterios de eficiencia, sostenibilidad y equidad.

#### **ARTÍCULO 5.- CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD.**

Tendrán acceso al programa los siguientes gobiernos locales:

- a) Que estén en zonas con historial documentado de interrupciones viales por lluvias.
- b) Que presenten planes de mantenimiento preventivo aprobados.
- c) Que cumplan con metas de ejecución y rendición de cuentas.

#### **ARTÍCULO 6.- PROHIBICIONES**

Con los recursos de este Programa Especial, no podrán financiarse obras de asfaltado, puentes o grandes proyectos, sino exclusivamente obras de mantenimiento básico, refuerzo, limpieza de cunetas y señalización preventiva.

#### **ARTÍCULO 7.- CONSEJO TÉCNICO INTERINSTITUCIONAL**

Créase el Consejo Técnico Interinstitucional para la administración del Programa, conformado por representantes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTC), Provías Descentralizado, FONCODES y del Ministerio de Economía y Finanzas (con rol técnico y conforme a sus competencias).

Este comité tendrá a su cargo la supervisión de los recursos financieros, los mecanismos de priorización territorial y lineamientos generales para el seguimiento y evaluación del Programa Especial.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

### ÚNICA. REGLAMENTACIÓN.

El reglamento de la presente ley será aprobado por el Poder Ejecutivo en un plazo de 90 días.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

### ÚNICA. ASIGNACIÓN INICIAL PARA EL PLAN PILOTO.

Durante el primer año de implementación del Programa Especial, el 30% del programa especial deberá ejecutarse prioritariamente en la región Áncash como plan piloto, considerando su alta recurrencia de emergencias.



Firmado digitalmente por:  
SANTISTEBAN SUCLUPE  
Magally FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 16:40:05-0500



Firmado digitalmente por:  
LOPEZ MORALES Jeny Luz  
FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 16:09:25-0500



Firmado digitalmente por:  
OLIVOS MARTINEZ Leslie  
Vivian FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 17:09:05-0500



Firmado digitalmente por:  
HUAMAN CORONADO Raul FAU  
20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 17:23:47-0500



Firmado digitalmente por:  
BARBARAN REYES Rosangella  
Andrea FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 16:30:56-0500



Firmado digitalmente por:  
CHACON TRUJILLO Nilza  
Merly FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 30/04/2025 17:05:42-0500



Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 12:10:48-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RUIZ Victor  
Seferino FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 17:06:22-0500



Firmado digitalmente por:  
INFANTES CASTAÑEDA Mery  
Elana FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 17:01:47-0500



Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del documento  
Fecha: 05/05/2025 15:59:56-0500



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **mayo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 11016/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; y**
- 2. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**

  
.....  
GIOVANNI FORNO FLOREZ  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **I.- ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Nuestro país viene enfrentando serias carencias en la infraestructura vial rural. Según diversos medios de comunicación<sup>1</sup>, únicamente el 5% de la red vial secundaria y terciaria (departamental y local) se encuentra pavimentada, en tanto que el 64% resulta ser de tierra y el 31% superficie granular.

Esta situación definitivamente genera una limitante en cuanto a la conectividad de millones de peruanos que viven en zonas rurales, ya que necesitan del uso de tales vías para desarrollar actividades de su vida cotidiana, como por ejemplo acudir a estudiar, a los centros de abastos, a los centros de salud, desplazarse a otras localidades, etc.; en tal sentido, la falta de mantenimiento deviene en que estas carreteras puedan ser focos de riesgo, especialmente en momentos de fuertes lluvias.

Aunque hayan existido esfuerzos destacados, como el caso del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social<sup>2</sup>, ésta ha sido una intervención mayormente orientada como una respuesta a situaciones que ya han afectado las vías rurales, (eventos climáticos extremos) pero no se han enfocado en el tema preventivo, ni a los reforzamientos estructurales.

Asimismo, se puede afirmar que siniestralidad vial en el Perú representa una problemática crítica que afecta directamente la vida y seguridad de los ciudadanos. Según el *Reporte Estadístico de Siniestros Viales 2022* del MTC, durante ese año se registraron 5449 siniestros viales en la red vial nacional, resultando en 930 fallecidos y 7817 heridos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Información extraída del página oficial del diario "Gestión": <https://gestion.pe/peru/caf-peru-frente-a-paises-de-la-region-en-mantenimiento-de-vias-rurales-noticia/>

<sup>2</sup> Información extraída de la página oficial de FONCODES, mediante la cual se señaló que con una inversión de S/100 millones se culminó el mantenimiento de 8000 kilómetros de vías rurales en 17 regiones: <https://www.gob.pe/institucion/foncodes/noticias/1084904-foncodes-culmino-mantenimiento-de-mas-de-8-mil-kilometros-de-vias-rurales-en-17-departamentos-del-pais>

