

## Informe Conjunto N° 00030-2026-IC-OSITRAN



Para : **VERÓNICA ZAMBRANO COPELLO**  
Presidenta Ejecutiva

Conocimiento : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**  
Gerente General

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13647/2025-CR, el cual propone una “Ley que incorpora los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) como componente de la política nacional del sector transportes”

Referencia : Oficio N° 01442-2025-2026-CTC-JCMC-CR recibido el 28/01/2026

Fecha : 17 de febrero de 2026

### I. OBJETO

1. El objeto del presente informe es emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 13647/2025-CR, “Ley que incorpora los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) como componente de la política nacional del sector transportes” (en adelante, el Proyecto de Ley), requerido por la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

### II. ANTECEDENTES

2. El 28 de enero de 2026, mediante el Oficio N° 01442-2025-2026-CTC-JCMC-CR, la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República del Congreso de la República solicitó opinión al Ositrán sobre el Proyecto de Ley.

### III. ANÁLISIS

#### III.1 Sobre el Proyecto de Ley

3. La fórmula legal del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

**“ LEY QUE INCORPORA LOS SISTEMAS INTELIGENTES DE TRANSPORTE (ITS) COMO COMPONENTE DE LA POLÍTICA NACIONAL DEL SECTOR TRANSPORTES**

#### **CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES**

##### **Artículo 1.- Objeto de la Ley**

**La presente Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) como componente de la Política Nacional y aplicación de la transformación digital en el sector transporte, para coadyuvar a mejorar la gestión, administración, operación, control, fiscalización, seguridad, eficiencia y sostenibilidad, en todas sus modalidades.**

##### **Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

**Las disposiciones de la presente Ley son de obligatorio cumplimiento para:**

1. **El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y sus órganos desconcentrados y adscritos.**
2. **Los gobiernos regionales y locales en sus competencias de transporte según la normativa vigente.**
3. **Las entidades, organismos públicos, concesionarios, operadores y empresas privadas que intervengan en la provisión de infraestructura, equipamiento, vehículos y servicios**

Visado por: TAMAYO PEREYRA  
Paul Gerson FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 18/02/2026 08:55:57 -0500

Visado por:  
VEGA VÁSQUEZ, JOHN ALBERT  
20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 17/02/2026 22:56:42 -0500

Visado por: ARROYO TOCTO Victor  
Adrian FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 17/02/2026 22:06:05 -0500

Visado por: JIMENEZ CERRON Tito  
Fernando FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 17/02/2026 19:04:17 -0500

Visado por: HIDALGO BRICEÑO  
Silvia FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 17/02/2026 18:59:18 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA  
Oswaldo Jehoshua FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 17/02/2026 18:45:36 -0500

de transporte, para el desplazamiento de personas y carga (como bienes, materiales, otros seres vivos), en los sistemas de transporte terrestre, acuático y aéreo.

### **Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de esta Ley, se entiende por:

**Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS):** Conjunto de estrategias, medidas, tecnológicas basadas en la integración de tecnologías de información, comunicaciones, sensores, procesamiento de datos y automatización que permiten recolectar, almacenar, regular y optimizar el tránsito, la seguridad vial, la movilidad de personas y mercancías y la operación de las infraestructuras de transporte.

**Principios de los Sistemas Inteligentes de Transporte:** El desarrollo de los ITS debe permitir la interoperabilidad, escalabilidad, integración, compatibilidad, estandarización, seguridad y neutralidad de los elementos y sistemas tecnológicos e información.

**Plan Nacional Multisectorial de Sistemas Inteligentes de Transporte:** Instrumento de planificación a corto, mediano y largo plazo que define los objetivos, metas, estrategias e indicadores para la implementación de los ITS en coordinación con los diversos sectores y niveles de gobierno.

**Comisión Multisectorial de Sistemas Inteligentes de Transporte:** Órgano de coordinación compuesto por representantes del MTC, otros ministerios, gobiernos regionales y locales, operadores, academia y sociedad civil encargado de articular la política de ITS

(...)

### **Artículo 7.-Recursos humanos y capacitación**

Las entidades comprendidas en el ámbito de esta Ley deberán:

1. Contar con personal calificado para la planificación, implementación, Planificación, regulación, gestión de inversiones, implementación, operación, conservación y actualización de iniciativas, intervenciones y activos ITS de todos los sistemas de transporte.
2. Priorizar la creación de un área y/o dirección en el organigrama del Ministerio de Transportes y Comunicaciones responsable en la planificación y gestión de inversiones, articulación institucional y con otros actores clave, y desarrollo de iniciativas de implementación de ITS en el sector transporte a nivel nacional.
3. Garantizar que dicho personal reciba y brinde capacitación periódica en coordinación con el MTC y organismos especializados en ITS.
4. Fomentar convenios con universidades e instituciones técnicas para el desarrollo de programas de formación específicos en ITS.

