Proyecto de Ley N° 4024/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

Congresista Digna Calle Lobatón

"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 y Digitalización de Documentos
19 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma Hora 11:18AM

**PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA HABILITACIÓN DE VIAS ALTERNAS EN TODOS LOS PEAJES DE LIMA METROPOLITANA**

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrantes del Grupo Parlamentario **PODEMOS PERÚ (PP),** en uso de las facultades que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú en concordancia con lo establecido en los artículos 22° literal c), 67°, 75° y 76° numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

## PROYECTO DE LEY

## LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA HABILITACIÓN DE VIAS ALTERNAS EN TODOS LOS PEAJES DE LIMA METROPOLITANA

**Artículo 1. Objeto de la Ley**
Con la finalidad de garantizar el derecho constitucional al libre tránsito, declárese de interés nacional y necesidad pública la habilitación de vías alternas en todos los peajes instalados en Lima Metropolitana.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.**
En el marco de la declaratoria de interés nacional, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Municipalidad Metropolitana de Lima con cargo a sus respectivos presupuestos institucionales, planifican acciones con la finalidad de dar viabilidad y ejecutar la habilitación de vías alternas en los peajes ubicados en Lima Metropolitana.

Lima, enero de 2023

**Digna Calle Lobatón**
**Congresista de la República**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 21:59:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 17:27:27-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/01/2023 10:55:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/01/2023 22:00:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/01/2023 10:49:42-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **24** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4024/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. ANTECEDENTES

Durante los periodos legislativos anteriores al actual, no hay propuestas legislativas que procuren el mismo objeto que se persigue con la presente iniciativa.

En otro orden de ideas, se pueden traer a colación el reconocimiento del derecho constitucional al libre transito contenido en el inciso

*"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:*
*(...)*
*11. A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.*
*(...)"*[1]

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, respecto del derecho al tránsito, estableció en la sentencia dictada en el expediente N° 2876-2005-PHC/TC[2], lo siguiente:

*"(...)*
***11. El significado de la libertad de tránsito***
***La facultad de un libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de ius movendi et ambulandi. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee. Se trata de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como***
***"el derecho que tiene toda persona para ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional".***
***El ejercicio de este derecho es fundamental en consideración a la libertad -inherente a la condición humana-, pues es***
***"una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona", cuyo sentido más elemental radica en la posibilidad de transitar en las vías y los espacios públicos. Sin embargo, de ello no puede aseverarse que el derecho sea absoluto sino que tiene que ejercerse según las condiciones que cada titular del mismo posee, según las limitaciones que se deben observar (análisis infra sobre la materia).***
*Como se observa, la libertad de tránsito se encuentra relacionada sobre todo con la capacidad locomotora por parte de los nacionales y extranjeros para*

[1] https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-noviembre2022.pdf
[2] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02876-2005-HC.pdf

