CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROYECTO DE LEY N° 12418/2025-CR RU 2046622
15 SEPTIEMBRE 2025 05:34 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: TAGUILAR

Proyecto de Ley N° _____

LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS USUARIOS DE LAS VÍAS VEHICULARES A UN TIEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CINCO MINUTOS PARA PAGAR LA TARIFA DE PEAJE

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 107º de la Constitución Política del Perú, en concordancia con lo establecido en los artículos 22º literal c), 67°, 75º y 76º numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE
LEY QUE RECONOCE EL DERECHO DE LOS USUARIOS DE LAS VÍAS VEHICULARES A UN TIEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CINCO MINUTOS PARA PAGAR LA TARIFA DE PEAJE

Artículo 1.- Objeto
La presente Ley tiene como objeto incorporar en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el derecho de los consumidores a un tiempo máximo de espera de cinco (5) minutos para pagar la tarifa de peaje, desde que ingresa al carril de pago.

Artículo 2.- Incorporación del literal m) del numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor
Se incorpora el literal m) del numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual queda redactado en los términos siguientes:

> "**Artículo 1.- Derechos de los consumidores**
> 1.1 En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:
> (…)
> **m. A un tiempo máximo de espera de cinco (5) minutos para pagar la tarifa de peaje desde que ingresa al carril de pago."**

Artículo 3.- Señalización vertical sobre el tiempo de espera para el pago de peaje
La entidad pública que administre peajes o los haya otorgado en concesión, tiene la obligación de colocar las señales y carteles visibles que indique el tiempo de espera para el pago de peaje, conforme a los criterios y características que se establecen en el reglamento de la Ley.

Artículo 4.- Cláusula para la liberación del tráfico vehicular por congestionamiento superior a los 5 minutos.
Todo contrato de concesión vial que otorgue el Estado, en sus tres niveles de gobierno, debe contener la cláusula que obligue al concesionario a no cobrar peajes en razón de un congestionamiento superior a cinco (5) minutos, en cuyo caso, debe permitir la libre circulación hasta que el tiempo de congestión esté por debajo de ese lapso de tiempo. La liberación de la circulación por congestionamiento, no le genera al concesionario derecho para obtener compensaciones por las tarifas dejada de cobrar por el exceso del límite previsto en la Ley.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 13:38:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 13:39:03-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA: Reglamentación
El Ministerio de Transportes y Comunicaciones reglamenta la presente Ley, en un plazo de treinta (30) días calendarios, contados a partir de su publicación.

Lima, setiembre de 2025.

DIGNA CALLE LOBATÓN
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CALLE LOBATON Digna FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 10:59:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/09/2025 14:37:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 14:01:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/09/2025 15:19:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/09/2025 15:05:07-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

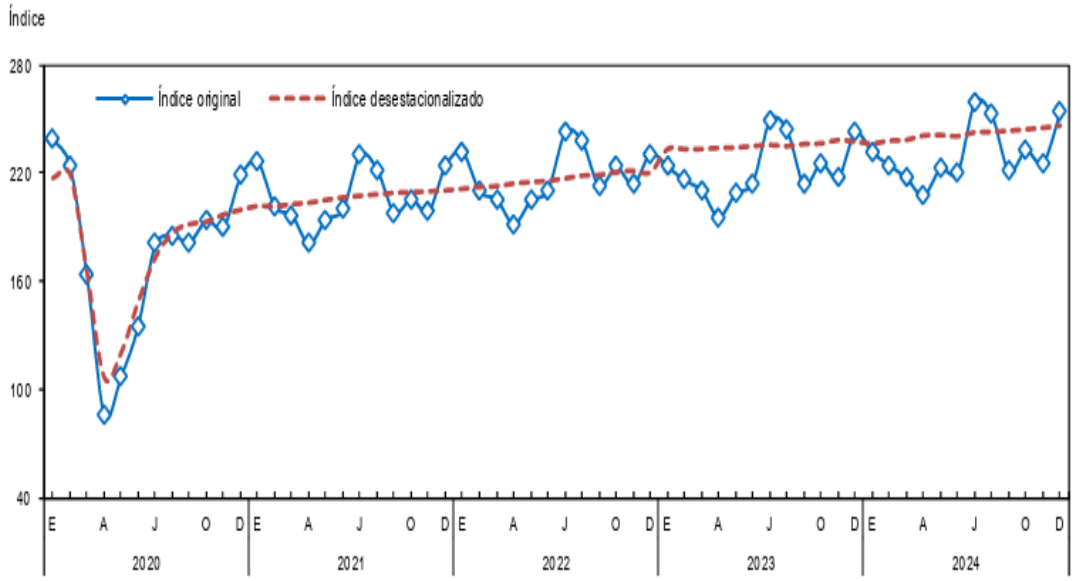
I. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER Y FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1. PROBLEMA QUE SE PRETENDE RESOLVER

Con el presente proyecto se propone resolver la problemática relacionada con la pérdida de tiempo que padecen los usuarios de las vías vehiculares, sujetas al cobro de peajes, sea concesionado o administrado por las entidades del gobierno nacional, gobierno regional o gobierno local. Dicho problema, se encuentra asociado principalmente a los siguientes factores:

1. Aumento del flujo vehicular y el parque automotor, de acuerdo con el informe técnico **"Flujo Vehicular por Unidades de Peaje"**[1] elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a diciembre de 2024, el cual se traduce en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 01
Perú: Evolución del Índice Nacional del Flujo Vehicular, 2020 - 2024
(Año Base 2007 = 100,0)



Serie desestacionalizada con el programa ARIMA X-13.
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática - OTED.