### **Artículo 8. Gestión de información y protección de datos**

1. Se crea el Sistema Nacional de Información de Transporte Inteligente, que, bajo los principios de los ITS y según la normativa vigente de protección de datos personales y transparencia, integra la información técnica de los sistemas de transporte terrestre, acuático y aéreo, permitiendo su disposición para la toma de decisiones, datos abiertos y rendición de cuentas.
2. Las entidades sujetas a esta Ley deberán reportar y actualizar periódicamente la información generada por los sistemas ITS al Sistema Nacional, de acuerdo con los lineamientos que emita el MTC.

### **Artículo 9.- Financiamiento e incentivos**

El financiamiento para la implementación de las actividades contempladas en esta Ley se realizará con cargo a los recursos asignados en el presupuesto institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Adicionalmente, podrá comprender el presupuesto proveniente de Convenios y préstamos con organismos internacionales y fondos de cooperación, Inversiones y aportes del sector privado mediante contratos de concesión, contratos de asociación público-privada e Incentivos fiscales y tributarios que promueva el Poder Ejecutivo para la investigación, desarrollo e implementación de tecnologías ITS.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA.- Reglamentación**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobará el Reglamento de la presente Ley dentro de los ciento veinte (120) días hábiles siguientes a su entrada en vigor.

**SEGUNDA.- Modificación de la Política Nacional del Sector Transportes**

*El Ministerio de Transportes y Comunicaciones incorporará los Sistemas Inteligentes de Transporte como componente prioritario en la Política Nacional del Sector Transportes, ajustando sus objetivos y lineamientos en concordancia con la presente Ley.*

(...)"

[Subrayado agregado.]

4. Asimismo, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala lo siguiente:

"(...)

**Rol de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS)**

*Los ITS son sistemas tecnológicos que integran sensores, dispositivos de comunicaciones, software y técnicas de inteligencia artificial para optimizar el funcionamiento del transporte. El Manual de la Asociación Mundial de Carreteras (PIARC) destaca que los ITS permiten reducir la siniestralidad mediante la instalación de señales variables, semáforos adaptativos, sistemas de alerta a peatones, llamados automáticos de emergencia y herramientas de aplicación de la ley. También mejoran la gestión de la red mediante información en tiempo real, control de accesos y velocidad, prioridad al transporte público, detección automática de incidentes, telepeajes flexibles y sistemas integrados de pago.*

*En el contexto peruano, la aplicación de tecnologías como big data, Internet de las Cosas, inteligencia artificial y conectividad 5G puede transformar radicalmente la forma de planificar y operar el transporte. Un artículo de TSO Mobile explica que el uso de grandes volúmenes de datos permite predecir la demanda de transporte, optimizar rutas en tiempo real, programar mantenimientos preventivos, reducir tiempos muertos, supervisar comportamientos de riesgo y garantizar visibilidad completa de la cadena logística. ITS Perú, agrega que el análisis de datos históricos ayuda a identificar patrones de congestión, optimizar tiempos y planificar rutas en tiempo real. Estas ventajas se traducen en reducción de accidentes, menores tiempos de viaje, ahorro de combustible y disminución de emisiones contaminantes.*

*El proyecto de ley propone declarar de interés nacional la incorporación de ITS como componente de la Política Nacional del Sector Transportes y de la transformación digital, con los siguientes objetivos específicos:*

- **Modernizar la gestión del transporte** mediante la adopción de tecnologías que permitan la recolección y el análisis de datos, la automatización de procesos, la interoperabilidad entre sistemas y la toma de decisiones basada en evidencia.
- **Reducir la siniestralidad y mejorar la seguridad vial** a través de sistemas de alerta temprana, control inteligente de la velocidad, priorización de transporte público, monitoreo de flotas y mecanismos de fiscalización automatizados.
- **Disminuir la congestión y optimizar la movilidad** mediante información en tiempo real para usuarios, gestión de la demanda, telepeajes dinámicos y sistemas de tráfico adaptativos.
- **Promover la sostenibilidad y la reducción de emisiones** al optimizar rutas, incentivar la renovación del parque vehicular y facilitar la integración con modalidades de transporte no motorizado y electrificado.
- **Fortalecer la institucionalidad y la articulación intersectorial** creando una Comisión Multisectorial y un Plan Nacional Multisectorial de ITS que incluya a los gobiernos regionales, locales, operadores, la academia y la sociedad civil.
- **Desarrollar capacidades y fomentar la innovación** mediante programas de formación, alianzas con universidades, incentivos fiscales para investigación y mecanismos de financiamiento público-privado.
- **Garantizar la gestión de la información y la protección de datos** creando el Sistema Nacional de Información de Transporte Inteligente, adoptando estándares de interoperabilidad y asegurando la protección de datos personales de acuerdo con la legislación vigente.