*transitar dentro el país. Sin embargo, se le debe dotar de un contenido más específico. Debe incluir, además, la facultad de cada uno de los residentes de una localidad, de un poblado o de una ciudad para movilizarse dentro de ella y en las zonas o urbanizaciones que las componen.*
*(...)*
***14. La protección que se realiza a través de la libertad de tránsito***
***La facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público.*** *En el primer caso, el ius movendi el ambulandi se expresa en el tránsito por parques, calles, avenidas, carreteras, entre otros. En el segundo, por ejemplo, se muestra en el uso de las servidumbres de paso. En ambos casos, el ejercicio de dicha atribución debe efectuarse respetando el derecho de propiedad y las normas derivadas del poder de Policía.*
*Asimismo,* ***el goce de dicho derecho supone la utilización de una vía de circulación y de un medio de transporte. En 10 relativo a la vía de circulación, ésta puede ser terrestre, subterránea, aérea, marítima, fluvial o lacustre. En cuanto al medio de transporte, éste puede ser pedestre, vehicular o a lomo de bestia.***
*Queda claro que a partir de la evolución de la tecnología y la rapidez de desplazamiento en el mundo de hoy en día, no sólo puede permitirse el reconocimiento de un derecho como es el de la libertad de tránsito a través de los propios medios (personales), sino que ha de admitirse la utilización de elementos tecnológicos diversos -motorizados o no- para que la población pueda llegar a su destino, cuando se esté trasladando. Entre estos medios se encuentran autos, motos, camiones, aviones, barcos, bicicletas y cualquier otro que permita este libre ejercicio del movimiento. Por ello,* ***el mecanismo para el ejercicio de la libertad de tránsito no incluye tanto la permisión de la suficiencia humana propiamente dicha (léase, a través de su caminar, su trotar o su correr), como la protección a los vehículos que fácilitan o posibilitan la locomoción correspondiente.***
*Por lo tanto, será materia de protección en sede constitucional la libertad de tránsito a través de transportes motorizados, como puede ser una camioneta rural, coloquialmente conocida como 'combi', tal como se muestra en el caso concreto. Al respecto, este Colegiado precisó en la sentencia del Expediente N.O 3247-2004- HC/TC, que el derecho fundamental al tránsito posibilita la libre circulación de un ciudadano por una vía automovilística, y sobre cuya base fue declarada fundada la demanda de hábeas corpus planteada.*
*(...)" (énfasis nuestro)*

## II. ANÁLISIS DEL PROBLEMA

### a. Los problemas que se pretenden resolver

Con el presente proyecto se propone resolver el problema que subyace en la necesidad que tienen los habitantes de Lima Metropolitana de disfrutar

plenamente el derecho al libre tránsito, el cual es limitado como consecuencia de la instalación de peajes que fueran concesionados por la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima Sociedad Anónima EMAPE S.A. (EMAPE) a las empresas Rutas de Lima SAC, y Línea Amarilla SAC., hoy Lima Expresa SAC.

A la fecha, se cuentan instalados 18 peajes concesionados en toda Lima Metropolitana, cuya licitud y transparencia se encuentra controvertida al estar vinculado con innumerables actos de corrupción, de los cuales se encuentra el caso del señor Domingo Arzubialde[3], el arresto domiciliario ordenado a la ex alcaldesa de Lima Metropolitana señora Susana Villarán[4].

En el distrito de Puente Piedra, por ejemplo, la Empresa Municipal Administradora de peaje de Lima Sociedad Anónima EMAPE S.A. (EMAPE) ya administraba el peaje Chillón sentido Norte Sur, pero con ocasión al contrato de concesión suscrito el 09 de enero del año 2013 por la Municipalidad Metropolitana de Lima en favor de la empresa Rutas de Lima S.A.C., filial de la empresa Constructora Norberto Odebrecht S.A. y Odebrecht Participacoes e Investimentos S.A., se autorizó la construcción e instalación del peaje chillón sentido sur-norte.

El 29 de diciembre de 2016 la concesionaria Rutas de Lima implementó las garitas y dio inicio al cobro del peaje de Chillón en el sentido sur - norte, en Puente Piedra. Este cobro empezó con nuevas tarifas de 5 soles vehículos particulares y 4,50 soles por eje en vehículos pesados, hecho este que fue repudiado por la población, al ser quemada la caseta de cobro, tal como se puede apreciar en las siguientes imágenes:

Fuente: https://peru21.pe/lima/tragedias-2017-violencia-peaje-panamericana-norte-390028-noticia/

[3] https://larepublica.pe/politica/2022/03/24/lamsac-exgerente-de-susana-villaran-mantendra-condena-por-aumento-ilegal-de-peajes/

[4] https://andina.pe/agencia/noticia-susana-villaran-ordenan-excarcelacion-inmediata-exalcadesa-lima-796903.aspx

Fuente: https://elpopular.pe/actualidad-policiales/2017-01-05-panamericana-norte-queman-nuevo-peaje-chillon-alza-peaje-foto-video?ref=3

Fuente: Agencia Andina de Noticias. https://www.youtube.com/watch?v=t3l9GeaigyA

Las protestas surgieron como consecuencia de la instalación del peaje Chillón en el sentido sur - norte y con ello el incremento de la tarifa, puesto que la población para ir de un lado al otro de la Panamericana Norte debía pagar el peaje.