En el referido informe se evidencia un notable incremento de tráfico vehicular en los peajes ubicados en la red vial nacional en 700 mil autos al comparar el mes de diciembre de 2023 en el que transitaron 6,551,489 vehículos con el mes de diciembre de 2024 en el que transitaron 7,254,927, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

[1] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7667953/6496406-informe-tecnico_flujovehicular.pdf?v=1740099242

Anexo 06. Perú: Flujo Vehicular, según departamento, 2023 - 2024
(Unidades)

Departamento	2023 P/	2024 P/
	Dic.	Dic.
Total	**6 551 489**	**7 254 927**
Amazonas	58 505	65 702
Áncash	411 978	448 907
Apurímac	49 835	56 380
Arequipa	828 670	860 609
Ayacucho	32 946	37 182
Cajamarca	47 880	50 969
Cusco	20 044	22 168
Huánuco	60 984	65 004
Ica	527 442	597 636
Junín	295 571	294 008
La Libertad	1 010 641	1 081 968
Lambayeque	181 607	328 673
Lima	1 950 566	2 026 573
Madre de Dios	32 219	102 436
Moquegua	150 711	151 144
Piura	586 748	672 070
Puno	125 315	208 707
San Martín	83 970	93 743
Tacna	95 857	91 048
Tumbes	-	-

P/ Preliminar
Nota: En el Callao y en los departamentos de Huancavelica, Loreto, Pasco y Ucayali no existen unidades de peaje.
Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones - PROVIAS Nacional
Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN
Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática - OTED

Del cuadro precedente se aprecia que, en las regiones donde se identifican mayor circulación en los peajes ubicados en la red vial nacional son Lima, La Libertad y Arequipa.

En cuanto al flujo vehicular en las vías concesionadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima a las concesionarias Línea Amarilla (Hoy Lima Expresa) y a Rutas de Lima, no se cuenta con información vigente y pública respecto al flujo vehicular, no obstante, de acuerdo con el Informe Defensorial N° 001-2024-DP/AMASPPI "La concesión vías nuevas de lima otorgada a Rutas de Lima S.A.C. lecciones que debemos aprender"[2] refiere que el flujo vehicular correspondiente al año 2012 (antes de la entrega de las operaciones de los peajes a Rutas de Lima) se tenía un flujo anual de 29 millones de vehículos, el cual aumentó a más de 40 millones de vehículos para el año 2022; de lo que se puede inferir que, los peajes de Lima Metropolitana reflejan mayor nivel de congestionamiento que el resto de los peajes ubicados a nivel nacional.

En cuanto al parque automotor, este se ha incrementado considerablemente de acuerdo con la información publicada por la Oficina de Estadística del Ministerio de Trasporte y Comunicaciones, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

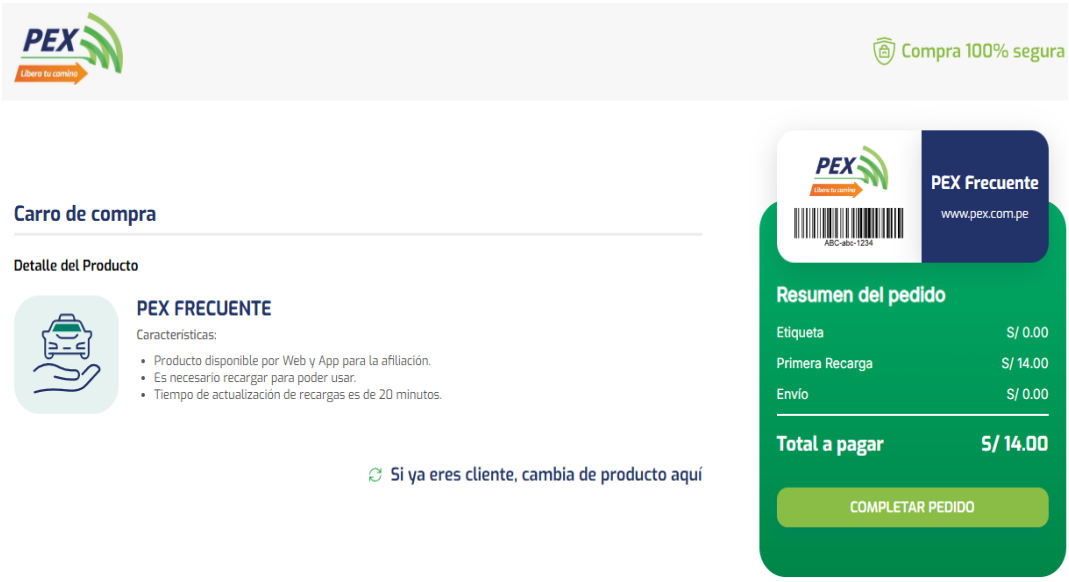
[2] https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/la-concesi%C3%B3n-v%C3%ADas-nuevas-de-lima-otorgada-a-rutas-de-lima-sac-lecciones-que-debemos-aprender.pdf