<sup>3</sup> Datos verificables en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4489498/Reporte%20Estad%C3%ADstico%20de%20Siniestros%20Viales%202022.pdf>

### 1.3. SINIESTROS VIALES EN LA RED VIAL NACIONAL.

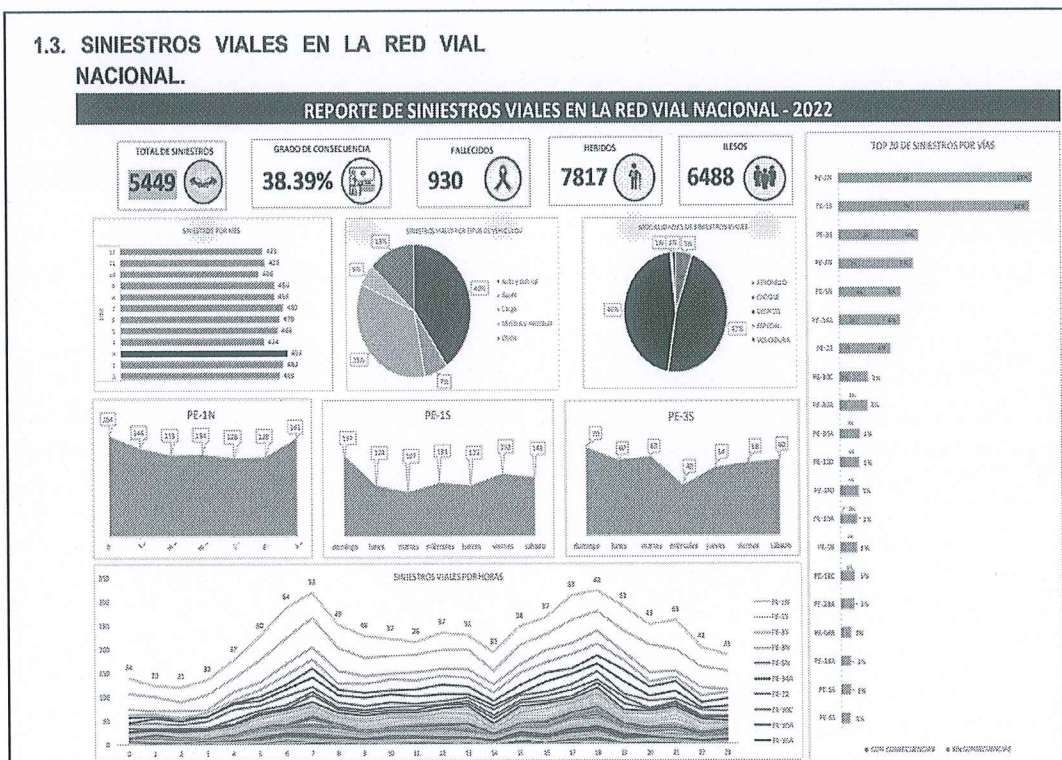


Imagen extraída de:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4489498/Reporte%20Estad%C3%ADstico%20de%20Siniestros%20Viales%202022.pdf>

### 1. La región Áncash como centro de atención urgente.

La ubicación de la región Áncash se encuentra en la región central – occidental del territorio nacional. Su ubicación geográfica la hace una de las regiones de mayor complejidad orográfica, toda vez que se encuentran altitudes extremas, zonas costeras áridas y ecosistemas de alta montaña. La construcción vial rural de la región de Áncash se encuentra en la obligación de cruzar zonas cuya irregularidad es inevitable, pues existen laderas empinadas, corredores naturales de aluvión, pasos montañosos que se encuentran sujetos a avalanchas, entre otros.

Las rutas de comunicación en áreas rurales deben adaptarse a un entorno dinámico e inestable, caracterizado por formaciones geológicas fracturadas, acumulación de sedimentos, y cuerpos de agua sensibles a desbordes. Muchas de estas vías, discurren por zonas sujetas a procesos erosivos acelerados, originados por la acción combinada de las lluvias intensas, la pérdida de cobertura vegetal y la fragilidad estructural de los suelos andinos. Esta concurrencia de situaciones convierte a Áncash en una región de alto riesgo en términos de infraestructura vial, donde el trazado, la conservación y el

refuerzo de caminos, representa un reto tanto para las autoridades como para las comunidades integrantes y aledañas.