(...)

La participación del sector privado es esencial para ampliar la cobertura de los ITS y acelerar su implementación. Concesionarios de carreteras, operadores de transporte público y empresas de telecomunicaciones pueden cofinanciar la instalación de sensores y centros de control a cambio de garantías de retorno (peajes dinámicos, publicidad, venta de datos

agregados). La gobernanza de los ITS debe ser transparente y estar sujeta a escrutinio público; la Comisión Multisectorial de ITS actuará como órgano de coordinación, debiendo incluir representantes de la sociedad civil y expertos técnicos.

(...)"

[Subrayado agregado].

5. Como se advierte, el Proyecto de Ley tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la implementación de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) como componente de la Política Nacional y de la transformación digital en el sector transporte, con la finalidad de contribuir a la mejora de la gestión, administración, operación, control, fiscalización, seguridad, eficiencia y sostenibilidad del transporte en todas sus modalidades.
6. Cabe destacar que el Proyecto de Ley , en el numeral 3 del artículo 2, establece que sus disposiciones serán de cumplimiento obligatorio, entre otros, para los concesionarios que intervengan en la provisión de infraestructura en los sistemas de transporte terrestre, acuático y aéreo. Asimismo, en la Exposición de Motivos del referido Proyecto de Ley se señala que la participación del sector privado resulta esencial para ampliar la cobertura de los ITS y acelerar su implementación. En ese sentido, se indica que los concesionarios de infraestructura vial, por ejemplo, podrían cofinanciar la instalación de sensores y centros de control a cambio de garantías de retorno (peajes dinámicos, publicidad, venta de datos agregados).
7. En ese contexto, en la medida que se ha identificado algunos aspectos del Proyecto de Ley que podrían incidir en el régimen jurídico de los Contratos de Concesión de infraestructura de transporte de uso público (en adelante, ITUP) bajo el ámbito de competencia del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, el Ositrán), corresponde evaluar su contenido sustantivo, así como los efectos que su eventual aprobación podría generar sobre las funciones de este Organismo Regulador y sobre los Contratos de Concesión vigentes suscritos por el Estado Peruano.

### III.2 Sobre el ámbito de competencia del Ositrán

8. El Ositrán fue creado mediante la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público, como organismo público descentralizado con personería jurídica de Derecho Público Interno y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.
9. El artículo 3 de la citada Ley N° 26917 establece que la misión del Ositrán es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios. Asimismo, establece los alcances de los términos "Entidades Prestadoras" e "infraestructura nacional de transporte de uso público", como se observa a continuación:

#### **"Artículo 3.- Misión de OSITRAN**

*3.1. La misión de OSITRAN es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito.*

*3.2. Para este efecto, entiéndase como:*

- a) Entidades Prestadoras a aquellas empresas o grupo de empresas, públicas o privadas que realizan actividades de explotación de infraestructura de transporte de uso público; y,*
- b) Infraestructura nacional de transporte de uso público a la infraestructura aeroportuaria, portuaria, férrea, red vial nacional y regional y otras infraestructuras públicas de transporte".*

[Subrayado agregado.]

10. Con relación al ámbito de competencia del Ositrán, este se encuentra definido tanto en el artículo 4 de la Ley N° 26917, que precisa que: “OSITRAN, ejerce su competencia sobre las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público”; como en el artículo 4<sup>1</sup> del Reglamento General del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y su modificatoria<sup>2</sup> (en adelante, REGO).
11. De igual modo, el artículo 5 de la citada Ley N° 26917, establece que el Ositrán tiene como objetivos: (a) velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión vinculados a la infraestructura pública nacional de transporte; (b) velar por el cabal cumplimiento del sistema de tarifas, peajes u otros cobros similares que Ositrán fije o que se deriven de los respectivos contratos de concesión; (c) resolver o contribuir a resolver las controversias de su competencia que puedan surgir entre las Entidades Prestadoras, de acuerdo con lo establecido en su Reglamento; y, (d) fomentar y preservar la libre competencia en la utilización de la infraestructura pública de transporte por parte de las Entidades Prestadoras.
12. Por su parte, el literal m) del artículo 1 del REGO, define el término Infraestructura, según lo siguiente:

*“m) INFRAESTRUCTURA: Sistema compuesto por las obras civiles e instalaciones mecánicas, electrónicas u otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o que permiten el intercambio modal, siempre que sea de uso público, a las que se brinde acceso a los usuarios y por los cuales se cobre una prestación.*

