



**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023**

Señor presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República:

- El Proyecto de Ley 1605/2021-CR, presentado por el grupo parlamentario Perú Libre, a iniciativa de la congresista SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS, por el que se propone la Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional, el uso de estabilización química en la construcción de vías no pavimentadas y proyectadas a nivel nacional, regional y local con el propósito de contribuir al desarrollo económico de la población proporcionándoles accesos viales cuyo uso, consecuentemente, con tribuirá en la reducción de la pobreza de los pueblos del país.

La Comisión de Transportes y Comunicaciones, en su **IX Sesión Ordinaria** del 14 de diciembre de 2022, acordó por **UNANIMIDAD** y con **TEXTO SUSTITUTORIO** la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en el proyecto 1605/2021-CR con el voto favorable de los congresistas **Luis Aragón Carreño, Eduardo Salhuana Cavides, Yessica Amuruz Dulanto, Waldemar Cerrón Rojas, Paul Gutiérrez Ticona, David Jimenez Heredia, Esdras Medina Minaya, Segundo Montalvo Cubas, María Cordero Jon Tay¹, Wilson Quispe Mamani, César Revilla Villanueva, Magaly Ruíz Rodríguez, Nivardo Tello Montes, Elvis Vergara Mendoza, Enrique Wong Pujada, Norma Yarrow Lumberas y Jorge Zeballos Aponte**. Asimismo, en la misma sesión, se aprobó por **UNANIMIDAD** la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos adoptados.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1605/2021-CR, fue presentado en el Área de Trámite Documentario el 04 de abril de 2022, siendo recibido en la Comisión de Transportes y Comunicaciones, el día 06 de abril de 2022, como única comisión para su estudio y dictamen.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El contenido de la propuesta legislativa presentado en el proyecto de Ley 1605/2021-CR,

¹ La congresista Cordero Jon Tay participó como accesitaria de la congresista Maristela Obando Morgan, quien estuvo de licencia.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

tiene por finalidad declarar de necesidad pública y preferente interés nacional, el uso de estabilización química en la construcción de vías no pavimentadas y proyectadas a nivel nacional, regional y local con el propósito de contribuir al desarrollo económico de la población proporcionándoles accesos viales cuyo uso, consecuentemente, contribuirá en la reducción de la pobreza de los pueblos del país. En su segundo artículo expone las razones de dicha declaración de interés nacional y en el tercero exige que los gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos distritales, comunidades, centros poblados y caseríos prioricen acciones para la declaratoria de interés.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Supremo 034-2008-MTC, que aprueba el Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial.
- Resolución Directoral 22-2013-MTC-14, que aprueba la actualización del Manual de Carreteras “Especificaciones Técnicas Generales para Construcción- EG-2013”.

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

4.1 Antecedentes

El Perú es un país con una geografía fracturada, que por muchos siglos ha representado un desafío para sus habitantes. Desde tiempos incaicos, los caminos han resultado en una solución para por transportar bienes, servicios y cultura. Así, el hoy famoso, camino real, o Capac Ñam, fue la gran obra de los incas que pudo sostener un vasto imperio en las hoy republicas del Perú, Ecuador, Chile, Bolivia y Argentina. Este gran proyecto de ingeniería garantizo la administración de estos territorios. Con la llegada de los españoles, y el cambio de las lógicas sociales y económicas, se desarticula la red de caminos incaicos, y se privilegia las rutas comerciales que transportaban los recursos que anhelaban en España, a través del puerto del callao. Es decir, los criterios de construcción vial se decantaron en el mercantilismo extractivo hacia la metrópoli española.

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS

El primer siglo de la república en el Perú, continuo con la senda colonial. No fue hasta entrado el siglo XX, con el cambio de época y la llegada de nuevas tecnologías que se inauguró una nueva etapa, donde las vías de comunicación, primero los ferrocarriles y luego las carreteras vehiculares, permitieron empezar a comunicar al país más eficientemente, superando su complicada topografía.

Sin embargo, hoy, después de más de 200 años de vida republicana, hay muchas tareas pendientes en el tema vial. Esto es palpable cuando se observa que muchos centros poblados no cuentan ni con una trocha carrozable, manteniendo a estos ciudadanos en un aislamiento indolente.