PERÚ - PARQUE AUTOMOTOR NACIONAL 2011 – 2023	
2011	1,979,865 vehículos
2012	2,137,837 vehículos
2013	2,287,875 vehículos
2014	2,423,696 vehículos
2015	2,544,133 vehículos
2016	2,661,719 vehículos
2017	2,786,101 vehículos
2018	2,894,327 vehículos
2019	3,004,308 vehículos
2020	3,070,704 vehículos
2021	3,186,730 vehículos
2022	3,303,476 vehículos
2023	3,422,588 vehículos

Fuente: Asociación Automotriz del Perú – AAP /Ministerio de Transporte y Comunicaciones

Como se puede observar, en el año 2011 el parque automotor era de 1.9 millones de vehículos y para el año 2023, éste superó los 3.4 millones de vehículos, lo cual representa el incremento del en un 72.87 %.

2. El universo de los usuarios de los peajes, no posee dispositivos de pagos electrónicos, y ello obedecería a que el dispositivo electrónico para el telepeaje tiene un costo que asumen los consumidores, toda vez que, en los contratos de concesiones viales no se aprecia una disposición contractual que permita la entrega gratuita de dichos dispositivos, así, por ejemplo, la concesionaria Lima Expresa que emplea la modalidad Pex , el dispositivo electrónico tiene un costo de S/ 14 soles, conforme se aprecia en la siguiente imagen:



Como se puede apreciar de la imagen, el dispositivo pex es un cargo adicional al cobro del peaje.

Por otro lado, la concesionaria Rutas de Lima venía aplicando el cobro por el "TAG" para el uso del telepeaje y la recarga de saldo, sin embargo, por disposición de la Municipalidad Metropolitana de Lima tal modalidad fue suspendida; esta misma situación, se logra identificar en la Red Vial N° 6 operada por la concesionaria COVIPERU donde OSITRAN dispuso la suspensión del cobro a los usuarios del "TAG" y la recarga de saldo.

3. Por la falta de una gestión eficiente por parte de las concesionarias al no ofrecer alternativas que permita ahorrar tiempo y recursos, tanto en sus operaciones como a los consumidores.

I.2. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

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:

En primer lugar, la incorporación del literal m) del numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el que se reconoce el derecho de los consumidores a un tiempo máximo de espera de 5 minutos para pagar la tarifa de peaje desde que ingresa al carril de pago atiende a la problemática que se encuentra asociada con el congestionamiento vehicular que causan las instalaciones de las garitas de peaje manuales y/o infraestructura para el pago electrónico instalados en la red vial nacional, departamental o provincial, siendo estos concesionados o no, ya que tal barrera física genera una pérdida significativa de tiempo para los usuarios que utilizan la infraestructura vía pública terrestre.

De hecho, en la exposición de motivos[3] del Decreto Supremo N° 018-2024-MTC, que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por el Decreto Supremo N° 033-2001-MTC para la implementación del telepeaje, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) presentó una tabla suministrada por la concesionaria Lima Empresa (Antes Línea Amarilla) donde se contempla los tiempos promedio de espera tanto con el pago tradicional y el pago electrónico, tal como se observa a continuación:

Tabla 5. Tiempo promedio de espera y de atención con pago tradicional y con pago electrónico en Lima

Peaje	Tiempo promedio de espera en cola (minutos)		Tiempo de atención para el cobro(segundos)	
	Pago tradicional	Pago electrónico	Pago tradicional	Pago electrónico
P1 Monterrico Entrada	4.3	1.5	11.7	4.6
P2 Monterrico Salida	2.9	1.0	12.4	4.6
P8 Huanuco	6.3	5.0	11.0	4.3
P9 Fuente del Ejercito	0.0	0.0	10.3	4.9
P10 Estadio	0.3	0.0	11.6	4.3

Fuente: Concesionaria Lima Expresa.

[3] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7277696/6131939-exposicion-de-motivos-decreto-supremo-n-018-2024-mtc.pdf?v=1732573337

Como se puede observar, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), en la exposición de motivos del Decreto Supremo mencionado en el párrafo anterior, ha identificado que las garitas ubicadas en las estaciones Huánuco y Monterrico son las que presentan mayor congestión vehicular, las mismas que se encuentran operadas por la empresa Lima Expresa.

