



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones el Proyecto de Ley 9866/2024-CR, presentado por el grupo parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Wilson Soto Palacios, por el que propone la "**Ley de sistemas de cobro de peajes para optimizar el tránsito vehicular**".

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad, en la vigésima sesión extraordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en la ciudad de Lima, el 16 de junio de 2025.

Votaron a favor los congresistas Hilda Marleny Portero López, Nilza Merly Chacón Trujillo, Segundo Acuña Peralta, Guido Bellido Ugarte, Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Hamlet Echeverría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Segundo Toribio Montalvo Cubas, Vivian Olivos Martínez, Karol Ivett Paredes Fonseca, Cheryl Trigozo Reátegui, Héctor Valer Pinto, Oscar Zea Choquechambi y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

La congresista Kelly Roxana Portalatino Ávalos votó en contra.

I. Situación procesal

I.1 Antecedentes procedimentales

El **Proyecto de Ley 9866/2024-CR**, fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 08 de enero de 2025 y fue decretado e ingresó a la Comisión de Transportes y Comunicaciones en la misma fecha como única comisión dictaminadora.

Admisibilidad del Proyecto de Ley 9866/2024-CR

La iniciativa legislativa en estudio cumplen con los requisitos generales y específicos establecidos en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República para la admisibilidad del proyecto de ley, por lo que se procedió a solicitar opiniones y a realizar el estudio correspondiente; asimismo, se ha tomado en consideración para su estudio el artículo 76 del Reglamento del Congreso, referido a la relación que se tiene con la Agenda 2024-2025¹ aprobada de conformidad con el artículo 29² y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

¹ La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso. Fue aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR publicada en *El Peruano* el 2 de noviembre de 2024.

² "Artículo 29.

(...)

Al inicio del Periodo Anual de Sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas y proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos."

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

I.2 Antecedentes parlamentarios

El proyecto de ley en estudio no tiene antecedentes legislativos en el periodo legislativo 2016-2021.

II. Contenido del proyecto de ley

El **Proyecto de Ley 9866/2024-CR** consta de seis artículos (6) y una Única Disposición Complementaria.

El artículo 1 está referido al objeto de la ley, el cual pretende regular los sistemas de cobro de peajes manuales, electrónicos automáticos y mixtos.

El artículo 2 está referido a la finalidad de la ley, señalando que esta consiste en optimizar el flujo vehicular, reducir la congestión en las vías públicas y mejorar la experiencia de los usuarios, minimizando la pérdida de tiempo.

El artículo 3 está referido a las definiciones. En tal sentido, establece tres condiciones:

Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) Peaje: Monto obligatorio pagado por el uso de infraestructura vial pública terrestre, ya sea concesionada o no, a través de métodos manuales, electrónicos automáticos o mixtos.
- b) Peaje manual con barrera: Sistema que requiere la detención del vehículo para el pago directo, utilizado en vías con tráfico moderado y sin congestión frecuente.
- c) Peaje electrónico automático: Sistema de cobro que permite el pago anticipado o posterior mediante dispositivos electrónicos, sin necesidad de detener el vehículo. Se aplica en vías con alta densidad de tráfico, tanto dentro como fuera de las ciudades.
- d) Peaje mixto: Sistema de cobro que combina métodos manuales y electrónicos, aplicable en vías donde el tráfico es variable y no se genera congestión constante.

El artículo 4 está referido a las medidas para evitar la congestión vehicular, estableciendo que los sistemas de peaje manual, electrónico automático o mixto deben garantizar que el tiempo de espera no exceda los cinco minutos por vehículo. Si este límite es superado, la barrera deberá ser abierta de manera inmediata y automática hasta restablecer la fluidez del tránsito. Y, además, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerá las multas correspondientes por el retraso generado.

El artículo 5 está referido a la calificación y supervisión de los sistemas de peaje, estableciendo que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) será la autoridad competente encargada de la calificación, clasificación y supervisión de los sistemas de peaje en las vías nacionales. Esta labor incluye la evaluación de las características de cada vía para determinar el sistema de peaje, y, la emisión de las autorizaciones correspondientes para su implementación y operación. La Municipalidad Metropolitana de Lima, la Provincia Constitucional del Callao, y los gobiernos subnacionales en materia de su competencia asumirán esa responsabilidad bajo los lineamientos y estándares establecidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El artículo 6 está referido a las sanciones por incumplimiento del pago de peaje, estableciéndose que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), establecerá y regulará las sanciones aplicables al conductor o propietario de un vehículo que omita el pago del peaje. Las sanciones estarán orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y el adecuado funcionamiento de la infraestructura vial. Las sanciones pueden incluir multas,

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA
DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA
OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR**

retención del vehículo y restricciones en la renovación de licencias o tarjetas de propiedad. En casos de reincidencia o deudas acumuladas, los infractores serán reportados a las centrales de riesgo.