*La infraestructura puede ser aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, red vial nacional y regional de carreteras y otras infraestructuras de transporte de uso público, de carácter nacional o regional.*

*Se encuentran excluidas del concepto de infraestructura para efectos de la presente norma:*

*i. La infraestructura portuaria o aeroportuarias que se encuentren bajo la administración de las Fuerzas Armadas o Policiales, en tanto dicha utilización corresponda a la ejecución de actividades de defensa nacional y orden interno y no sea utilizada para brindar servicios a terceros a cambio de una contraprestación económica.*

*ii. La infraestructura vial urbana y otra forma de infraestructura que sea de competencia municipal, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con excepción de la infraestructura señalada en la Ley N° 29754.*

*iii. La infraestructura de uso privado, entendiéndose como tal a la utilizada por su titular para efecto de su propia actividad y siempre que no sea utilizada para brindar servicios a*

<sup>1</sup> “Artículo 4.- Ámbito de competencia del OSITRAN

El OSITRAN es competente para normar, regular, supervisar, fiscalizar y sancionar, así como solucionar controversias y reclamos de los usuarios respecto de actividades o servicios que involucran explotación de Infraestructura, comportamiento de los mercados en que actúan las Entidades Prestadoras, así como el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, Inversionistas y Usuarios, en el marco de las políticas y normas correspondientes.

Asimismo, el OSITRAN es competente para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar, así como solucionar controversias y reclamos de los usuarios respecto de las actividades que involucran la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías concesionadas que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, exceptuando la regulación tarifaria, según la Ley N° 29754.

De manera excepcional, el OSITRAN ejerce sus funciones sobre aquellas actividades o servicios que, por ser de titularidad o ser brindados por Entidades Prestadoras o por empresas vinculadas económicamente a éstas, puedan afectar el adecuado funcionamiento de los mercados de explotación de Infraestructura. Corresponde al Consejo Directivo, mediante resolución motivada, determinar la inclusión de todo o parte de tales actividades o servicios, al ámbito de competencia del OSITRAN, la cual no implica necesariamente la existencia de regulación sobre dicha actividad o servicio.

Se encuentra fuera del ámbito de competencia del OSITRAN, lo siguiente:

*i. La fijación de las tarifas del transporte público o de otros medios de transporte de carga o de pasajeros.*

*ii. La regulación de los mercados derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso exclusivamente privado.*

*iii. La regulación de los mercados derivados de la explotación de infraestructura vial urbana y aquella de competencia municipal, con excepción de la infraestructura señalada en la Ley N° 29754”.*

<sup>2</sup> Artículo modificado mediante el Decreto Supremo N° 114-2013-PCM.

terceros a cambio de una contraprestación económica. En consecuencia, no es infraestructura portuaria de uso privado, aquella a que se refiere el artículo 20 del Decreto Supremo N° 003-2004-MTC."

[Subrayado agregado]

13. En consecuencia, **el Ositrán ejerce las referidas funciones respecto de las actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de alcance nacional de transporte de uso público**, entendida ésta como aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo para Lima y Callao y la red vial nacional, por parte de las Entidades Prestadoras, regulando el comportamiento de los mercados en los que dichas Entidades Prestadoras actúan; asimismo, y sin perjuicio de ello, este Organismo Regulador supervisa el estricto cumplimiento de los contratos de concesión suscritos en el marco de la normativa vigente, para lo cual ejerce las funciones y atribuciones conferidas por las Leyes antes mencionadas.
14. Es así que, en dicho ámbito, considerando que el Ositrán tiene la naturaleza de un Organismo Regulador<sup>3</sup>, éste ejerce las funciones supervisora, reguladora, normativa y sancionadora, así como de solución de controversias y reclamos de usuarios en segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 27332.
15. De conformidad con el marco normativo expuesto, se advierte que el Ositrán regula el comportamiento de los mercados en los que actúan las empresas públicas o privadas que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público, la misma que abarca infraestructura aeroportuaria, portuaria, férrea y la red vial nacional y el Sistema Eléctrico de Transporte Masivo para Lima y Callao, supervisando el estricto cumplimiento de los contratos de concesión suscritos en el marco de la normativa vigente, para lo cual ejerce las funciones y atribuciones conferidas por las normativas antes mencionadas.

### III.3 Opinión sobre el Proyecto de Ley

16. Habiendo delimitado previamente las competencias del Organismo Regulador, corresponde analizar los aspectos del Proyecto de Ley que podrían incidir en el régimen jurídico de los Contratos de Concesión de infraestructura de transporte de uso público bajo su ámbito de competencia. En particular, el presente capítulo evalúa: i) la posible afectación a los contratos de concesión vigentes; y, ii) la eventual incidencia del Proyecto de Ley en materias de competencia del Ositrán.