Ahora bien, cabe precisar que, la medición detallada en la tabla precedente no refleja el tiempo de espera que experimentan los usuarios durante las horas punta, toda vez que el parámetro de cálculo del tiempo de espera en cola es de 24 horas conforme a lo pactado en la sesión II del anexo correspondiente al índice de serviciabilidad el Contrato de Concesión[4] suscrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima con la empresa Línea Amarilla SAC (Lima Expresa), tal como se aprecia en la siguiente imagen:

Congestión en las estaciones de peaje. (TEC)

La congestión en las estaciones de peaje se medirá por el "tiempo de espera en cola" (TEC), el que se medirá en el terreno como el promedio ponderado (por el número de vehículos atendidos por carril) en el sentido del tránsito que se mida. El método de medición será el "método de las placas de rodaje" donde se anota el número de la placa de rodaje de los vehículos y la hora en que se detienen para formar cola y salen después de haber pagado el peaje, para luego procesar los datos en gabinete. El largo de la medición deberá ser de 24 (veinte y cuatro) horas.

Nivel de Servicio

Conforme al criterio de medición de dicho contrato, se evidencia que el tiempo de espera en cola no se mide en las horas punta.

En ese sentido, si se efectúan una medición en tales circunstancias y en los fines de semana y feriados, el tiempo de espera sería significativamente mayor al indicado en tabla.

Así mismo, es preciso acotar que la exposición de motivos del Decreto Supremo Nº 018-2024-MTC no contiene información sobre el tiempo promedio de espera en cola de la concesionaria Rutas de Lima; sin embargo, existen reportes sobre el congestionamiento vehicular que diariamente padecen miles de usuarios, tal y como se aprecia de las siguientes imágenes:

Fuente: Canal N[5]

[4] https://www.limaexpresa.pe/wp-content/uploads/2022/08/Contrato.pdf
[5] https://twitter.com/canalN_/status/1773404860848742717

Fuente: Defensoría del Pueblo[6]

De las imágenes precedentes se desprende que el congestionamiento vehicular en horas punta que generan las garitas instaladas para el cobro de peajes ya sea manual o la infraestructura para el pago del peaje de manera electrónica, afecta el tiempo de los usuarios de la infraestructura vial.

Por otro lado, la exposición de motivos del Decreto Supremo Nº 018-2024-MTC no describe el tiempo máximo de espera en la red vial concesionada por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 6. Información en la red vial concesionada

Concesión	Financiamiento	Tiempo promedio espera en cola		Tiempo promedio de atención para cobro	
		Pago tradicional	Pago electrónico	Pago tradicional	Pago electrónico
IIRSA Sur, Tramo 3: Inambari-Iñapari	Cofinanciado	00:41	--	00:26	--
Tramo Vial - Ovalo Chancay - Huaral - Acos	Cofinanciado	00:17	--	00:17	--
Red Vial Nº 4 - Pativilca - Puerto Salaverry	Cofinanciado	00:49	--	00:20	--
IIRSA Sur, Tramo 2 : Urcos-Inambari	Cofinanciado	00:12	--	00:00	--
IIRSA Norte: Paita-Yurimaguas	Cofinanciado	00:37	--	00:23	--
Tramo Vial Desvío Quilca - Desvío Arequipa (Repartición)-Desvío Matarani-Desvío Moquegua-Desvío Ilo-Tacna-La Concordia	Autosostenible	00:30	--	00:14	--
IIRSA Centro - Tramo 2	Autosostenible	00:25	--	00:25	--
Longitudinal de la Sierra Tramo 2: Ciudad de Dios-Cajamarca-Chiple, Cajamarca-Trujillo y Dv. Chilete-Emp. PE-3N	Cofinanciado	01:24	--	00:56	--
IIRSA Sur, Tramo 4: Azángaro-Inambari	Autosostenible	--	00:37	--	00:00:03
Buenos Aires-Canchaque	Cofinanciado	sin datos	sin datos	00:14	--
Tramo Vial - Mocupe - Cayaltí - Oyotún	Cofinanciado	00:26	--	00:23	--
Red Vial Nº 6 - Pucusana-Cerro Azul-Ica	Cofinanciado	sin datos	sin datos	00:16	00:01
Red Vial Nº 5 - Tramo Ancón-Huacho-Pativilca	Cofinanciado	00:36	--	00:23	--

Fuente: –Dirección General de Programas y Proyectos en Transportes - DGPPT

[6] https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-aclara-que-contrato-de-concesion-de-linea-amarilla-exige-tiempo-de-espera-menor-a-cinco-minutos-en-peajes/

De la tabla insertada, no se aprecia con claridad cuál fue la unidad de tiempo empleada para la medición, ni si la muestra tomada fue aplicada en horas punta.

Conforme a lo señalado anteriormente, se evidencia que el congestionamiento vehicular provocado por las garitas para el cobro manual de peaje y la infraestructura para el pago electrónico del mismo, genera un gran problema para los usuarios de la infraestructura vial pública terrestre.

En mérito de la problemática advertida, la incorporación del derecho de los consumidores a un tiempo máximo de espera de 5 minutos resulta necesaria y oportuna.