La Única Disposición Complementaria está referida a la reglamentación. Así, se establece que el Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir de su vigencia.

III. Marco normativo

III.1 Legislación nacional

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 15773³, Ley que establece el sistema de peaje en las carreteras del país.
- Ley N° 23854⁴, Ley Orgánica de Municipalidades queda modificada a partir de su promulgación.
- Ley N° 24422⁵, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 1986⁶.
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁷.
- Ley N° 27972⁸, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Ley N° 18694⁹ que autorizan al Ministerio de Transportes implantar el sistema de peaje en las vías de la República.
- Decreto Ley N° 25862¹⁰, Ley Orgánica del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Decreto Legislativo N° 676¹¹, Declaran de interés nacional la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura vía del país.
- Decreto Legislativo N° 758¹², Dictan normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos.
- Decreto Supremo N° 006-88-TC¹³, Precisan que la facultad de instalar Garitas de Peaje en la Red Vial Nacional, corresponde únicamente al MTC

³ Publicada el 7 de diciembre de 1965.

⁴ Publicada el 9 de junio de 1984.

⁵ Publicada el 30 de diciembre de 1985.

⁶ **"Artículo 200.-** Transfiérase a los Concejos Provinciales las rentas y administración del peaje. Los ingresos que por mandato de este Artículo obtengan, serán de carácter permanente y los utilizarán en la ejecución de sus planes de obras públicas y preferentemente en el mantenimiento y conservación de vías públicas.

Los Concejos Provinciales quedan autorizados a efectuar reajustes tarifarios del cobro por servicios del peaje."

⁷ Publicada el 8 de octubre de 1999.

⁸ Publicada el 27 de mayo de 2003.

"Artículo 69.- Rentas municipales

Son rentas municipales:

(...)

11. El peaje que se cobre por uso de infraestructura vial de su competencia.

(...)"

"Artículo 166.- Rentas metropolitanas especiales

Son rentas municipales metropolitanas, además de las contenidas en la presente ley, las siguientes:

(...)

2. El íntegro de las rentas que por concepto del cobro de peaje se obtengan dentro de su jurisdicción.

(...)"

⁹ Publicada el 23 de diciembre de 1970.

¹⁰ Publicado el 23 de noviembre de 1992.

¹¹ Publicado el 6 de octubre de 1991.

¹² Publicado el 13 de noviembre de 1991.

¹³ Publicado el 20 de febrero de 1988.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

- Decreto Supremo N° 015-93-TCC¹⁴, Disponen que el cobro de peaje en la Red Vial Nacional procederá únicamente con la autorización del Ministerio.
- Decreto Supremo N° 09-95-MTC¹⁵, Modifican artículos de Decreto Supremo que establece el ámbito de acción del MTC para la construcción, rehabilitación y conservación de la red vial nacional.
- Decreto Supremo N° 059-96-PCM¹⁶, Texto Único Ordenado de las normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.
- Decreto Supremo N° 033-2001-MTC¹⁷, Aprueban el Reglamento Nacional de Tránsito.
- Decreto Supremo N° 033-2002-MTC¹⁸, Crean el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional – PROVIAS NACIONAL.
- Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Aprueban el Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito.
- Decreto Supremo N° 240-2018-EF¹⁹, Aprueban Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
- Decreto Supremo N° 015-2020-MTC²⁰, Decreto Supremo que aprueba el Procedimiento Administrativo de Otorgamiento del Beneficio de Tarifa Diferenciada de Peaje en la Red Vial Nacional No Concesionada y de Autorizaciones para la circulación de vehículos en la Red Vial Nacional.
- Decreto Supremo N° 018-2024-MTC²¹, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, para la implementación del telepeaje.
- Resolución Ministerial N° 077-88-TC-CA²², Dirección General de Caminos dictará las medidas pertinentes vinculadas a la aplicación del D.S. N° 006-88-TC.
- Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC-01²³, Aprueban el Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

III.2 Legislación comparada

Respecto a la regulación de los peajes, a nivel Latinoamérica, tenemos las siguientes normas que los regulan:

Chile

- Ley N° 18.290²⁴, Ley de Tránsito, promulgada el 23 de enero de 1984 y publicada el 7 de febrero de 1984.
- Ley N° 20.908, Ley que modifica la ley de concesiones de obras públicas para eximir del pago de peaje a los vehículos de emergencia durante el ejercicio de sus funciones, promulgada el 8 de abril de 2016 y publicada el 20 de abril de 2016.

¹⁴ Publicado el 6 de mayo de 1993.

¹⁵ Publicado el 21 de junio de 1995.

¹⁶ Publicado el 27 de diciembre de 1996.

¹⁷ Publicado el 24 de julio de 2001.