Una obra vial bien planificada se traduce en a) reducciones de los costos operativos, b) una mayor movilidad de personas, bienes y servicios; c) menor contaminación del ambiente, y en consecuencia d) brindando mas impulso económico de las zonas por donde atraviesan. La red de carreteras permite satisfacer las necesidades básicas de i) educación, ii) trabajo, iii) alimentación y iv) salud; estas necesidades son las principales actividades de un país.

También, el acceso a infraestructura puede permitir una disminución en los costos o gastos que enfrentan los hogares. Esta reducción puede ser trasladada a un incremento en el consumo corriente del hogar o a la compra de una mayor cantidad de activos que le permitan generar ingresos en el futuro cercano.

Por otro lado, en el cuadro a continuación se puede observar que si bien hubo avances en

Sistema Nacional de Carreteras: Red vial existente Macro Región Norte - 2019
 (En kilómetros)

Red Vial	Nacional		Regional		Vecinal		Total	
	Km	Par. %	Km	Par. %	Km	Par. %	Km	Par. %
Pavimentada	4.597,7	86,0%	587,4	13,3%	566,5	2,1%	5.751,6	15,8%
No pavimentada	746,2	14,0%	3.839,0	86,7%	26.178,8	97,9%	30.763,9	84,2%
Total	5.343,9	100,0%	4.426,4	100,0%	26.745,3	100,0%	36.515,6	100,0%
Part. %	14,6%		12,1%		73,2%		100,0%	

Fuente: MTC

Elaboración: CIE-PERUCÁMARAS

la pavimentación de las vías nacionales, que son las que conectan las capitales de departamentos, las vías vecinales permanecen en una cifra lamentablemente ínfima. A penas 2,1 % de las vías vecinales están pavimentadas. La tarea pendiente es colosal.

Ante este escenario, las soluciones tecnológicas son diversas, siendo el factor económico y administrativo los principales obstáculos. Frente al primero, lo tecnológico, el uso de estabilización química propuesto por el presente proyecto de ley, representa una opción para avanzar en la mejora de las vías y el aumento de la accesibilidad de los centros poblados más alejados del Perú.

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

4.2 Análisis técnico

La Constitución Política del Perú, en el inciso uno, del artículo segundo, señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica, física y a su libre desarrollo y bienestar. En ese sentido, las vías de comunicación garantizan el acceso al desarrollo y bienestar, además de proveer servicios y oportunidades de trabajo, salud y educación.

También, el presente proyecto de ley hace mención solamente al uso de los estabilizadores químicos en los proyectos de vías no pavimentadas a nivel nacional, regional y local. No obstante, hay que precisar que, la competencia de los Gobiernos Regionales y Locales sobre las vías departamentales y vecinales, respectivamente, se encuentra reconocida en sus respectivas Leyes Orgánicas; así como en sus diferentes instrumentos normativos, conforme a la política de descentralización establecida en la Constitución Política, contando dichos Gobiernos con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia.

Respecto, al uso de los estabilizadores químicos en los proyectos de vías no pavimentadas, es menester señalar, que mediante Resolución Directoral N° 22-2013-MTC/14 se aprobó la actualización del Manual de Carreteras “Especificaciones Técnicas Generales para Construcción- EG-2013”, que tiene por finalidad uniformizar las condiciones, requisitos, parámetros y procedimientos de las actividades relativas a las obras de infraestructura vial, con el propósito de estandarizar los procesos que conduzcan a obtener los mejores índices de calidad de la obra. Asimismo, constituye uno de los documentos técnicos de carácter normativo, que rige a nivel nacional y es de cumplimiento obligatorio por los órganos responsables de la gestión de la infraestructura vial de los tres niveles de gobierno: Nacional, Regional y Local. Este manual, en las secciones 301.D, Suelos Estabilizados con Sales, establece lo siguiente:

“SECCIÓN 301.D

SUELOS ESTABILIZADOS CON SALES

GENERALIDADES

Consiste en la construcción de una o más capas de suelos estabilizados con sales, entre los cuales se encuentran el Cloruro de Sodio, Cloruro de Calcio y Cloruro de Magnesio, de acuerdo con las estas especificaciones técnicas, así como de las dimensiones, alineamientos y secciones transversales indicados en el Proyecto...”