Según la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza – Áncash, a través de su informe “Alerta: Desafíos Geográficos y Antropológicos en el sector Transporte de Áncash”, este departamento posee una red vial extensa pero que se encuentra en mal estado, únicamente con el 43.1% de la red departamental pavimentada y con una cobertura de tan solo 1.5% en la red vecinal.<sup>4</sup>

Otro dato alarmante sobre el estado de la infraestructura vial en Áncash es que, según el informe sobre la Red Vial Vecinal (RVV), de un total de 56,813.3 km de vías en trocha (que corresponden al 49.9% de la RVV existente en el país), Áncash posee 4,563.6 km de estas vías, lo que representa el 8.0% del total nacional. Este dato es especialmente preocupante, ya que refleja que una parte considerable de la red vial en la región se encuentra en condiciones precarias, lo que dificulta el acceso de las comunidades a servicios esenciales y limita el desarrollo económico de la región. Este dato, aunque de 2018, sigue siendo mejorable a día de hoy, pues persisten los desafíos por mejorar y cerrar dicha brecha.<sup>5</sup>

## 1.2. Impacto de las lluvias.

Durante los meses de enero a abril, Áncash ha experimentado (y experimenta) lluvias intensas que provocan huaicos, deslizamientos y desbordes, afectando gravemente la infraestructura vial y aislando comunidades enteras.

- El COEN (Centro de Operaciones de Emergencia Nacional) a través del Reporte Complementario N° 4739 del 11 de abril de 2025 ha concluido que:
  - Durante los primeros meses del año 2025, la región Áncash ha sido una de las más afectadas por la temporada de lluvias intensas. Uno de los eventos más representativos ocurrió el 18 de marzo de 2025 en el Centro Poblado de Pampacancha, distrito y provincia de Recuay, donde las precipitaciones pluviales provocaron daños materiales en viviendas y en la infraestructura local.

<sup>4</sup> Información extraída de: <https://intranet.mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2025-01-16/alerta-desafios-geograficos-y-antropologicos-en-el-sector-transporte-de-ancash-2024.pdf>

<sup>5</sup> Programa multianual de Inversiones 2019-2021 del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Extraído de: [https://portal.mtc.gob.pe/estadisticas/inversiones/RM\\_320-2018\\_Aprueba-el-PMI\\_2019-2021\\_Criterios-y-Brechas.pdf](https://portal.mtc.gob.pe/estadisticas/inversiones/RM_320-2018_Aprueba-el-PMI_2019-2021_Criterios-y-Brechas.pdf)

- Las lluvias provocaron anegamientos que comprometieron los sistemas de drenaje y aumentaron el riesgo de inundaciones en zonas residenciales. Para contener los efectos inmediatos, la Municipalidad Provincial de Recuay realizó trabajos de:
  - Canalización de aguas pluviales.
  - Apertura de canaletas y limpieza de sistemas de drenaje.
  - Entrega de herramientas a la comunidad para labores de emergencia.
- El evento puso nuevamente en evidencia, la vulnerabilidad de los centros poblados rurales ante eventos hidrometeorológicos extremos, así como la limitada capacidad logística de los gobiernos locales para brindar una respuesta inmediata y sostenida. Las acciones de emergencia se centraron en el apoyo con herramientas básicas, y en el despliegue de una sola retroexcavadora alquilada, lo que revela una brecha crítica en la preparación ante desastres.

## **2. Limitaciones del modelo actual de intervención estatal.**

El modelo actual de intervención estatal en relación con la infraestructura vial rural presenta importantes limitaciones estructurales y operativas que, lejos de garantizar una adecuada transitabilidad, terminan por agudizar las condiciones de aislamiento, exclusión y vulnerabilidad de muchas zonas rurales del país. Esta situación se hace especialmente crítica en contextos de emergencia, como los fenómenos climáticos intensos que afectan de manera recurrente al territorio nacional.

El actual esquema de gestión presenta un enfoque operativo centralista, que disminuye la capacidad de respuesta de los gobiernos locales. Si bien existe una aparente descentralización en la gestión de caminos vecinales y rurales, en la práctica, los gobiernos locales no cuentan con las capacidades técnicas, humanas ni presupuestales necesarias para atender el mantenimiento regular de las vías. El resultado de esta situación es que muchas municipalidades distritales se ven obligadas a esperar intervenciones del nivel regional o nacional, generando demoras significativas, incluso en situaciones urgentes. A ello se suma la existencia de múltiples normas, procedimientos y niveles de aprobación que burocratizan la intervención y dificultan la atención oportuna ante el colapso de una carretera rural.

En ese sentido, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), ha emitido una recomendación, exhortando a los conductores que tengan precaución en las carreteras debido a la intervención climatológica que,

definitivamente, dificultan el tránsito de los vehículos para el correcto traslado en vías nacionales que se encuentran en Huánuco, Áncash, La Libertad, Cajamarca y Piura.<sup>6</sup>

En suma, el modelo actual de intervención estatal en la red vial rural se caracteriza por su rigidez, centralismo, debilidad técnica y escasa capacidad de prevención. En un país marcado por la diversidad geográfica, la exposición constante a eventos naturales y las profundas brechas territoriales, resulta urgente repensar este modelo, bajo un enfoque descentralizado, preventivo, y adaptado al riesgo existente. Solo así podrá garantizarse una verdadera conectividad rural.