¹⁸ Publicado el 12 de julio de 2002.

¹⁹ Publicado el 30 de octubre de 2018.

²⁰ Publicado el 7 de julio de 2020.

²¹ Publicada el 29 de octubre de 2024.

²² Publicada el 7 de noviembre de 1988.

²³ Publicada el 4 de julio de 2021.

²⁴ El texto de esta ley, fue refundido, coordinado, sistematizado y fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de los Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Justicia, promulgado en el año 2007 y publicado en el año 2009.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

- Decreto N° 900 que fija Texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley del Ministerio de Obras Públicas N° 164, de 1991 Ley de Concesiones de Obras Públicas. Fue promulgado el 31 de octubre de 1996 y publicado el 18 de diciembre de 1996.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia. Fue promulgado el 27 de diciembre de 2007 y publicado el 29 de octubre de 2009.
- Decreto N° 209 que exime del pago de peaje en las plazas de peaje fiscales, de la Dirección de Vialidad, a los vehículos de emergencia según indica. Fue promulgado el 1 de julio de 2016 y publicado el 31 de agosto de 2016.

Colombia

- Ley N° 787 de 2002, por la cual se modifica parcialmente el artículo 21 de la Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, referida a tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la nación. Esta norma fue emitida el 27 de diciembre de 2022.
- Resolución 3464 del Ministerio de Transporte, por la cual se reglamenta el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 787 de 2002 y el artículo 31 de la Ley 1575 de 2012, referido a la exención de peaje a vehículos usados para atender incendios y rescates. Esta norma fue emitida el 13 de noviembre de 2014.

IV. Análisis del proyecto de ley

IV. 1 Análisis técnico

Los peajes y las tarifas de peaje en el Perú

El peaje es el monto que se cobra por el uso de una vía, mientras que la tarifa es el peaje más los impuestos y aportes de ley. Así, se ha recogido en la literatura existente y en diversos contratos de concesión, a lo largo del tiempo, suscritos por el Estado Peruano.

Así, a modo de ejemplo, en el Contrato de Concesión de la Autopista del Sol Tramo Trujillo Sullana²⁵, suscrito en el año 2014, se define al **peaje** como:

"el monto en Nuevos Soles (no incluye el IGV ni algún otro tributo) que se cobra por el uso de los Tramos de la Concesión que el concesionario está obligado a exigir a los Usuarios en los términos establecidos en el Contrato. El monto recaudado se encuentra destinado, principalmente, al financiamiento de las Obras y Conservación del Tramo Vial."

O en el Contrato de Concesión Tramo Ancón – Huacho – Pativilca de la Carretera Panamericana Norte²⁶, suscrito en el año 2002, se definió al **peaje** como:

"cobro por el uso del Tramo Ancón-Huacho-Pativilca de la Carretera Panamericana Norte que la SOCIEDAD CONCESIONARIA está facultada a exigir a los Usuarios en los términos establecidos en las cláusulas 8.14, 8.15, 8.16 y 8.17 del Contrato, sin incluir el Impuesto General a las Ventas u otros aportes de ley"

Mientras que, a modo de ejemplo, en el Contrato de Concesión del Tramo Vial Desvío Quilca –

²⁵ https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_Autopista_Sol_08ENE20161.pdf

²⁶ https://www.norvial.com.pe/media/2107/contrato_rv5_actualiz_29-01-181.pdf

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

Desvío Arequipa (Repartición) – Desvío Matarani – Desvío Moquegua – Desvío Ilo – Tacna – La Concordia²⁷, suscrito en el año 2013, la **tarifa** se le define como:

"es el monto del peaje más el IGV y otros tributos que puedan generarse".

O en el Contrato de Concesión Tramo Ancón – Huacho – Pativilca de la Carretera Panamericana Norte²⁸, suscrito en el año 2002, se definió a la **tarifa** como:

"Monto permitido, que está facultada a cobrar la SOCIEDAD CONCESIONARIA a los Usuarios por concepto de Peaje, más el Impuesto General a las Ventas y cualquier otro aporte de Ley."

En tal sentido, en tanto el proyecto de ley en estudio regula el sistema de cobro de tarifas de peajes, corresponde utilizar el término "tarifa de peajes" y no solo el término "peaje" como plantea la propuesta legislativa a efectos que se entienda que se está regulando el pago completo, esto es incluyendo IGV y tributos. En tal sentido, el texto sustitutorio acoge la denominación "tarifa de peaje" y la usa a lo largo de toda la ley.

Asimismo, cabe precisar que, en el Perú, existen vías concesionadas y vías no concesionadas. Las primeras se encuentran operadas por empresa privadas que han suscrito un contrato de concesión con el Estado. Las segundas se encuentran operadas por el Estado, específicamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de PROVIAS Nacional.