#### ***Sobre la afectación a los contratos de concesión vigentes***

17. El Proyecto de Ley establece en el numeral 3 del artículo 2 que sus disposiciones son de cumplimiento obligatorio para concesionarios, operadores y empresas privadas vinculadas a la provisión de infraestructura y servicios de transporte. Al respecto, se verifica que dicha

<sup>3</sup> El artículo 32 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala lo siguiente:

**"Artículo 32.- Organismos Reguladores**

Los Organismos Reguladores:

1. Se crean para actuar en ámbitos especializados de regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional.
2. Están adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros.
3. Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, tienen funciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la Ley de la materia.
4. Definen sus lineamientos técnicos, sus objetivos y estrategias.
5. Determinan su política de gasto de acuerdo con la política general de Gobierno.
6. Están dirigidos por un Consejo Directivo. Sus miembros son designados mediante concurso público. La ley establece los requisitos y el procedimiento para su designación. Sólo podrán ser removidos en caso de falta grave e incompetencia manifiesta debidamente comprobada, y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros. La Ley establece el procedimiento para su cese.
7. Defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley."

[Subrayado agregado]

disposición no delimita expresamente el alcance subjetivo del Proyecto de Ley, lo que permite interpretar que podría comprender a las empresas concesionarias de infraestructura de transporte de uso público que mantienen contratos vigentes con el Estado, particularmente aquellas bajo el ámbito regulatorio del Ositrán.

18. Ahora bien, los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley establecen obligaciones en materia de recursos humanos y capacitación, así como de gestión de la información y protección de datos generados por los ITS. No obstante, si bien, de acuerdo con la redacción de la propuesta legislativa se establece que dichas obligaciones deben ser cumplidas por las “entidades comprendidas en el ámbito de esta Ley”, consideramos pertinente recomendar que se realice la precisión respecto del ámbito de aplicación de los referidos artículos a fin de que se tenga claridad sobre las “entidades” que deberán cumplir con las mencionadas obligaciones, puesto que el término “entidades” podría hacer referencia incluso a los concesionarios, operadores y empresas privadas vinculadas a la provisión de infraestructura y servicios de transporte señalados en el numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley<sup>4</sup>.
19. Sin perjuicio de lo anterior, y en el caso de que las obligaciones contenidas en los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley deban ser cumplidas por los concesionarios de las infraestructuras de transporte de uso público bajo el ámbito de competencia del Ositrán, consideramos conveniente destacar que los contratos de concesión constituyen instrumentos jurídicos que determinan de manera expresa la asignación de riesgos, las obligaciones de inversión, los niveles de servicio y los mecanismos de recuperación económica aplicables al concesionario.
20. Al respecto, se advierte que el Proyecto de Ley, en cuanto a sus efectos sobre los contratos de concesión vigentes bajo el ámbito del Ositrán, no establece disposiciones que precisen que la implementación de los ITS en infraestructura concesionada deba realizarse mediante los mecanismos de modificación contractual previstos en la normativa aplicable en materia de Asociaciones Público Privadas, esto es, la Ley N° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (en adelante, Ley de APP), y su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 316-2025-EF (en adelante, Reglamento de la Ley de APP), así como tampoco contempla reglas de reconocimiento tarifario o de compensación económica.

<sup>4</sup> Sobre el particular, en relación al ámbito de aplicación del Proyecto de Ley, en el numeral 3 del artículo 2 se establece expresamente lo siguiente:

**“Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

Las disposiciones de la presente Ley son de obligatorio cumplimiento para:

(...)

3. Las entidades, organismos públicos, concesionarios, operadores y empresas privadas que intervengan en la provisión de infraestructura, equipamiento, vehículos y servicios de transporte, para el desplazamiento de personas y carga (como bienes, materiales, otros seres vivos), en los sistemas de transporte terrestre, acuático y aéreo”.

[Subrayado agregado.]

Como podrá advertirse, de la redacción de la referida disposición, se ha procurado diferenciar el término “entidades” de “concesionarios, operadores y empresas privadas que intervengan en la provisión de infraestructura”. No obstante, los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley se encuentran redactados de la siguiente manera:

**“Artículo 7.- Recursos humanos y capacitación**

Las entidades comprendidas en el ámbito de esta Ley deberán:

(...)

**Artículo 8.- Gestión de información y protección de datos**

(...)

2. Las entidades sujetas a esta Ley deberán reportar y actualizar periódicamente la información generada por los sistemas ITS al Sistema Nacional, de acuerdo con los lineamientos que emita el MTC.

(...)”

[Subrayado agregado.]