### **3. Impacto socioeconómico del Deterioro Vial.**

El mal estado de las vías rurales en Áncash tiene consecuencias significativas, tales como:

- Aislamiento de las comunidades: las interrupciones en las vías dificultan el acceso a servicios básicos y mercados, afectando la calidad de vida y la economía local.
- Pérdida de producción agrícola: los agricultores enfrentan dificultades para transportar sus productos, lo que impacta negativamente en sus ingresos y en la seguridad alimentaria.
- Riesgos para la salud y la educación: el acceso limitado a los centros de salud y educativos debido a vías intransitables, pone en riesgo la salud y la educación de la población rural.

### **4. Principales retos a nivel nacional para el mantenimiento preventivo de vías rurales.**

El mantenimiento de la infraestructura vial rural en el Perú enfrenta desafíos estructurales que limitan la capacidad del Estado para actuar con oportunidad y eficiencia frente a los riesgos climáticos que amenazan la conectividad de numerosas comunidades. Entre los desafíos más urgentes se identifican los siguientes:

- Ausencia de un programa específico para mantenimiento preventivo: Actualmente, no existe un mecanismo institucional de carácter permanente que financie exclusivamente el mantenimiento preventivo de vías rurales. Las acciones de conservación, dependen de recursos del FONCOMUN o del canon,

---

<sup>6</sup> Véase a mayor detalle en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/sutran/noticias/1137734-sutran-mtc-exhorta-a-conducir-con-precaucion-por-intensas-lluvias>

que deben repartirse entre múltiples necesidades, sin una directriz normativa clara que priorice la infraestructura vial. Esta carencia impide planificar con anticipación y obliga a intervenir únicamente después de ocurridos los daños.

- **Baja ejecución presupuestal a nivel local:**  
A pesar de las transferencias realizadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, como los S/ 253 millones destinados en 2024 para el mantenimiento de infraestructura vial vecinal, muchos gobiernos locales no logran ejecutar sus presupuestos. Esto se debe a la falta de personal técnico, trabas administrativas y escasa capacidad de gestión.
- **Alta exposición a eventos hidrometeorológicos extremos:**  
El Perú tiene muchísimos distritos en zonas expuestas a huaicos, inundaciones y deslizamientos, según el CENEPRED. Estas amenazas se concentran principalmente en regiones altoandinas, donde las vías rurales constituyen el único medio de acceso a servicios esenciales. Sin embargo, la respuesta sigue siendo reactiva, sin una política pública que promueva el mantenimiento preventivo como prioridad nacional.
- **Brechas técnicas y logísticas en gobiernos subnacionales:**  
Gran parte de las municipalidades distritales no cuentan con equipos técnicos especializados, maquinaria ni sistemas de información para monitorear riesgos o ejecutar planes viales sostenibles. Esta debilidad institucional reduce la efectividad de cualquier fondo o programa existente y perpetúa la dependencia de declaratorias de emergencia para intervenir.

##### **5.- Rol de las Instituciones Nacionales Especializados:**

El mantenimiento preventivo de las carreteras rurales es un componente esencial para garantizar la transitabilidad, integración territorial y acceso a servicios básicos de la población en zonas rurales. A continuación, se desarrollará la pertinencia de cada una de las instituciones en el marco de esta propuesta legislativa:

- **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC):** Con competencia para emitir lineamientos técnicos y formular políticas sectoriales en vialidad nacional, regional y vecinal.
- **Provías Descentralizado:** Unidad ejecutora del MTC con experiencia operativa en la implementación de proyectos de infraestructura rural, particularmente en caminos vecinales, articulando con gobiernos subnacionales.

- FONCODES: Programa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), especializada en infraestructura social rural con enfoque territorial, participativo y sostenible.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Ente rector del sistema de presupuesto público, cuya participación en el Programa se limita a funciones de soporte técnico y de articulación intergubernamental, conforme al D. Leg. N.º 1440.

La inclusión de estos institutos garantiza la coherencia normativa, el soporte técnico continuo y la articulación para la eficaz integración de la presente propuesta legislativa.