Así, en el Perú existen 97 peajes, de los cuales 71 pertenecen a 18 concesionarias²⁹ y 26 están a cargo de Proviás Nacional.³⁰

Beneficios del cobro de la tarifa de peaje

Los ingresos de peajes deberían financiar los costos y gastos en las vías, esto es, las inversiones para la pavimentación de la infraestructura vial, así como obras de rehabilitación y mantenimiento que permitan su buen estado de conservación³¹. Se trata de trabajos necesarios puesto que permiten mantener la ininterrupción de las vías de comunicación y mitigar la siniestralidad en un país que se encuentra en el top de los peores conductores del mundo³².

Los ingresos recaudados son dirigidos para asumir los costos de operación y mantenimiento de las vías (limpieza de vías, restauración de puentes, asfalto, atención de emergencia y auxilio vial), y para pagar por el financiamiento de las obras ya ejecutadas. Así mismo, se encuentran servicios de auxilio vial las 24 horas del día, los 365 días del año o el servicio de grúas y de la central de emergencias para clientes que requieran alguna asistencia³³.

- En las vías concesionadas:

²⁷ https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/CONTRATO%20DE%20CONCESION%20B_N.pdf

²⁸ https://www.norvial.com.pe/media/2107/contrato_rv5_actualiz_29-01-181.pdf

²⁹ <https://www.ositran.gob.pe/anterior/tarifas-de-peajes-en-carreteras-concesionadas/> Aparte de los detallados en este link, se encuentran los peajes administrados por Rutas de Lima y por Lima Expresa.

³⁰ <http://gis.proviasnac.gob.pe/peajes/acerca/index.html>

³¹ AFIN. Informe Especial: Entendiendo las tarifas de peaje, 2015, pág. 18. Ver: <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Entendiendo-las-tarifas-de-peajes-web.pdf>

³² AFIN. Informe Especial: Entendiendo las tarifas de peaje, 2015, pág. 18. Ver: <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Entendiendo-las-tarifas-de-peajes-web.pdf>

³³ <https://limaenruta.pe/para-que-sirve-el-peaje/>

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA
DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA
OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR**

Los ingresos por peaje permiten repagar al concesionario por la inversión ejecutada en las vías y por los servicios de mantenimiento vial y operación de otros servicios como la atención de emergencias, auxilio mecánico y asistencia médica. El cálculo de la tarifa y su reajuste es determinado en sus contratos de concesión.³⁴

- En las vías no concesionadas:

En las vías no concesionadas pero que no cuentan con peajes operados por el Estado, los ingresos recaudados deberían financiar inversiones necesarias y ejecutar el mantenimiento de las vías existentes y la operación de las mismas. En estas vías, la tarifa de peaje cobrada no cubre los gastos totales por lo que el Estado debe financiar la diferencia con otras fuentes de recursos públicos (otros tributos). Es decir, los gastos generados por quienes emplean estas vías son financiados por todos aun cuando nunca hayan circulado por esas vías, entre 2015 y 2022, los ingresos recaudados de peajes de PROVIAS Nacional representaron apenas el 6.5% de su gasto de mantenimiento vial. En las vías no concesionadas que no cuentan con peajes, el Estado debe financiar directamente las inversiones necesarias y los servicios de mantenimiento con sus ingresos fiscales.³⁵

En tal sentido, se verifica que el cobro de la tarifa de peaje es necesario a efectos de garantizar la obtención de fondos para **mantenimiento de carreteras, limpieza, reparación de puentes, restauración del asfalto y servicios de emergencia y auxilio** en las rutas donde se encuentra implementado este sistema³⁶.

Sobre la propuesta de objeto y finalidad de la ley

La propuesta legislativa regula en el artículo 1 y 2 el objeto y finalidad de la ley respectivamente. Al respecto, en el artículo 1 se mencionan diversos tipos de peaje, sin embargo, conforme explicaremos en el siguiente apartado, se desestima la propuesta de incluir los tipos de peajes en una ley nueva, en tanto ya existe norma vigente que los define y regula. En efecto, el Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Tránsito regula en su artículo 2 lo establecido en el artículo 1 de la propuesta legislativa.

Respecto al artículo 2 de la propuesta legislativa se acoge en su integridad pues conforme se detallará más adelante, en el análisis costo-beneficio, el propósito de incluir las innovaciones tecnológicas en el sistema de cobro de tarifas de peaje, permite que se optimice el flujo vehicular, reducir la congestión de vías públicas y mejorar la experiencia de los usuarios, minimizando la pérdida de tiempo.