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

Por otro lado, a través de la Resolución Directoral N° 10-2014-MTC-14, se aprueba la versión a abril 2014 de la sección: Suelos y Pavimentos del Manual de Carretera Suelos, Geología, Geotecnia y Pavimentos. Así, en el Capítulo IX, referente a la Estabilización de Suelos, en su numeral 9.9, se establece la estabilización con cloruro de calcio, cuyo texto es el siguiente:

“9.9. ESTABILIZACIÓN CON CLORURO DE CALCIO

Este producto trabaja de forma similar a la sal común, pero es preferible debido al efecto oxidante que tiene el cloruro de sodio. En todo caso, el cloruro de calcio ayuda al proceso de compactación y contribuye con la resistencia del suelo, previene el desmoronamiento de la superficie y es un paliativo del polvo...”

Adicionalmente, el uso de estabilización química, que incluye, pero no se restringe solo al cloruro de calcio, está sujeto a ciertas condiciones de suelos y clima.

4.3 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La presente iniciativa legislativa promoverá el desarrollo de la infraestructura vial en los lugares donde esta tecnología sea aplicable, y de esa manera, garantizará la articulación nacional, el transporte de bienes y servicios, y el acceso a oportunidades laborales, médicas y educativas.

La presente norma es conveniente, porque representa una oportunidad para incentivar y dinamizar el transporte de personas y mercancía en el país.

4.4 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, las iniciativas legislativas no pueden contener propuesta de creación ni aumento del gasto público, por lo que la iniciativa materia de estudio cumple con lo señalado en las normas legales antes citadas y no contraviene la Constitución Política del Perú, ni ninguna norma legal peruana, en este aspecto.

4.5 Análisis de las opiniones e información solicitadas

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS

- Opiniones solicitadas y respuestas al Proyecto Ley 1605, Ley que declara de interés nacional el uso de estabilización química en la construcción de vías.

ENTIDAD CONSULTADA	NUMERO DE OFICIO	FECHA DE EMISIÓN DE OFICIO	RESPUESTAS
Ministro de Transportes y Comunicaciones, MTC	Oficio 0879 MTC Reiterativo: Oficio 1196 MTC	22/04/2022 13/07/2022	Oficio 1745 MTC
Ministro de Economía y Finanzas, MEF	Oficio 0880 MEF Reiterativo: Oficio 1197 MEF	22/04/2022 13/07/2022	-
Ministro del Ambiente, MINAM	Oficio 0881 MINAM Reiterativo: Oficio 1202 MINAM	22/04/2022 13/07/2022	Oficio 0231 MINAM
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, ANGR	Oficio 0882 ANGR	22/04/2022	Oficio 576 ANGR
Ministerio de Salud, MINSA	Oficio 0883 MINSA Reiterativo: Oficio 1203 MINAM	22/04/2022 13/07/2022	-

4.6 Análisis de las opiniones recibidas

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

- **La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales**, con OFICIO N° 576-2022-ANGR/P, de fecha 24 de mayo del 2022, señala que el Cloruro de Calcio se puede utilizar como primera alternativa para la estabilización y habilitación de caminos temporales, ya que cumplen con las expectativas de economía y duración en zonas de la Costa Peruana. También, precisan que, en materia de transporte, los gobiernos regionales pueden: a) Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia de transportes de la región, de conformidad con las políticas nacionales y los planes sectoriales. Finalmente concluyen en estar de acuerdo con el proyecto de ley N° 1605-2021-CR.
- **El Ministerio del Ambiente**, con oficio N°00231-2022-MINAM/DM, de fecha 08 de junio del 2022, menciona que en caso se ejecuten proyectos de inversión derivados del Proyecto de Ley, que pudieran generar impactos ambientales negativos significativos, se deberá contar, previamente, con la Certificación Ambiental otorgada por la autoridad competente, en el marco de lo establecido en la Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Añaden que es necesario que se consideren las mejores prácticas disponibles para realizar el procedimiento de estabilización química, a fin de evitar y/o disminuir la emisión de partículas de polvo, nocivo para la salud. Finalmente, concluyen que el Proyecto de Ley es Viable, siempre que incorpore procedimientos que contemplen mejores prácticas para el uso del cloruro de calcio para pavimentación.
- **El Ministerio de Transportes y Comunicaciones**, con oficio 1745-2022- MTC/04, de fecha 17 de junio del 2022, adjunta copia del Informe N° 0473-2022-MTC/18.01, elaborado por la Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial y, del Informe N° 0795-2022-MTC/08, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, comunicando la opinión del ministerio.