## **II.- IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.**

Las municipalidades distritales se encuentran con serias limitaciones que hacen difícil el mantenimiento de las vías locales, tales como:

- Falta de personal especializado en la materia:  
La carencia de personal técnico capacitado en áreas clave como ingeniería civil, gestión de proyectos y planificación territorial es una problemática común en las municipalidades distritales. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2023, el 95.3% de las municipalidades distritales identificaron la necesidad de fortalecer las capacidades de su personal. Los temas más demandados incluyen el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (74.9%), procedimientos administrativos (74.5%) y el Sistema de Focalización de Hogares (72.2%). Esta falta de capacitación técnica limita la capacidad de las municipalidades para planificar y ejecutar proyectos de mantenimiento vial de manera eficiente.<sup>7</sup>
- Baja ejecución del presupuesto:  
Aunque ha habido un aumento en el monto total ejecutado por los Gobiernos Locales en comparación con el año anterior, la tasa de ejecución sigue siendo insatisfactoria. Es fundamental abordar las causas de esta baja ejecución para asegurar que los recursos asignados contribuyan efectivamente al bienestar y desarrollo de las comunidades locales. Por ejemplo, Durante el mes de marzo de 2025, los Gobiernos Locales (GL) han ejecutado un total de S/3,117 millones, lo que representa un incremento de S/195 millones en comparación con el mismo mes del año anterior. Sin embargo, a pesar de este aumento, la tasa de ejecución se situó en 17.5%, lo que indica que todavía hay un amplio margen para mejorar. Este porcentaje es significativo cuando se considera que representa un incremento de 1.7 puntos porcentuales en relación con el año

<sup>7</sup> Recabado del informe del INEI: "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2023"

[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1960/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1960/libro.pdf)

anterior, mostrando un esfuerzo por parte de los gobiernos locales, pero aún insuficiente.<sup>8</sup> La capacidad de los gobiernos locales para utilizar los recursos asignados no solo depende de la disponibilidad de los mismos, sino también de su capacidad para implementar proyectos que respondan a las necesidades de sus comunidades.

- Baja planificación en el territorio con enfoque de riesgos, interviniendo más bien en una situación ex post, para aliviar los daños causados.

Los informes técnicos han revelado la escasa incorporación del enfoque preventivo en el mantenimiento de carreteras, lo que reduce la capacidad de respuesta ante eventos de la naturaleza. Por ejemplo, la "Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050" destaca la débil incorporación del análisis de riesgos en las inversiones públicas y privadas, lo que se traduce en intervenciones de rehabilitación y reconstrucción desarticuladas e inconclusas sin un enfoque preventivo profundo. Además, se señala la deficiente articulación entre los niveles de gobierno y el sector privado para la atención de emergencias y desastres, así como la limitada capacidad para activar mecanismos de rehabilitación y reconstrucción eficientes y oportunos.<sup>9</sup>

Asimismo, un informe de la Defensoría del Pueblo del 2018 sobre la gestión de riesgos en las concesiones viales resalta que, tras el fenómeno El Niño Costero, se evidenció la necesidad de incorporar un enfoque integral de gestión del riesgo de desastres en todos los proyectos del Plan de Reconstrucción, con el objetivo de dotar de mayor resiliencia a la infraestructura vial.<sup>10</sup>

### III. - JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA.

La presente propuesta legislativa tiene como finalidad, atender una problemática estructural que afecta a vastos sectores, -esencialmente rurales-, del territorio peruano: la limitada capacidad del Estado para ofrecer garantías en la transitabilidad de la red vial rural, en situaciones coyunturales de emergencia o deterioro paulatinamente acelerado de las vías. Esta disyuntiva se ve reflejada en la persistente desconexión de diversas comunidades que, año tras año, enfrentan aislamiento, dificultades en el

<sup>8</sup> Información proporcionada por el MEF a través de su "Reporte de seguimiento de ejecución presupuestal 2025 - Marzo": <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7895852/6648900-reporte-de-seguimiento-mensual-2025-marzo.pdf?v=1744146343>

<sup>9</sup> Véase: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1862231/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20gesti%C3%B3n%20del%20riesgo%20de%20desastres%20al%202050.pdf.pdf?v=1734362128>

<sup>10</sup> Extraído de la Serie Informe Defensorial - Informe N° 178: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/11/Informe-Defensorial-N%C2%B0-178-La-gesti%C3%B3n-de-riesgos-en-las-concesiones-viales-Lecciones-del-fen%C3%B3meno-El-Ni%C3%B1o-Costero.pdf>

transporte de bienes y personas, y restricciones en el acceso a servicios básicos como salud, educación o mercados locales.

Uno de los factores de dicha problemática recae en la poca o nula incorporación efectiva de criterios de gestión del riesgo y resiliencia de carácter climático en las obras viales. En una nación con una geografía de tal complejidad como la peruana la ausencia de diseño técnico adecuado y obras de protección sostenibles en el tiempo generan la exposición de las carreteras rurales a un acelerado averío.