Así también, tal como se menciona en la exposición de motivos, existe un problema público que consiste en la alta congestión vehicular que se produce al momento del pago de la tarifa de peaje, lo cual afecta la productividad económica como la calidad de vida de los ciudadanos. Así, al establecer la obligatoriedad del uso de los sistemas de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas en los contratos de concesión o próximas adendas que se suscriban, permitirá dar solución a este problema público, el cual incluso ya ha sido analizado en extenso en la Exposición

³⁴ AFIN. Informe Especial: Entendiendo las tarifas de peaje, 2015, pág. 18. Ver: <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Entendiendo-las-tarifas-de-peajes-web.pdf>

³⁵ AFIN. Informe Especial: Entendiendo las tarifas de peaje, 2015, pág. 19. Ver: <https://afin.org.pe/wp-content/uploads/2015/12/Entendiendo-las-tarifas-de-peajes-web.pdf>

³⁶ <https://www.infobae.com/peru/2024/01/16/peaje-de-rutas-de-lima-subira-a-s750-que-paises-tienen-las-tarifas-mas-caras-de-latinoamerica-y-como-se-ubica-el-peru/>

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

de Motivos del Decreto Supremo N° 018-2024-MTC³⁷, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, para la implementación del telepeaje.

Sobre la propuesta de regulación de los tipos de peaje

En el artículo 3 de la propuesta legislativa se regulan diversas definiciones, correspondientes a los tipos de peaje, señalado cuatro (4) definiciones: peaje, peaje manual con barrera, peaje electrónico automático y peaje mixto.

Al respecto se debe precisar que el Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Tránsito ya regula en su amplio catálogo de definiciones, las siguientes:

"Peaje: Monto obligatorio que se paga por el uso de determinada infraestructura vial pública terrestre. El pago del peaje se realiza de forma manual o electrónica."³⁸

"Telepeaje: Mecanismo por el cual se realiza la identificación del vehículo a través de la plancha metálica o de la calcomanía holográfica de seguridad (tercera placa), como elementos que integran la placa única nacional de rodaje, y cuya información permite al lector tecnológico instalado en la infraestructura de peaje, la clasificación vehicular y el procesamiento del pago automático por la entidad a cargo de la gestión de la infraestructura o el concesionario, sin la necesidad que el vehículo se detenga."³⁹

Es decir, ya existe una norma reglamentaria vigente que regula las citadas definiciones. Sin embargo, atendiendo al espíritu de la ley que se propone, la cual se encuentra explicada a lo largo de la exposición de motivos, se recogerá en el texto sustitutorio la definición de telepeaje y se añadirá la definición de Peaje de Flujo Libre (Free Flow), atendiendo a que son las formas actuales de sistema de pago de tarifas de peajes con uso de innovaciones tecnológicas, las cuales además ya se encuentran establecidas en los contratos de concesión de autopistas vigentes.

En tal sentido, se elevará a rango de ley, la definición de telepeaje ya contenida en el Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Tránsito, añadiéndole una frase y además se añadirá una definición adicional, según el siguiente detalle:

Telepeaje: Mecanismo por el cual se realiza la identificación del vehículo a través de la plancha metálica o de la calcomanía holográfica de seguridad (tercera placa), como elementos que integran la placa única nacional de rodaje, y cuya información permite al lector tecnológico instalado en la infraestructura de peaje, la clasificación vehicular y el procesamiento del pago automático por la entidad a cargo de la gestión de la infraestructura o el concesionario, sin la necesidad que el vehículo se detenga. **Utiliza las barreras dinámicas electrónicas.**

Peaje de Flujo Libre (Free Flow): Sistema de pago de peajes que permite a los usuarios abonar el pago correspondiente sin tener que detenerse o reducir la velocidad, al no haber barreras, utilizando un dispositivo electrónico (TAG) que facilita el pago automático. Este sistema elimina las barreras físicas y las casetas de cobro tradicionales.

³⁷ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7277696/6131939-exposicion-de-motivos-decreto-supremo-n-018-2024-mtc.pdf?v=1732573337>

³⁸ Definición modificada mediante el artículo 1 del Decreto Supremo N° 018-2024-MTC, publicado el 29 de octubre de 2024

³⁹ Definición incorporada mediante el artículo 2 del Decreto Supremo N° 003-2014-MTC publicado el 24 de abril de 2014.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA
DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA
OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR**

Sobre la propuesta de apertura de la barrera cuando se supere los cinco minutos de espera por vehículo

En el artículo 4 de la propuesta legislativa se pretende incluir un límite máximo de espera de cinco minutos por vehículo ya que de lo contrario la barrera deberá ser abierta de manera inmediata y automática hasta restablecer la fluidez del tránsito.

Al respecto, consideramos que dicha propuesta debe ser desestimada pues el tiempo de espera es un factor variable, depende de diversos factores, tales como la hora en que se transita, la cantidad de autos, la época del año, etc., no pudiéndose abrir la barrera manual o electrónica cada que transcurren cinco minutos y dejar que los vehículos pasen la garita de peaje sin pago alguno, pues ello pondría en peligro la recaudación del peaje y por ende su finalidad, la cual - como ya hemos precisado - consiste en financiar las inversiones para la pavimentación de la infraestructura vial, así como obras de rehabilitación y mantenimiento que permitan su buen estado de conservación.