La Dirección de Políticas y Normas en Transporte Vial, señala que en el Manual de Carreteras y Especificaciones Técnicas Generales para Construcción- EG-2013, y Resolución Directoral N° 10-2014-MTC-14, el MTC, recoge y norma el uso de estabilizadores químicos. También, que la estabilización con cloruro de calcio, no se puede generalizar para un empleo masivo, dado que este tipo de estabilizador puede

DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY 1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS

ser adecuado para ciertos tipos de suelos y para ciertas regiones donde no se tengan precipitaciones, por lo tanto, no debería indicarse como una ventaja en forma general, dado que en ciertas condiciones sería una desventaja para el pavimento y para los usuarios de la vía.

También, que el proyecto de ley analizado, hace mención solamente al uso de los estabilizadores químicos en los proyectos de vías no pavimentadas a nivel nacional, regional y local, inclusive, considerando solamente el cloruro de calcio, dejando a este como el único tipo que se debería usar, lo cual llevaría al descarte de los otros tipos de estabilizadores de suelos con fines de pavimentación, sin tener en cuenta los criterios técnicos para su empleo en las diversas regiones y diversos tipos de suelos que se requieren estabilizar. Adicionalmente, que la estabilización no solo debe recomendarse para la construcción de carreteras, sino para todos los tipos de intervenciones sobre una carretera, como son: Construcción, rehabilitación, mejoramiento, mantenimiento periódico, entre otros. Así, concluyen que el proyecto de ley presenta observaciones.

Por su parte, la Oficina General de Asesoría Jurídica, menciona que hoy se cuenta con un marco técnico - normativo que regula la estabilización química, con cloruro de calcio y otros, por ende su uso y aplicación en la construcción de pavimentos y carreteras, debe ser acorde con los procedimientos consignados en los referidos Manuales emitidos por la entidad competente y que se encuentran vigentes. Por ello, concluyen que el proyecto de ley presenta observaciones.

4.7 Análisis de Costo Beneficio

Actores	Beneficios
Desarrollo económico y Comercio	<ul style="list-style-type: none"> • La ciudadanía del Perú, contara una infraestructura vial que dinamizara el intercambio de bienes, servicios y pasajeros. • El proyecto, promueve el desarrollo económico, proveyendo acceso a empleos, servicios de salud y educación.
Conectividad	<ul style="list-style-type: none"> • El uso de estabilizadores químicos promueve el desarrollo de la infraestructura vial que conectara a diversos centros poblados

V. Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa



**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

La política de Estado III, Competitividad del País, en el punto 18, búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica:

“...Nos comprometemos a incrementar la competitividad del país con el objeto de alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos de calidad e integre exitosamente al Perú en la economía global. La mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la de la pequeña y micro empresa, corresponde a un esfuerzo de toda la sociedad y en particular de los empresarios, los trabajadores y el Estado, para promover el acceso a una educación de calidad, un clima político y jurídico favorable y estable para la inversión privada así como para la gestión pública y privada. Asimismo, nos comprometemos a promover y lograr la formalización de las actividades y relaciones económicas en todos los niveles...”

VI. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del dictamen recaído en el proyecto de Ley 1605/2021-CR, que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional, el uso de estabilización química en la contratación de vías no pavimentadas y proyectos a nivel nacional, regional y local con el propósito de contribuir al desarrollo económico de la población proporcionándoles accesos viales cuyo uso, consecuentemente, contribuirá en la reducción de la pobreza de los pueblos del país, con el siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional el uso de estabilización química en la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de vías no pavimentadas, con el objetivo reducir el déficit de infraestructura vial, promover la conectividad, habilitar el tránsito de bienes y servicios, incentivar el desarrollo económico y mejorar la accesibilidad.



**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Autoridad competente

Se autoriza al Poder Ejecutivo para que en coordinación con los órganos competentes, realicen las gestiones correspondientes y dicten las normas complementarias pertinentes para la ejecución de la presente ley en un plazo de 60 días.

Salvo mejor parecer,

Dese cuenta.

Sala de Comisión.

Lima, 14 de diciembre de 2022



COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional”

**DICTAMEN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY
1605/2021-CR, LEY QUE DECLARA DE INTERÉS
NACIONAL EL USO DE ESTABILIZACIÓN QUÍMICA EN
LA CONSTRUCCIÓN DE VÍAS NO PAVIMENTADAS**