En segundo lugar: partiendo de las definiciones de peaje y telepeaje contenidas en el Reglamento Nacional de Transito (Artículo 2 del Reglamento Nacional de Tránsito aprobada mediante Decreto Supremo Nº 033-2001-MTC) y la finalidad de las concesiones (Artículo 20 del Decreto Legislativo 1362, Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos) el propósito del pago del peaje por el uso de la infraestructura vial pública terrestres no es otro que para garantizar niveles de servicio óptimos para los usuarios, vale decir, que se ofrezca mejores condiciones a los usuarios de la infraestructura vial, como por ejemplo, mejores ventajas en tiempo y conservación de las vías.

Ahora bien, la garantía del servicio óptimo se pierde cuando el consumidor pierde tiempo valioso en la espera para pagar peaje cuando ingresa al carril de pago.

En ese sentido, resulta perjudicial que el usuario de las vías sujetas al pago de peaje, tengan que esperar 5 minutos, o hasta 30 minutos a más, en horas punta, para pagar peaje; por ende, la iniciativa desde este punto de vista resulta en necesaria y oportuna.

En tercer lugar, el derecho a la libre circulación se encuentra reconocido expresamente en el numeral 11 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú; precepto que fuera interpretado por el Tribunal Constitucional en la sentencia dictada en el expediente N° 01072-2023-PHC/TC, de la siguiente manera:

> *"(…)*
> *8. Por eso mismo, este Tribunal Constitucional considera que el contenido constitucionalmente protegido d**el derecho fundamental al libre tránsito garantiza que** tanto los nacionales como los extranjeros que cumplan con la normativa de extranjería, se encuentren facultados **para circular por todo el territorio nacional, sin más limitaciones que aquellas que en cada caso en concreto resulten razonables y proporcionales; lo que presupone que la constitucionalidad de cualquier limitación o perturbación se encuentre plenamente justificada, pues, de lo contrario, resultaría inconstitucional.***
>
> *9. Así las cosas, **este Tribunal Constitucional entiende que el derecho fundamental al libre tránsito es un elemento conformante de la autodeterminación personal y, al mismo tiempo, es un requisito indispensable para el ejercicio de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, al trabajo, a la educación, a la salud, entre muchos otros más. En ese sentido, su violación también puede conllevar, como efecto espejo, la conculcación concurrente de otros derechos fundamentales**.*
> *(…)*

> *66. Por tanto, si el titular del derecho fundamental al libre tránsito decide, en ejercicio de su autodeterminación personal,* ***transitar por una vía más ventajosa que el resto, pero que subordina su utilización al pago del peaje;*** *necesariamente tendrá que pagarlo. No obstante, si no desea hacerlo, debe brindársele la posibilidad de poder transitar por otra que se encuentre exenta de peaje."*[7] (énfasis propio)

De la interpretación constitucional citada, se puede afirmar que la vía concesionada en la cual se deba pagar peaje subyace de manera implícita que el transitar **de manera más ventajosa que el resto**, una ventaja dentro del cual, se puede incluir el factor tiempo, pues de nada serviría transitar por una vía donde se paga peaje si se pierde igual o más tiempo que una vía donde no hay peajes.

En cuarto lugar, la presente iniciativa legislativa no perturba, lesiona o colisiona con los contratos-ley que el Estado haya podido otorgar en el marco del precepto establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, dado que, el tiempo de espera en cola ha sido tomado como una medida de gestión de la explotación de la concesión, a saber:

- Como medida para implementar un método más célere y ágil para el cobro del peaje, y donde se concibe al usuario como beneficiario del servicio; y
- Como medida para que el concesionario se vea obligado a permitir la libre circulación hasta reducir el tiempo de espera a un tiempo más razonable y proporcional.

Así, en el contrato de concesión suscrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima con la Concesionaria Línea Amarilla (Hoy Lima Expresa), se concibe al usuario como "beneficiario del servicio prestado por el concesionario", y al que debe ser entendido como el pago del peaje por circular por la arteria vial concesionada, pero, en el cuerpo del contrato, no se define, ni se regula, el derecho del usuario a un tiempo de espera para pagar el peaje, menos aún, cuando en la sección I, del anexo I de referido contrato, en el que se desarrollan los "parámetros de condiciones y serviciabilidad" en el que refleja el tiempo máximo de espera en estaciones de peajes bajo la siguiente regla:

> *"Se exigirá a la Sociedad Concesionaria mantener un tiempo de atención* ***a los usuarios inferior a 5 minutos por vehículo****, inclusive en las horas de mayor demanda, por no más de 80% de 1 día de operación".*[8]

De lo citado, se desprende que, el tiempo de atención a los usuarios para pagar peaje, es una medida de gestión interna entre el concedente y el concesionario en la que no participa el usuario, a quien se le concibe como beneficiario sujeto a una relación de consumo y no contractual.

El fenómeno del congestionamiento, conforme a mencionado contrato ley, dispone la medición bajo el "método de medición por placa", para que el concesionario lo evalúe en gabinete y el supervisor conforme a su potestad le solicite la modificación del sistema de atención. A ello se suma que, la tabla 4 de las penalidades relacionadas con la sección VII del contrato, no hay una penalidad tipificada específicamente por el

[7] https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2024/01072-2023-HC.pdf

[8] Contrato de Concesión con la Concesionaria Línea Amarilla S.A.C. (Hoy Lima Expresa). Páginas 16, 51, 52, 110 y 284. https://www.limaexpresa.pe/wp-content/uploads/2022/08/Contrato.pdf

incumplimiento del tiempo de espera en cola para pagar peaje que asocie específicamente el consumidor.