Además, en los contratos de concesión ya suscritos, se encuentra establecido el factor "Tiempo de Espera en Cola por Pista" (TECP), el cual se define como tiempo transcurrido entre el instante en que el usuario ingresa a la cola (cuando está a menos de dos metros del próximo vehículo) hasta el momento en que se levanta la barrera de la cabina. Dicho factor sirve para realizar el cálculo de sanciones o penalidades.

Asimismo, el contrato refiere que "cuando se haya determinado un TECP superior a cinco minutos durante al menos el 80% de las tres horas relevadas en una plaza de peaje, verificado con una segunda lectura dentro de un mismo mes, el Concesionario deberá, en un primer momento, adoptar medidas de mejora de gestión operacional en dicha Plaza de Peaje, para lo cual tendrá un plazo de treinta días. En el caso de que sea necesaria la construcción o ampliación de la capacidad de la plaza de peaje, estas serán exigibles en el plazo de 6 meses desde que fuera comprobada la situación descrita (y eventualmente luego de la entrega de Áreas de Concesión, necesariamente adicionales). El incumplimiento de las medidas mencionadas en los plazos establecidos, dará origen a la aplicación de penalidades. No obstante, el Concesionario implementará al más breve plazo mejoras para disminuir el tiempo de espera."⁴⁰

Aunado a ello, conforme al artículo 62° de la Constitución Política, los contratos de concesión no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase - conforme se explicará en detalle, en un próximo apartado - por lo que no resulta posible incorporar lo propuesto en el proyecto bajo análisis.

Asimismo, el artículo 4 del proyecto legislativo establece que "el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerá las multas correspondientes por el retraso generado". Al respecto, se debe tener en cuenta que, para el caso de las vías concesionadas, esta propuesta generaría duplicidad de funciones pues de acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN, Reglamento de Infracciones y Sanciones del OSITRAN, es el OSITRAN, a través de su Gerencia de Supervisión y Fiscalización, el encargado de sancionar las infracciones relacionadas al incumplimiento de las especificaciones de calidad de los servicios prestados a los usuarios establecidas en el Contrato de Concesión, lo que incluye desde luego para el caso de concesiones de carreteras al tiempo de espera en cola en los peajes; y, por este motivo, la regulación actual del proyecto normativo no solo genera una duplicidad de competencias

⁴⁰ Ver punto 05.09.04 del contrato ubicado en: https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA
DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA
OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR**

sancionadoras de dos entidades diferentes sobre un mismo hecho, sino que además contradice lo establecido en todos los contratos de concesión de carreteras respecto a que la supervisión y fiscalización de los estándares de calidad del Contrato de Concesión se encuentra a cargo del mencionado organismo regulador. En el caso de las vías no concesionadas, no se genera duplicidad de funciones porque las leyes vigentes ya contemplan que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el competente para establecer las multas en caso de la red vial nacional o los gobiernos regionales o locales en el caso de las otras vías.

Por otro lado, dado que la *ratio legis* de la norma y en específico del artículo 4 es disminuir la congestión vehicular, o lo que es lo mismo optimizar el tránsito vehicular, se establece como texto sustitutorio en el artículo 4 la obligatoriedad de implementar el sistema de cobro de las tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas en los nuevos contratos de concesión y las adendas, elevándose a ley lo ya establecido por el Decreto Supremo N° 018-2004-MTC, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, respecto de la implementación del sistema de cobro de tarifa de peajes con innovaciones tecnológicas.

Asimismo, se establece que en el caso de las vías no concesionadas, surge la misma obligación siempre que la característica de la vía lo permita, pues la realidad nacional no es uniforme y habrá lugares en los que colocar un telepeaje o un peaje Free Flow no sea posible, debido a las limitaciones tecnológicas. Sin embargo, siempre que la vía lo permita, en coordinación con las entidades competentes deberá implementarse cualquiera de las formas del sistema de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en el texto legal que se propone.

Sobre la propuesta de calificación y supervisión de los sistemas de peaje

La propuesta legislativa, en su artículo 5, refiere que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitirá autorizaciones para la implementación y operación del peaje, es decir, exige que el citado ministerio emita un título habilitante. Dicha propuesta se desestima en tanto, para el caso de las concesionarias de carretera es el contrato de concesión el título habilitante que les permite la implementación y operación de los peajes, siendo necesario precisar además que cada uno de los contratos regula de forma específica la implementación de nuevas tecnologías para el cobro del peaje, siendo común en los mismos que se regule la comunicación de dicha implementación al OSITRAN, pues este último es quien supervisará el cumplimiento de los diversos aspectos del contrato de concesión, tales como los estándares de tiempo de atención a los usuarios de la carretera.