La desconexión física que provoca esta situación, no únicamente se obstruye el avance económico de dichas localidades, sino que también se restringen derechos fundamentales de las poblaciones rurales, tales como el derecho a la educación, a la salud, al trabajo y la alimentación. Los menores no pueden asistir regular y normalmente a sus colegios, los productos agrícolas no pueden llegar a los mercados, y las emergencias de salud se tornan de imposible atención por falta de, lógicamente, acceso específico.

En dicho sentido, la participación de las entidades mencionadas en el Consejo Técnico Interinstitucional (véase el artículo 7) se sustenta en sus competencias sectoriales:

- Provías Descentralizado, por su alta experiencia técnica y operativa en la ejecución de caminos rurales a través de gobiernos subnacionales.
- El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) por su condición de ente rector del sistema de transporte y vialidad, conforme a la Ley N.º 29370.
- El Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), unidad ejecutora del MIDIS, tiene competencia en infraestructura social rural y desarrollo territorial con enfoque participativo.
- El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el ente rector del sistema administrativo de presupuesto público, y su participación se limita al acompañamiento técnico, conforme a sus atribuciones legales, sin generar obligaciones presupuestales.

El presente proyecto de ley atiende la necesidad urgente de establecer un mecanismo concreto y específico destinado a la conservación y mantenimiento de las carreteras rurales, con un enfoque prioritario en las regiones más afectadas. En este marco, se plantea la creación de un Programa Especial para el Mantenimiento Preventivo de Carreteras Rurales, iniciándose con una asignación focalizada en la región Áncash como plan piloto, debido a su alta exposición y vulnerabilidad frente a fenómenos climáticos como lluvias intensas y deslizamientos.

La propuesta legislativa se orienta hacia un enfoque preventivo, superando el tradicional modelo reactivo que solo actúa una vez producido el daño, afectando así gravemente la transitabilidad. Este modelo reactivo ha demostrado ser ineficiente, al perpetuar el aislamiento de las comunidades rurales, restringir su acceso a servicios esenciales y profundizar la exclusión territorial. Por ello, resulta indispensable impulsar una intervención anticipada que garantice la conservación continua de las vías rurales. La elección de la región Áncash como punto de partida responde a la alta frecuencia de interrupciones viales que allí se registran. La implementación del programa durante el primer año permitirá validar la efectividad del modelo propuesto, asegurando su posterior expansión de manera progresiva y planificada.

El diseño del Programa prevé su ejecución de forma escalonada, sin comprometer el presupuesto público del presente ejercicio fiscal, y utilizando fuentes de financiamiento sostenibles y compatibles con la normativa vigente. Así, se propone el uso de recursos provenientes del canon, sobre canon, regalías y aportes voluntarios del sector privado, conforme a las disposiciones establecidas en el marco presupuestal actual. Cabe destacar que la iniciativa no impone gasto obligatorio ni altera la distribución legal de recursos, sino que habilita a los gobiernos regionales y locales a destinar, de manera voluntaria y hasta un máximo del 10% de los ingresos provenientes de canon, sobre canon o regalías, al financiamiento de las actividades de mantenimiento.

Esta propuesta se encuentra plenamente alineada con la legislación vigente, particularmente con la Ley N.º 27506 (Ley de Canon), la Ley N.º 28258 (Ley de Regalía Minera) y el Decreto Legislativo N.º 1440, que regula la administración de los recursos públicos bajo criterios de eficiencia y programación multianual. El porcentaje máximo establecido no implica una reasignación forzosa ni afecta compromisos ya asumidos, sino que respeta la autonomía de los gobiernos subnacionales para definir sus prioridades en materia de infraestructura rural preventiva.

Asimismo, el proyecto delimita de forma clara el objeto del Programa, estableciendo que sus fondos solo podrán ser destinados a labores de mantenimiento básico, tales como la limpieza de cunetas, el refuerzo de calzadas y la implementación de señalización preventiva, evitando su uso en obras de infraestructura de mayor envergadura que disponen de otras fuentes de financiamiento.

De esta manera, se presenta una alternativa técnica, jurídicamente sólida y socialmente viable para enfrentar una problemática persistente en los sectores rurales más vulnerables, contribuyendo a reducir las brechas de conectividad y promoviendo un desarrollo territorial sostenible.

Es importante resaltar que, en el Expediente 00006-2023-PI/TC, mediante sentencia del 27 de mayo de 2024, el Tribunal Constitucional ha precisado la interpretación del artículo 79 de la Constitución en su fundamento 169, estableciendo que el principio de

progresividad del gasto público permite adoptar medidas de implementación futura, considerando su inclusión en ejercicios presupuestales posteriores, en concordancia con la Undécima Disposición Final y Transitoria del texto constitucional. Esta interpretación refuerza la coherencia de la propuesta con el artículo 77 de la Constitución, que regula la aprobación anual del presupuesto público respetando los límites previstos en el artículo 79.