21. En ese sentido, el Proyecto de Ley tal como está planteado vulnera el derecho a la libertad contractual de los concesionarios, en la medida que se estaría introduciendo a través de la vía normativa modificaciones a los términos de los contratos de concesión suscritos por el Estado peruano. Cabe destacar que dicho tipo de contingencia ya ha sido materia de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional<sup>5</sup> que, en análisis del contenido del artículo 62 de la Constitución Política del Perú<sup>6</sup> determinó lo siguiente:

- “86. A partir de todo lo revisado, este Tribunal debe concluir que la Ley 31018 vulnera el artículo 62 de la Constitución. **Esta ley viola la libertad contractual, al suspender el contenido contractual pactado por las partes relativo al cobro de peajes**, pese a que los vehículos usan las carreteras concesionadas y lo han realizado aun en los momentos más estrictos del estado de emergencia por la pandemia del COVID-19.
87. Como ya se ha revisado, la ley impugnada es, en realidad, un beneficio económico otorgado a las actividades de transporte, consistente en eximirlos del pago de peaje. Sin embargo, al conceder tal beneficio, **la ley viola el mandato del artículo 62 de la Constitución, conforme al cual los términos contractuales no se pueden modificar por leyes u otras disposiciones de cualquier clase**.
88. A ello se debe sumar que la ley impugnada infringe también la Constitución al prohibir la compensación correspondiente al concesionario por la afectación causada, desconociendo los derechos, las obligaciones y los mecanismos de compensación estipulados en los contratos de concesión.
89. Por último, este Tribunal aprecia que **la Ley 31018 interviene en contratos de concesión que son contratos-ley. Así, desacata el mandato del segundo párrafo del artículo 62 de la Constitución, según el cual estos “no pueden ser modificados legislativamente”**.
90. En consecuencia, para este Tribunal, la ley cuestionada no solo vulnera las garantías contractuales de los concesionarios, actuando de modo expresamente prohibido por el artículo 62 de la Constitución, sino que también afectaría la continuidad de los servicios vinculados al mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial, en perjuicio de los usuarios del servicio”.

[Énfasis y subrayado agregados.]

22. Por lo expuesto, en virtud del mandato constitucional contenido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, se debe advertir que las iniciativas legislativas deben respetar los contratos suscritos válidamente bajo el marco legal vigente al momento de su celebración. En ese sentido, el Proyecto de Ley al establecer la obligatoriedad de implementar Sistemas Inteligentes de Transporte ITS, así como la eventual exigencia de incorporar infraestructura tecnológica, estándares operativos, mecanismos de interoperabilidad y sistemas de reporte de información asociados a dichos sistemas, entre otros, podría configurar una modificación indirecta de las condiciones contractuales originalmente pactadas, afectando derechos y obligaciones establecidos en los Contratos de Concesión.

<sup>5</sup> Sentencia N° 359/2020, recaída en el Expediente N° 0006-2020-PI, a través de la cual el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la Ley N° 31018, Ley que suspende el cobro de peajes en la red vial nacional, departamental y local concesionada, durante el estado de emergencia nacional, declarado a causa del brote del COVID-19.

<sup>6</sup> Cuyo texto es el siguiente:

Artículo 62.-

“La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. **Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase**. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley”.

[Énfasis y subrayado agregados.]

23. Ahora bien, los contratos de concesión constituyen instrumentos jurídicos que determinan de manera expresa la asignación de riesgos, las obligaciones de inversión, los niveles de servicio y los mecanismos de recuperación económica aplicables al concesionario. En ese marco, la normativa sobre APP distingue dos (02) tipos de Contratos Concesión: las concesiones autofinanciadas y las concesiones cofinanciadas. Al respecto, el Ositrán supervisa actualmente diecisiete (17) concesiones viales, de las cuales seis (6) corresponden a concesiones autofinanciadas y once (11) a concesiones cofinanciadas, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 1  
Concesiones Supervisadas por Ositrán**