Además, en las normas vigentes ya se encuentra regulada la entidad responsable de la Red Vial no concesionada. En tal sentido, dependiendo de la vía, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de Provías Nacional, o los gobiernos regionales o locales, son los que califican, clasifican y supervisan los sistemas de peaje, por lo que no resulta necesario sobre regular ese aspecto.

Sobre la propuesta de las sanciones de incumplimiento del pago de la tarifa de peaje

El proyecto de ley en análisis, en su artículo 6, propone que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones establece y regula las sanciones aplicables al conductor o propietario de un vehículo que omita el pago del peaje. Sin embargo, ello ya se encuentra regulado en el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, creándose la infracción G-17 consistente en "Circular por las vías

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

públicas terrestres donde se encuentran instaladas garitas o infraestructura de peaje, sin pagar el monto del peaje aprobado por la autoridad competente o el establecido en los contratos de concesión respectivos", teniendo como sanción una multa equivalente al 8% de la UIT, la retención del vehículo, y la aplicación de 40 puntos a la licencia de conducir del infractor. Por tanto, dicha propuesta se desestima.

No obstante, el proyecto de ley en análisis propone sanciones para casos de reincidencia, por lo que no estando regulado este supuesto, corresponde que sí se acoja en parte. En tal sentido, en el texto sustitutorio se establece lo siguiente:

"Artículo 5. Sanciones por reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje

Sin perjuicio de las sanciones ya establecidas en las normas vigentes, en caso de reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje, la autoridad competente establece restricciones en la renovación de licencias y el reporte de los infractores a las centrales de riesgo."

Intangibilidad de los contratos de concesión

El proyecto de ley en estudio solicita que se introduzcan diversos cambios a los contratos de concesión, lo cual consideramos no es posible, en atención a que ello vulnera el derecho constitucional a la libertad de contratación.

En efecto, el artículo 62° de la Constitución señala que:

"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." (la negrita es nuestra)

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia Plenaria 359/2020⁴¹ emitida en el Expediente N° 0006-2020-PI, de fecha 25 de agosto de 2020, en la demanda de inconstitucionalidad contra 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, ya ha reconocido que los contratos no pueden ser modificados por mandato legal, por lo que se declaró inconstitucional la referida norma.

Los argumentos fueron los siguientes:

"44. A fin de garantizar la estabilidad de los contratos, se incluyó en la propia Constitución la prohibición de que las leyes modifiquen las condiciones pactadas por los agentes económicos. El artículo 62 expresamente establece que "los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

45. Se supera, de esta manera, la práctica frecuente de modificar los contratos por medio de normas que alteran las condiciones que las partes consideraron al contratar.

⁴¹ <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2020-AI.pdf>

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

(...)

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.**

(...)

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." (subrayado nuestro)

Por tanto, se plantea en el texto sustitutorio la incorporación de un artículo que no obliga a los concesionarios con contrato vigente a la inclusión de diversas obligaciones pues ello sería inconstitucional, pero sí deja abierta la facultad de hacerlo. Sin embargo, si se especifica que, en los proyectos de contratos de concesión, esto es en los futuros contratos o adendas, si se tengan en cuenta, de manera obligatoria, la implementación de los sistemas de pago de tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La propuesta normativa es necesaria dado que responde a una necesidad real y documentada, especialmente en el contexto de modernización del sistema vial. Existe un problema identificado consistente en la alta congestión vehicular en estaciones de peaje, lo que afecta la productividad y calidad de vida de los ciudadanos, por tanto, el uso de tecnologías como el telepeaje y el peaje de flujo libre (Free Flow) permite reducir los tiempos de espera y mejorar la eficiencia del tránsito. Se verifica que ya existen normas que regulan el sistema de peajes (como el D.S. N.º 033-2001-MTC y el D.S. N.º 018-2024-MTC), sin embargo, la ley busca elevar a rango legal ciertos estándares y prácticas modernas, especialmente en vías no concesionadas.

La propuesta normativa es viable en la medida en que se enfoque en nuevas concesiones y vías no concesionadas, evitando interferencias con contratos vigentes. Según el análisis efectuado, el texto sustitutorio propuesto promueve el uso de tecnologías ya implementadas en algunos contratos de concesión por lo que no resulta ajeno a la normativa actual. Así también introduce sanciones

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

por reincidencia en la evasión del pago, lo cual no se encontraba completamente regulado.

La propuesta normativa es necesaria en tanto el país actualmente enfrenta serios desafíos en infraestructura vial y congestión urbana. Asimismo, la propuesta se alinea con la Agenda Legislativa 2024-2025 y con las políticas de modernización del transporte.