Como consecuencia de la quema del peaje "espejo" en chillón, la Municipalidad Metropolitana de Lima dispuso la suspensión de la instalación del peaje por parte de la concesionaria Rutas de Lima SAC., lo cual trajo como consecuencia, por un lado, una transitabilidad relativamente libre para la población de Puente Piedra y Lima Norte, y por el otro, el proceso arbitral que determinó que la Municipalidad Metropolitana de Lima debe pagar a la concesionaria Rutas de Lima de la indemnización por unos S/.230 millones de soles como compensación por los meses en que esta empresa no recaudó el peaje Chillón entre el 29 de diciembre del 2016 y el 31 de octubre del 2018.[5]

El peaje que está a la altura del Km 25 de la Carretera Panamericana Norte es, para algunos, inconstitucional como no hay rutas alternas limita y hasta impide el libre tránsito.

Para otros es irregular porque está prohibido poner peajes dentro de las ciudades y el km 25 hace años que está dentro de la ciudad. Y para otro grupo es impráctico porque incrementa el costo de traslado de todas las personas: algunas tienen que pagar peaje para ir al mercado. Como el trazado del Metropolitano en varios tramos (especialmente Barranco), el peaje de Chillón o Shangri-La parte al distrito de Puente Piedra. Así de anti técnico.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo se ha pronunciado desde el año 2017, sobre el costo de la tarifa de los peajes y su legitimidad, así como sobre el cobro del peaje electrónico, haciendo propuestas y exigiendo a las autoridades la realización de revisiones, renegociaciones y reformas legislativas en favor de los derechos ciudadanos. Su intervención está orientada a cautelar el derecho al libre tránsito, el cual no se reduce solo a movilizarse, sino que hace viable otros derechos como al trabajo, salud, educación, entre otros, impactando en el crecimiento económico de la ciudad y en la calidad de vida de sus habitantes.

Todo ello, implica la habilitación de vías alternas que respeten estándares socialmente aceptables. Lo ideal es contar con vías alternas de calidad que aseguren un tiempo razonable para el desplazamiento medidas acordadas contractualmente por las gestiones ediles. En un contexto como el que estamos viviendo, resulta inadmisible que los modelos económico financieros de este tipo de contratos, sigan siendo confidenciales.

Similar panorama ocurre en los peajes situados en el distrito de Lurín, La Molina, Santa Anita, Cercado de Lima, El Agustino, entre otros, donde los peajes impiden el libre transito de la población, y en los que se han suscitado reclamos masivos de los vecinos y demandas de habeas corpus[6].

[5] https://peru21.pe/politica/municipalidad-de-lima-luis-castaneda-arbitraje-peaje-chillon-municipalidad-de-lima-perdio-arbitraje-por-el-caso-peaje-chillon-noticia/
[6] https://www.exitosanoticias.pe/actualidad/como-calificar-prestamo-s-50-mil-capital-trabajo-n91144

Mayor evidencia de la problemática se puede apreciar en la avenida Morales Duárez a la altura del Puente el ejército, donde la concesionaria Línea Amarilla SAC., hoy Lima Expresa con la finalidad de instalar el puente el ejercito eliminó el trazo vial que anteriormente conectaba el Asentamiento Humano Daniel Alcides Carrión con la Avenida Morales Duárez.