CONCESIÓN	INICIO DE CONCESION	TIPO
Red Vial N° 5 - Tramo Vial: Ancón – Huacho – Pativilca	2003	Autofinanciada
IIRSA Norte - Tramo Vial: Paita – Yurimaguas	2005	Cofinanciada
IIRSA Sur - Tramo 2: Urcos – Inambari	2005	Cofinanciada
IIRSA Sur - Tramo 3: Inambari – Iñapari	2005	Cofinanciada
IIRSA Sur - Tramo 4: Inambari – Azángaro	2005	Cofinanciada
IIRSA Centro - Tramo 2: Pte. Ricardo Palma - La Oroya - Huancayo y La Oroya - Dv. Cerro de Pasco	2005	Autofinanciada
Red Vial N° 6 - Tramo Vial: Puente Pucusana - Cerro Azul – Ica	2006	Autofinanciada
IIRSA Sur - Tramo 1: San Juan de Marcona – Urcos	2007	Cofinanciada
IIRSA Sur - Tramo 5: Matarani - Azángaro – Ilo	2007	Cofinanciada
Empalme 1B - Buenos Aires – Canchaque	2007	Cofinanciada
Red Vial N° 4 - Tramo Vial: Pativilca - Santa - Trujillo y Puerto Salaverry	2009	Autofinanciada
Tramo Vial: Óvalo Chancay/ Dv. Variante Pasamayo - Huaral – Acos	2009	Cofinanciada
Tramo Vial: Mocupe - Cayaltí – Oyotún	2009	Cofinanciada
Autopista del Sol: Tramo Vial: Trujillo – Sullana	2009	Autofinanciada
Tramo Vial: Dv. Quilca - Dv. Arequipa (Repartición) - Dv. Matarani - Dv. Moquegua - Dv Ilo - Tacna - La Concordia	2013	Autofinanciada
Longitudinal de la Sierra - Tramo 2: Ciudad de Dios - Cajamarca - Chiple - Cajamarca - Trujillo - Dv. Chilete - Emp. PE-3N	2014	Cofinanciada
Longitudinal de la Sierra - Tramo 4:	2025	Cofinanciada

**Fuente:** Elaborado por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización

24. Por otro lado, en la Exposición de Motivos se plantea que los concesionarios podrían cofinanciar la instalación de sensores y centros de control a cambio de mecanismos de retorno económico, como peajes dinámicos, publicidad o comercialización de datos agregados. Al respecto, debe advertirse que dichas medidas podrían suponer la incorporación de nuevas fuentes de ingresos, lo que podría derivar en la modificación del esquema de repago de las inversiones previsto en los contratos de concesión vigentes.
25. Sobre estas posibles modificaciones de las fuentes de ingresos de los concesionarios, se debe tener en cuenta que, conforme a lo establecido en el artículo 59 de la Ley de APP las modificaciones a los contratos de Asociación Público Privada pueden ser acordadas entre el Estado y el Concesionario, siempre que se preserve el equilibrio económico-financiero del contrato y las condiciones de competencia del proceso de promoción. Asimismo, la norma permite incorporar inversiones adicionales, incluso fuera del área de la concesión o que excedan el plazo contractual, siempre que se encuentren vinculadas,

directa o indirectamente, al objeto del contrato y contribuyan al incremento o recuperación del valor económico y social del proyecto.

26. En consecuencia, la obligatoriedad de implementar Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) prevista en el Proyecto de Ley –obligaciones en materia de recursos humanos y capacitación, así como de gestión de la información y protección de datos generados por los ITS, o eventuales fuentes adicionales de ingresos– podría afectar las condiciones técnicas, económicas y operativas de los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público bajo competencia de Ositrán. Por ello, cualquier exigencia vinculada a su implementación debe respetar el marco contractual vigente y, de corresponder, canalizarse mediante los mecanismos de modificación contractual previstos en la normativa sobre APP, a fin de preservar la seguridad jurídica y el equilibrio económico-financiero de los contratos.

#### ***Sobre la posible afectación en materias de competencia del Ositrán***

27. El Proyecto de Ley otorga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones facultades para establecer lineamientos, estándares técnicos e indicadores de desempeño vinculados a la implementación de los ITS, incluyendo aquellos que podrían incidir en la operación, mantenimiento e interoperabilidad de la infraestructura de transporte.
28. Ositrán ejerce funciones de supervisión del cumplimiento contractual, regulación tarifaria y verificación de niveles de servicio establecidos en los contratos de concesión, así como la evaluación del cumplimiento de obligaciones técnicas y operativas previstas en dichos instrumentos contractuales y en la normativa regulatoria aplicable.
29. En ese contexto, la aprobación de estándares técnicos o indicadores operativos que incidan en la prestación del servicio, en los niveles de servicio o en las condiciones de operación de la infraestructura concesionada podría generar superposición de funciones regulatorias, en la medida que dichos aspectos forman parte del ámbito de supervisión y regulación contractual del organismo regulador, particularmente cuando tales estándares puedan traducirse en nuevas obligaciones operativas, tecnológicas o de desempeño exigibles a los concesionarios.
30. Adicionalmente, la ausencia de mecanismos normativos de coordinación entre el MTC y el Organismo Regulador podría derivar en la imposición de obligaciones técnicas que incidan directamente en parámetros contractuales cuya verificación y fiscalización corresponde al regulador, afectando la coherencia del sistema regulatorio y generando riesgos de duplicidad o conflicto competencial.
31. En consecuencia, resulta necesario que cualquier iniciativa normativa que regule la implementación de los ITS en infraestructura concesionada contemple mecanismos de articulación institucional que respeten la competencia asignada al Organismo Regulador, precisando expresamente los ámbitos de actuación del MTC y del Ositrán, a fin de evitar interferencias en la supervisión y fiscalización de los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público bajo el ámbito de competencia de Ositrán.