En consecuencia, la creación del Programa Especial para el Mantenimiento Preventivo de Carreteras Rurales se justifica plenamente, tanto en el marco jurídico vigente como en la necesidad urgente de atender las demandas de conectividad rural del país.

#### IV. MARCO LEGAL.

- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, misma que regula sus competencias y funciones, específicamente en los artículos 73 y 79 se establecen las materias específicas por las cuales son competentes, estando presente la vialidad, así como proveer la ejecución de obras de infraestructura urbana y rural, en este último caso las Municipalidades Distritales se encuentran bajo dicho supuesto.
- Ley N° 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales: Establece funciones específicas en materia de transporte y la administración de la infraestructura vial, encomendando a los gobiernos regionales la responsabilidad de planificar, gestionar y supervisar obras de conectividad y mantenimiento vial. Esto respalda la propuesta del proyecto de ley de crear un programa especial para el mantenimiento preventivo de carreteras rurales, orientado a garantizar la transitabilidad y reducir el aislamiento en zonas con alta recurrencia de eventos climáticos adversos.
- Ley 29664, Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres: fomenta la incorporación de criterios de prevención y mitigación del riesgo en las políticas públicas e inversiones, lo que justifica la necesidad de invertir en el mantenimiento preventivo de la infraestructura vial en regiones vulnerables a fenómenos naturales.
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado: señala que las entidades públicas deben organizarse y gestionarse para garantizar la prestación eficiente de servicios públicos, promoviendo la descentralización y la autonomía administrativa y financiera.
- Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial: define los lineamientos técnicos y operativos para la gestión de la infraestructura vial a nivel nacional, asegurando que las intervenciones se realicen con eficiencia y siguiendo estándares de calidad y sostenibilidad. Este

marco técnico respalda la ejecución del mantenimiento preventivo que se financiará mediante el programa propuesto.

#### V. ANTECEDENTES LEGALES.

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Ley N° 27867- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto
- Ley N° 29664 – Ley del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial

#### VI. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

De la revisión del Portal Institucional del Congreso de la República, se han identificado los siguientes proyectos de ley con objetivos similares:

| PL             | FECHA DE PRESENTACIÓN | TÍTULO                                                                                                                                                                                                                                                                  | ESTADO                                    | PROPONENTE |
|----------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------|
| 03932/2022-CR  | 09/01/2023            | LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL, NECESIDAD PÚBLICA Y EJECUCIÓN PREFERENTE LA CATEGORIZACIÓN COMO VÍA NACIONAL ALTERNA Y EL MEJORAMIENTO DE LAS CARRETERAS HIGUERAS - YARUMAYO - YACUS - MARGOS - JESÚS - CAURI - ANTACOLPA - RAURA - OYÓN - RUTAS (HU-110 Y HU-111) | Publicada en el Diario Oficial El Peruano | Congreso   |
| 08944/2024-CR  | 18/09/2024            | LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL ASFALTADO Y MANTENIMIENTO PERMANENTE DE LA CARRETERA "CIRCUITO LAZO DE ORO", DE LA PROVINCIA DE GRAU DEL DEPARTAMENTO DE APURIMAC.                                                                           | DICTAMEN                                  | Congreso   |
| 05853/2023-CR  | 06/09/2023            | LEY QUE ESTABLECE QUE LAS ENTIDADES Y PERSONAS JURÍDICAS HAGAN MANTENIMIENTO DE LAS CARRETERAS DONDE TENGAN INCIDENCIA CON SUS VEHÍCULOS DE TRANSPORTE Y MAQUINARIAS.                                                                                                   | EN COMISIÓN                               | Congreso   |
| 010541/2024-CR | 18/03/2025            | LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE PRIORIDAD NACIONAL EL ASFALTADO DE LAS CARRETERAS DE DOBLE VÍA LOS TRAMOS PUQUIO, CORACORA, QUILCATA, PAUSA Y, EL TRAMO ULLUCCASA, CHALA EN LOS DEPARTAMENTOS DE AYACUCHO Y AREQUIPA.                                         | EN COMISIÓN                               | Congreso   |

## VII.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

| INVOLUCRADOS                                       | BENEFICIOS                                                                          | COSTOS                                                           |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)   | Reducción del aislamiento rural.                                                    | Redistribución de los recursos.                                  |
| Gobiernos regionales y locales.                    | El mantenimiento preventivo evita intervenciones más costosas en el futuro.         | Asistencia para cumplir con requisitos técnicos.                 |
| Población rural de zonas vulnerables (como Áncash) | Evitar la duplicación de obras y emergencias constantes al anticiparse a los daños. | Supervisión y rendición de cuentas del programa especial.        |
| Sector privado (aportantes voluntarios).           | Facilitación del comercio agrícola y el transporte de productos.                    | Coordinación efectiva entre MTC, gobiernos regionales y locales. |

La propuesta de ley plantea promover la creación de un Programa Especial para el Mantenimiento Preventivo de Carreteras-Rurales. Esto va a permitir una intervención descentralizada, oportuna y preventiva, con la generación consecuente de reducción de aislamiento, así como la mejora de la transitabilidad y la supresión de costos elevados por intervenciones ex post; aunque, eso sí, implica costos como articulación intergubernamental o supervisión, los beneficios en realidad superar con alta suficiencia los desafíos por costear.