Finalmente, se precisa que cuando los peajes de Lima Metropolitana los administraba Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima Sociedad Anónima EMAPE S.A. (EMAPE) se contaban con vías alternas libres en los cuales los administrados podían optar entre ir por vías libres o pagar el peaje.

b. **Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad**

El presente proyecto de Ley, se fundamenta en un conjunto de premisas que guardan relación directa con la necesidad, viabilidad y oportunidad que a continuación se detallan:

La discrecionalidad de elegir si se paga el peaje o no, se encuentra conculcado como consecuencia de la suscripción de los contratos de concesiones con las empresas Línea Amarilla SAC., y Rutas de Lima SAC., circunstancia que no ocurrían cuando los peajes los administraba la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima Sociedad Anónima EMAPE S.A. (EMAPE).

En la misma línea, con la habilitación de vías alternas en todos los peajes de Lima Metropolitana, el AA. HH., Daniel Alcides Carrión ubicado en Lima Cercado podrá recuperar la transitabilidad conculcada cuándo la empresa Lina Amarilla SAC., ejecutó la obra para instalar el peaje el ejército, el mismo que no fue contemplado dentro del contrato de concesión, tal como se puede apreciar del anexo 10 del contrato de concesión, en el que se determina la ubicación de las casetas de peajes en el extremo norte de la Línea Amarilla[7], a ser establecidos en:

| OBRAS PRINCIPALES | UBICACIÓN POR COORDENADAS | |
|---|---|---|
| Monterrico | E = 285233 | N = 8664847 |
| Separadora Industrial | E = 285412 | N = 8665258 |
| Santa Anita | E = 285187 | N = 8666406 |
| Ramiro Priale | E = 283481 | N = 8669128 |
| Nicolas Ayllón | E = 285042 | N = 8666320 |
| PE-1 | E = 277427 | N = 8668318 |
| PE-2 | E = 279804 | N = 8667925 |

PE-01 e PE -02 son los peajes del túnel, siendo PE-01 en el sentido Oeste - Este y el PE-02 en el sentido Este - Oeste. Las cordenadas de ubicación para estos dos peajes son indicativas. La ubicación definitiva será establecida en el Estudio Definitivo de Ingeniería.

https://gestion.pe/peru/peajes-admiten-a-tramite-demanda-de-habeas-corpus-presentada-por-regidores-contra-linea-amarilla-municipalidad-de-lima-lamsac-noticia/

[7] LineaAmarilla_9_contrato_anexos_LineaAmarilla-1.pdf (invermet.gob.pe)

Conforme a lo señalado, se evidencia con claridad no solo la vulneración del derecho a libre tránsito al eliminando por completo el acceso que se tenía desde la avenida Mortales Duárez a la Avenida Alfonso Ugarte, sin tener ningún sustento técnico, con la única intención obligar al pago de peajes sin rutas alternas, sino que también, se erigió el peaje el ejercito fuera de los limites contenidos en el contrato de concesión que fuera suscrito por la Municipalidad metropolitana de Lima con la Empresa Línea Amarilla SAC.

En cuanto al peaje separadora industrial, la concesionaria obtuvo arbitraje a favor donde ordenó a la concesionaria establecer las acciones necesarias para evitar que se use la vía alterna que implementó la Municipalidad distrital de la Molina, con lo cual, se le limita al usuario el derecho a elegir si paga el peaje o no.[8]

La concesionaria Rutas de Lima SAC., por su parte, también viene bloqueando las vías alternas existente, circunstancia que fuera ya advertida por la Defensoría del Pueblo en sucesivas ocasiones, tal como se puede apreciar en el siguiente reporte periodístico[9]:

**Defensoría del Pueblo: bloques de cemento afectan derecho al libre tránsito en Villa El Salvador**

11:09 AM 09/07/2022

- ***Entidad verificó presencia de estructuras instaladas por empresa Rutas de Lima en zona no concesionada, vulnerando derecho al libre tránsito de manera ilegal.***

En un recorrido en Villa El Salvador, al sur de Lima, la Defensoría del Pueblo pudo constatar la presencia de cerca de 20 bloques de cemento que habrían sido colocados de manera irregular por la empresa Rutas de Lima en una zona que no forma parte del área entregada en concesión, afectando de esta manera el tránsito de transportistas de carga pesada que se ven impedidos de circular entre dichas estructuras.