#### **IV. CONCLUSIONES**

32. El Proyecto de Ley propone declarar de interés nacional la implementación de los Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) como componente de la política sectorial y de la transformación digital del transporte, estableciendo su cumplimiento obligatorio para entidades públicas, operadores y concesionarios vinculados a la provisión de infraestructura y servicios de transporte. En ese contexto, su contenido incidiría en actividades vinculadas a la explotación de infraestructura de transporte de uso público que se encuentran bajo el ámbito de supervisión y regulación del Ositrán.

33. Los artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley establecen obligaciones en materia de recursos humanos y capacitación, así como de gestión de la información y protección de datos generados por los ITS. No obstante, si bien, de acuerdo con la redacción de la propuesta legislativa se establece que dichas obligaciones deben ser cumplidas por las “entidades comprendidas en el ámbito de esta Ley”, se recomienda que se realice la precisión respecto del ámbito de aplicación de los referidos artículos 7 y 8 del Proyecto de Ley, a fin de que se tenga claridad sobre las “entidades” que deberán cumplir con las mencionadas obligaciones, puesto que, el término “entidades” podría hacer referencia incluso a los concesionarios, operadores y empresas privadas vinculadas a la provisión de infraestructura y servicios de transporte señalados en el numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley, entre ellos, los concesionarios de las ITUP bajo el ámbito del Ositrán.
34. La obligatoriedad de implementar los ITS podría generar la incorporación de nuevas obligaciones técnicas, operativas y tecnológicas no previstas en los contratos de concesión, incluyendo inversiones adicionales, exigencias de personal especializado, capacitación, adecuaciones tecnológicas, mantenimiento de sistemas y suministro periódico de información operativa. En ese sentido, de generarse modificaciones o incorporación de nuevas obligaciones contractuales, estas deberán tramitarse conforme al procedimiento de modificación contractual previsto en la normativa aplicable a las Asociaciones Público Privadas, en particular, la Ley N° 32441 y su Reglamento, a fin de preservar el equilibrio económico-financiero y la seguridad jurídica de los contratos de concesión vigentes.
35. Asimismo, la Exposición de Motivos plantea la posibilidad de que los concesionarios cofinancien la instalación de infraestructura referida a los ITS a cambio de mecanismos de retorno económico, tales como peajes dinámicos, publicidad o comercialización de datos agregados. Si bien dichos mecanismos no se encuentran expresamente regulados en el texto normativo del Proyecto de Ley, su eventual implementación podría incidir en los esquemas económicos o de retribución contractual vigentes, por lo que, de materializarse, debería evaluarse su viabilidad mediante los mecanismos de modificación contractual previstos en el marco normativo aplicable.
36. El Proyecto de Ley también otorga facultades al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para establecer lineamientos, estándares técnicos e indicadores de desempeño vinculados a la implementación de los ITS, los cuales podrían incidir en parámetros operativos, técnicos y de niveles de servicio que forman parte del ámbito de supervisión y fiscalización del Organismo Regulador respecto del cumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por los concesionarios de las ITUP, generando riesgos de superposición funcional y duplicidad de obligaciones. Al respecto, se recomienda precisar expresamente los ámbitos de actuación del MTC y del Ositrán en el marco de la implementación de los ITS.

## V. RECOMENDACIÓN

37. Se recomienda trasladar la opinión vertida en el presente Informe Conjunto a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, para los fines pertinentes.

Atentamente,

Firmado por  
FRANCISCO JARAMILLO TARAZONA  
Gerente de Supervisión y Fiscalización  
Gerencia de Supervisión y Fiscalización

Firmado por  
JAVIER CHOCANO PORTILLO  
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
John Albert Vega Vasquez

Visado por  
Víctor Arroyo Tocto

Jefe de Contratos de la Red Vial de la  
Gerencia de Supervisión y Fiscalización

Visado por  
Silvia Hidalgo Briceño  
Especialista Legal  
Gerencia de Supervisión y Fiscalización

Visado por  
Oswaldo Jehoshua Rodríguez Herrera  
Asesor Legal de la Jefatura de Asuntos  
Jurídico-Regulatorios y Administrativos  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Jefe de Asuntos Jurídico-Regulatorio  
y Administrativos  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
Tito Jiménez Cerrón  
Jefe de Asuntos Jurídico Contractuales  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
Paul Tamayo Pereyra  
Abogado Senior de la Jefatura de Asuntos  
Jurídico Contractuales  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Se adjunta:

- Proyecto de Oficio PE

NT 202605736