Algo similar ocurre en el contrato de concesión suscrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima con la concesionaria Rutas de Lima, donde al usuario también se le considera como "beneficiario" del servicio, y en el anexo V del contrato que contempla lo correspondiente al "Nivel de Servicios – Gatillos de Demanda", punto "05.09.04. Condiciones para el nivel de servicio de las Unidades de Peaje" y donde se desagrega la sección "05.09. CAPACIDAD DE LA VÍA- EVALUACION DE CONGESTIÓN", y en el que prevé el fenómeno del congestionamiento, en cuyo caso, se describe el "Tiempo de Espera en Cola por Pista" (TECP), entendido este como una medida de "*5 (cinco) minutos superiores durante al menos el 80% de las tres horas relevadas en una plaza de peaje*" siendo previsto tal regla, como una medida de gestión que obliga al concesionario a mejorar la gestión operacional de la plaza de peaje, mas no reconoce, ni regula el derecho del consumidor a un tiempo de espera, ni las consecuencias que ello derivaría en favor del concesionario, menos aún, se encuentra pactada una penalidad por la afectación del derecho de espera del consumidor que se propone regular.[9]

Respecto de los contratos otorgados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), se encuentra el suscrito con la Concesionaria Canchaque S.A., (Empalme 1B-Buenos Aires-Canchaque)[10], en cuyo caso, el tiempo de espera y el fenómeno de la congestión se toma como efectos de gestión de la explotación de la concesión, mas no, como una medida para aligerar el congestionamiento al detectarse el congestionamiento en las colas para pagar peaje luego de superar los 5 minutos. Este mismo modelo, se encuentra replicado en los siguientes contratos de concesiones suscritos por el MTC:

- Contrato suscrito con la CONCESIONARIA IIRSA NORTE S.A. (Paita-Yurimaguas)[11];
- Contrato suscrito con la Concesionaria OBRAINSA Concesión Valle del Zaña S.A. (Nuevo Mocupe-Cayaltí-Oyotún)[12];
- Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Sol S.A., (Autopista del Sol: Tramo vial Trujillo-Sullana)[13];
- Contrato suscrito con la concesionaria Red Vial 5 S. A. (Red Vial N° 5: Ancón-Huacho-Pativilca)[14];
- Contrato suscrito con el Consorcio Concesión Chancay-Acos S. A. (Óvalo Chancay-Dv. Variante Pasamayo-Huaral-Acos)[15];

---

[9] Contrato suscrito con la empresa Rutas de Lima S.A.C. Páginas 20, 260, 261 y 274. https://rutasdelima.pe/wp-content /uploads /2018/11/contratoconcesion.pdf

[10] Contrato suscrito con la Concesionaria Canchaque S.A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2018/ 12/ contrato-final-buenos-aires-canchaque-09-02-2007.pdf

[11] Contrato suscrito con la CONCESIONARIA IIRSA NORTE S.A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/ 12/020-RRII-GG-20ANEXO20I-20TUO20IIRSA20NORTE20adendas20120220320y2041.pdf

[12] Contrato de Concesión con la Concesionaria OBRAINSA Concesión Valle del Zaña S.A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content uploads/2017/12/Contrato_MOCUPE_OYOTUN_14JUN17.pdf

[13] Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Sol S.A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/TUO Autopista-Sol_ACT_mayo2019.pdf

[14] Contrato suscrito con la concesionaria Red Vial 5 S. A. CONTRATO_RV5_ACTUALIZ_29-01-181.pdf

[15] Contrato suscrito con el Consorcio Concesión Chancay-Acos S. A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Tramo-Vial-Ovalo-Chancay-Acos.pdf

- Con la concesionaria Carretera Andina del Sur S. A. C. (IIRSA Sur Tramo 1: San Juan de Marcona-Urcos)[16];
- Con la Concesionaria Interoceánica Tramo 2 S. A. (IIRSA Sur Tramo 2: Urcos-Inambari)[17]
- Con la Concesionaria Interoceánica Sur Tramo 3 S. A. (IIRSA Sur Tramo 3: Inambari-Iñapari)[18]

A diferencia del modelo anterior, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC), en el contrato que suscribió con la concesionaria Vial Sierra Norte S. A. (Longitudinal de la Sierra Tramo 2: Ciudad de Dios-Cajamarca-Chiple-Cajamarca-Trujillo-Dv. Chilete-Emp. PE-3N) describe en el punto 7.11 que, al registrarse una congestión aislada del "Tiempo de Espera en Cola" superior a los 5 minutos, el concedente procede a imponerle una penalidad al concesionario, quién a su vez, se encuentra obligado a aperturar el peaje hasta que el tiempo de congestión esté por debajo de 3 minutos[19]. Este modelo se encuentra replicado en los siguientes Contratos:

- Contrato suscrito con la Concesionaria Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S. A. C. (Aunor) (Red Vial N.° 4: Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry)[20];
- Contrato suscrito con la concesionaria Desarrollo Vial de los Andes S. A. C. (Deviandes) (IIRSA Centro Tramo 2: Puente Ricardo Palma-La Oroya-Huancayo y La Oroya-Dv. Cerro de Pasco)[21];
- Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Perú S. A. (Coviperú) (Red Vial N° 6: Puente Pucusana-Cerro Azul-Ica)[22];
- Contrato suscrito con la Concesionaria Intersur Concesiones S. A. (IIRSA Sur Tramo 4: Inambari-Azángaro)[23];
- Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Sur S. A. (Covisur) (IIRSA Sur Tramo 5: Matarani-Azángaro-Ilo)[24];
- Contrato suscrito con la Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S. A. (Covinca). Tramo Vial Dv. Quilca-Dv. Arequipa (Repartición)-Dv. Matarani-Dv. Moquegua-Dv. Ilo-Tacna-La Concordia)[25].

---

[16] Contrato suscrito con la concesionaria Carretera Andina del Sur S. A. C. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_IIRSA20SUR20T11.pdf

[17] Contrato suscrito con la Concesionaria Interoceánica Tramo 2 S. A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/ uploads/2017/12/Contrato_IIRSA20SUR20T21.pdf

[18] Contrato suscrito con la Concesionaria Interoceánica Sur Tramo 3 S. A. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_IIRSA20SUR20T31.pdf

[19] Contrato de Concesión con la concesionaria Vial Sierra Norte S. A. Páginas 122 y 123. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato-de-Concesio%CC%81n_Longitudinal-de-la-Sierra-T-2.pdf

[20] Contrato de Concesión con la Concesionaria Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S. A. C. (Aunor). Páginas 155 y 156. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/TUO_RV4_ACT_mayo2019.pdf

[21] Contrato de concesión suscrito con la concesionaria Desarrollo Vial de los Andes S. A. C. (Deviandes). Páginas 125 y 126. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/TUO20TRAMO20220DE20IIRSA20CENTRO_Adendas20120y2021.pdf

[22] Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Perú S. A. (Coviperú). Página 162. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_RV6_05ene20171.pdf

[23] Contrato de concesión con la Concesionaria Intersur Concesiones S. A. Páginas 210 y 211. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_IIRSA_Sur-T3_act03JUN2014.pdf

[24] Contrato suscrito con la Concesionaria Vial del Sur S. A. (Covisur). Páginas 108 y 109. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/TUO_IIRSASUR_T5_19JUN151.pdf

[25] Contrato suscrito con la Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S. A. (Covinca). Página 157. https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/CONTRATO_COVINCA_ACT_09-05-20161.pdf

Conforme a lo desarrollado en este punto, se reitera que el derecho que se presente reconocer en el presente proyecto, no afecta los contratos Ley sobre la materia.

En quinto lugar, Es deber del Estado, tutelar los derechos de los consumidores en mérito de lo dispuesto en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú.

Ahora bien, conforme a la delimitación de los contratos de concesiones, el usuario o consumidor es el beneficiario del servicio que presta el concesionario a cambio del pago de la tarifa de peaje, y bajo esa naturaleza, dicha relación debe ser considerada como una relación de consumo, donde al concesionario se le debe considerar como proveedor al prestar un servicio en los términos del numerales 2 y 4 del artículo IV del título preliminar de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, lo cual va a la par con el servicio que es materia de los contratos de concesiones.

En base a lo señalado en este punto, se advierte que, existe identidad entre lo propuesta legislativa y la naturaleza de consumo entre los consumidores y la concesionaria.

En sexto lugar, es innegable que la pérdida de tiempo en las colas para pagar peaje y acceder al servicio de circular en *"mejores condiciones"* que, en vías no concesionadas, generan malestar en los usuarios.

El congestionamiento vehicular genera un problema de salud mental, que en palabras de la Psicólogo social Comunitaria, especialista en salud mental, Jacquelinee Rojas, el congestionamiento vehicular genera ansiedad, enojo, frustración, miedo; promoviendo el famoso estrés, el cual está vinculado a la mayoría de enfermedades, no sólo mentales sino físicas, como: hipertensión arterial, obesidad, diabetes, Alzheimer, asma, entre otros.[26]

En sétimo lugar, como derecho comparado, resalta la regulación argentina, donde la ciudad autónoma de Buenos Aires, en el año 2014, respecto del tiempo de espera en cola para pagar peaje, promulgó la Ley CABA N.º: 5006 / 2014, que modificó el Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los términos siguientes:

> ***"Artículo 1º.-*** *Incorpórese el artículo 1.1.8 al Código de Tránsito y Transporte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con el siguiente texto:*
> *"1.1.8 Derechos de los usuarios de Autopistas con peaje. Los Concesionarios de las Autopistas con peaje de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán operar el sistema de acuerdo a los siguientes parámetros:*
> *a.* ***En ninguna estación de peaje el tiempo transcurrido entre el momento en que el usuario se posiciona en el carril de pago y el momento en que realiza el pago debe superar los dos (2) minutos para vías exclusivas para automóviles o los tres (3) minutos para vías de tránsito mixto****.*
> ***b. El número máximo de vehículos detenidos en una fila para el pago de peaje no podrá exceder, en ningún caso, los quince (15) vehículos.***
> *c. Cuando se cuente con un servicio de banderilleros o de mensajes variables que informen a los conductores, con una*