[8] https://elcomercio.pe/lima/transporte/la-molina-con-bloques-cierran-via-auxiliar-que-fue-habilitada-en-la-av-separadora-industrial-para-evitar-peaje-municipalidad-de-lima-jorge-munoz-alvaro-paz-de-la-barra-lima-expresa-rmmn-noticia/

[9] https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-bloques-de-cemento-afectan-derecho-al-libre-transito-en-villa-el-salvador/

En virtud de lo antes señalado, existen sobradas circunstancias y hechos que conllevan a establecer que el proyecto de ley resulta urgente y necesario.

Por su parte, el inciso 11 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la libre circulación a toda la población de Lima Metropolitana, el cual se encuentra perturbado ante la instalación de las casetas de peajes, por ende, la declaratoria de interés público de la habilitación de vías auxiliares donde se encuentran los 18 peajes en Lima, es necesaria y oportuna, más aún, cuando los servicios de serenazgo y seguridad ciudadana no pagaran peaje.

La vías alternas o auxiliares a la red vial concesionada por Lima Metropolitana, son arterias viales no concesionadas, por ende, podrían ser intervenidas por el Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles de gobiernos.

En esa línea, el contrato de concesión suscrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima con la Empresa Rutas de Lima S.A.C.,[10] admite las vías auxiliares o de servicios adyacentes a los peajes o la ruta concesionada, tal como se puede apreciar en el siguiente extracto:

1.98. Pistas Secundarias

Son las pistas de servicio o tránsito local, que se ubican en los costados del derecho de vía de las Vías Expresas, las cuales se administran bajo responsabilidad distrital (usualmente generadas por las habilitaciones urbanas), cuyos módulos transversales como componentes de las secciones viales normativas del Sistema Vial Metropolitano, se resumen con las siglas "PS", cuyas precisiones y aplicación en el presente Contrato se desarrollan en el Anexo N° 01.

Son aquellas identificadas como "PS" que corresponden al módulo vial definido en la Ordenanza N° 341 – Plano del Sistema Vial Metropolitano de Lima.

En razón de lo expuesto, la propuesta declarativa es viable.

## III. IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional ni legal, menos aún contraviene lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Como quiera que la propuesta es declarativa, es preciso traer a colación lo sostenido por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, a través el Informe Legal N° 036-2013-JUS/DNAJ de fecha 10 de abril de 2013, donde sostiene que "*las propuestas normativas que incorporen las categorías necesidad pública e interés nacional deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá domo fin último la protección de la dignidad de la persona humana atendiendo a los siguientes parámetros:*

[10] https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf

- *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado."*[11]

En ese sentido, la presente propuesta legislativa, procura llamar la atención del Poder Ejecutivo para una mejor distribución de la riqueza.

## IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no tiene incidencia de gasto público, toda vez que no demanda gastos adicionales del Tesoro Público, menos aún, cuando su propósito es declarativo, que, de ser aplicado por la Municipalidad Metropolitana de Lima en coordinación con el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, se beneficiará la población de Lima Metropolitana, en particular a toda la población que se ha visto perjudicada por los bloqueos abusivos de vías auxiliares a los peajes.

## V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2022-2023 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL

### V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el sexagésimo octavo tema de la agenda legislativa del Congreso de la República para el período 2022-2023, el cual, a su vez se encuentra vinculado con la décima sétima política de estado "*afirmación de la economía social de mercado*", el cual se encuentra inmerso dentro del segundo objetivo del acuerdo nacional relacionado con la *"equidad y justicia social"*, en la que se prioriza el siguiente tema:

- Medidas a favor de los consumidores.

### V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la décima séptima política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la afirmación de la economía social de mercado, para cuyo objetivo, se contempla, entre otros, el siguiente:

- Evitar el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio.

[11] Páginas 24 y 25 del dictamen del dictamen del PL N° 623/2021-CR