Entre los principales beneficios esperados se encuentra la mejora sustancial en la conectividad de los centros poblados rurales, especialmente en regiones de difícil acceso como Áncash. El mantenimiento continuo -centrado en labores básicas como el refuerzo de calzadas, la limpieza de cunetas y la señalización de prevención- permitirá sostener la circulación regular de personas, bienes y servicios, sin necesidad de esperar declaratorias de emergencia o asistencia extraordinaria del nivel central.

Además, se generará un impacto positivo en la economía local. Al garantizar caminos operativos durante todo el año, se facilita el flujo de productos agrícolas hacia los mercados, se reduce la pérdida de cosechas por falta de transporte y se estimula la actividad comercial y de servicios. Esto no solo mejora los ingresos de las familias rurales, sino que incentiva un círculo virtuoso de desarrollo territorial inclusivo.

Desde el punto de vista fiscal, la asignación de recursos específicos a intervenciones menores y recurrentes representa un uso más eficiente del gasto público. Las acciones de conservación preventiva tienen un costo menor que las intervenciones correctivas, que suelen realizarse tras colapsos viales. Asimismo, al reducir la frecuencia de estas emergencias, se disminuye la presión sobre los presupuestos de defensa civil y atención a desastres.

No obstante, la operatividad del programa especial propuesto también implicará algunos retos. Se requerirá una adecuada coordinación entre Provias Descentralizado y los gobiernos locales para asegurar que los recursos lleguen con oportunidad y se utilicen conforme a criterios técnicos. Esto implica desarrollar mecanismos de supervisión, asistencia técnica y evaluación periódica del desempeño de los beneficiarios.

A pesar de estos desafíos, el balance general del proyecto es positivo. La estrategia de comenzar con un plan piloto en la región Áncash permitirá probar el modelo, identificar ajustes necesarios y escalarlo progresivamente a otras zonas con similares condiciones de vulnerabilidad. Así, el programa especial propuesto no solo responde a una necesidad concreta, sino que establece un precedente para una política pública sostenible y preventiva en el ámbito de la infraestructura vial rural.

Consecuentemente, este proyecto de ley no solo responde a una necesidad concreta y recurrente de las poblaciones rurales afectadas por eventos climáticos, sino que también promueve una cultura de prevención, planificación y eficiencia en la inversión pública. Representa un paso necesario hacia un modelo de gestión vial descentralizado, responsable y alineado con los principios de desarrollo sostenible y equidad territorial.

#### **VIII.- EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.**

La entrada en vigencia de la presente ley no modifica ni deroga expresamente norma alguna del ordenamiento jurídico nacional. No obstante, introduce una innovación institucional al crear un mecanismo específico y especializado para el mantenimiento preventivo de carreteras rurales, que se articula de manera complementaria con el marco normativo vigente en materia de infraestructura vial, gestión del riesgo de desastres y descentralización.

La norma propuesta no genera incompatibilidades normativas, pero sí requerirá la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo para su implementación operativa, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, conforme a su ley de organización y funciones.

#### **IX.-VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente iniciativa legislativa guarda relación directa con los siguientes objetivos:

- Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú (Política 8): Fortalece las

funciones de los gobiernos locales y la asignación de recursos para cerrar brechas territoriales.

- Política de reducción de la pobreza (Política 10): Promueve mayor acceso a servicios básicos, así como más transitabilidad para el comercio agrícola y reduce el aislamiento de las poblaciones vulnerables.
- Política de afirmación de un Estado Eficiente y Transparente (Política 24): Incentiva la prevención y ejecución eficiente de los recursos nacionales, garantizando una mayor eficiencia en la sostenibilidad de las intervenciones públicas.
- Política de Gestión de Riesgo de Desastres (Política 32): Garantiza el mantenimiento de las carreteras rurales y la transitabilidad de las personas.

#### **X.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Agenda legislativa para el periodo anual de sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, toda vez que guarda relación con la política 32, tema 102 al constituir un proyecto que prioriza la implementación de políticas públicas orientadas a mejorar la capacidad estatal para anticiparse y responder de forma eficaz ante riesgos y emergencias.