[26] https://rpp.pe/vital/expertos/congestion-vehicular-un-problema-de-salud-mental-en-lima-noticia-1130690

anticipación adecuada, cuáles son las vías de cobro de peaje que se encuentran más liberadas y ofrecen un servicio y una circulación más fluida, ***la fila para el pago de peaje no podrá exceder, en ningún caso, los ciento veinte (120) metros****. A tal fin,* ***se deberá demarcar con pintura blanca de extrusión (para bandas despertadoras) una línea de trazos a la distancia antes señalada.*** *No resulta en este caso de aplicación lo estipulado en los apartados a) y b).*
En caso que el Concesionario incumpla con lo establecido en los puntos a), b) o c) de este artículo, según corresponda, deberá liberar el paso hasta que la operación pueda realizarse con ajuste a los tiempos y a la cantidad máxima de vehículos en espera establecidos*."*[27]

Del precedente argentino citado, destacan el detalle de las reglas de demarcación y la cantidad de autos ubicados en el carril del peaje.

En octavo lugar: El Ministerio de Transporte y Comunicaciones en ejercicio de la competencia establecida en los artículos 11 y 16 de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, detenta la atribución para reglamentar leyes, como la contenida en la propuesta legislativa que le permitirá establecer los criterios que los concedentes o Provias Nacional implemente para colocar la señalización vertical que les permita a los consumidores que se vean afectados en sus derechos.

En noveno lugar: La propuesta que procura establecer como regla general que en los Contratos de Concesiones se obligue a las concesionarias a liberar el tráfico vehicular por congestionamiento superior a los cinco (5) minutos hasta que el tiempo de congestión esté por debajo de los cinco (5) minutos, se sustenta parcialmente en el modelo de los contratos de concesiones suscritos por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) conforme se describió en el fundamento cuarto de esta sección, con las siguientes salvedades:

a) Limitación de toda posibilidad de concesión de derecho al concesionario de ser merecedor de compensaciones por el efecto que genera la liberación del flujo vehicular con ocasión al congestionamiento vehicular, toda vez que, ello podría generar un impacto negativo en el tesoro público.

b) El límite de los cinco minutos es en tiempo real y no bajo un promedio de tráfico vehicular por día o mes.

En mérito de lo antes señalado, la propuesta legislativa resulta necesaria, oportuna y viable.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A la fecha se encuentra en trámite el proyecto de Ley N° 9866/2024-CR, pero con un enfoque diferente al contenido en el presente proyecto.

III. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene ninguna norma constitucional, por el contrario, es concordante con lo contemplado en el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, respecto a la defensa del interés de los consumidores y usuarios, al

[27] http://www.ciudadyderechos.org.ar/derechosbasicos_l.php?id=725&id2=935&id3=9781

proponer incorporar en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el derecho de los consumidores a no esperar más de 5 minutos en los carriles instalado en cualquier red vial para pagar peajes, y con ello satisfacer implícitamente el derecho a la libre circulación que posee todo ciudadano.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la iniciativa legislativa, no ocasionará gasto alguno al tesoro nacional, al no tener incidencia en el presupuesto de la República.

La incorporación del derecho de los consumidores a no esperar más de 5 minutos en las colas para pagar peaje, solo tiene como costo directo la señalización del lugar máximo de espera, y como costo indirecto, las multas eventuales que INDECOPI imponga al proveedor que vulnere el derecho del consumidor, por lo que, los concesionarios y administradores de los peajes se verán obligados a efectuar mejores esfuerzos para prevenir el congestionamiento vehicular durante el periodo de tiempo que se plantea reconocer como derecho.

Los beneficiarios de la propuesta serán todos los usuarios o consumidores que transiten por las arterias viales, lo que se traduciría en un beneficio directo la reducción del tiempo de espera y por el otro la obtención de las medidas correctivas reparadoras, dado que, los operadores evitarán que se les impongan multas sucesivas por la vulneración de los derechos de los consumidores.

V. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA 2024-2025 Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADOS EN EL ACUERDO NACIONAL.

V.1 Con la Agenda Legislativa

La presente propuesta legislativa, guarda relación con el tema sexagésimo noveno de la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2024-2025, el cual se encuentra contenido dentro del objetivo del acuerdo nacional de la Afirmación de la economía social de mercado, en la que se prioriza el siguiente tema:

- Economía social de mercado, protección de los consumidores y usuarios.

V.2 Con el Acuerdo Nacional

El presente proyecto guarda relación estricta con la primera y décima sétima política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho y la afirmación de la economía social de mercado, para cuyos objetivos, se contemplan –entre otros-, los siguientes:

- Fomentar la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.
- 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.