La propuesta normativa es oportuna en tanto el país enfrenta desafíos en infraestructura vial y congestión urbana, complementándose los esfuerzos recientes del Poder Ejecutivo (con la emisión del Decreto Supremo N.º 018-2024-MTC) para dar respuesta a una problemática vigente. Así también la propuesta se alinea con la Agenda Legislativa 2024-2025 y con las políticas de modernización del transporte, abriendo camino a la implementación de sistemas modernos de cobro.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

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

Es más, los proyectos de ley en mención, tienen armonía con la legislación vigente pues ya existen normas que regulan sistemas modernos de cobro de tarifa de peajes. También se ha compatibilizado lo propuesto en los proyectos de ley con lo previsto en nuestra Constitución Política en tanto no se está modificando contratos vigentes, sino que se está respetando el cumplimiento de los mismos, contribuyendo al respeto de las inversiones y a la seguridad jurídica que debe regir en un Estado de derecho.

Cabe señalar que, sobre los contratos de concesión vigentes, la norma que se propone no resulta aplicable, evitando así el riesgo de inconstitucionalidad que podría generarse. La norma solo puede tener efectos orientativos o de recomendación, sin carácter obligatorio.

Respecto de los futuros contratos o adendas de concesión, la norma sí tiene efecto pues establece condiciones obligatorias para futuros contratos o adendas, como la implementación de sistemas de cobro con tecnologías modernas (telepeaje, peaje de flujo libre).

Respecto de las vías no concesionadas, el MTC y Provías Nacional pueden aplicar la ley en vías bajo su administración, siempre que las condiciones técnicas lo permitan, reforzándose lo ya dispuesto en normas como el D.S. N.º 018-2024-MTC, sin generar conflictos legales.

Finalmente, la formulación del texto sustitutorio propuesto permite que no se repitan defectos previos, tales como la declaración de inconstitucionalidad de una norma. Si bien es cierto, ambos proyectos señalan como antecedente la Ley N.º 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, como antecedente legislativo para sustentar la incorporación de exoneraciones en las concesiones existentes, se desconoce que esta norma ya no forma parte del ordenamiento jurídico peruano al haberse declarado su inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, por lo que no puede servir para sustentar ninguna modificación. De esta manera existe un efecto positivo pues con la fórmula legal que se plantea se cumple con respetar los derechos constitucionales de las personas.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

CUADRO COMPARATIVO DEL PROYECTO DE LEY EN ANÁLISIS VS LA PROPUESTA DE TEXTO SUSTITUTORIO

Proyecto de Ley N° 9866/2024-CR	Propuesta de texto sustitutorio
Título de la norma: LEY DE SISTEMAS DE COBRO DE PEAJES PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR	Título de la norma: LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR
Artículo 1. Del Objeto de la Ley La presente ley tiene por objeto regular los sistemas de cobro de peajes manuales, electrónicos automáticos y mixtos.	Artículo 1. Objeto de la ley La presente ley tiene por objeto regular los sistemas de cobro de peajes mediante el uso de innovaciones tecnológicas
Artículo 2. De la finalidad de la Ley La presente ley tiene por finalidad optimizar el flujo vehicular, reducir la congestión en las vías públicas y mejorar la experiencia de los usuarios, minimizando la pérdida de tiempo.	Artículo 2. Finalidad de la ley La presente ley tiene por finalidad optimizar el flujo vehicular, reducir la congestión en las vías públicas y mejorar la experiencia de los usuarios, minimizando la pérdida de tiempo.
Artículo 3. De las definiciones Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones: a) Peaje: Monto obligatorio pagado por el uso de infraestructura vial pública terrestre, ya sea concesionada o no, a través de métodos manuales, electrónicos automáticos o mixtos. b) Peaje manual con barrera: Sistema que requiere la detención del vehículo para el pago directo, utilizado en vías con tráfico moderado y sin congestión frecuente. c) Peaje electrónico automático: Sistema de cobro que permite el pago anticipado o posterior mediante dispositivos electrónicos, sin necesidad de detener el vehículo. Se aplica en vías con alta densidad de tráfico, tanto dentro como fuera de las ciudades. d) Peaje mixto: Sistema de cobro que combina métodos manuales y electrónicos, aplicable en vías donde el tráfico es variable y no se genera congestión constante.	Artículo 3. Tipos de sistemas de cobro de tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones: a) Telepeaje: Mecanismo por el cual se realiza la identificación del vehículo a través de la plancha metálica o de la calcomanía holográfica de seguridad (tercera placa), como elementos que integran la placa única nacional de rodaje, y cuya información permite al lector tecnológico instalado en la infraestructura de peaje, la clasificación vehicular y el procesamiento del pago automático por la entidad a cargo de la gestión de la infraestructura o el concesionario, sin la necesidad que el vehículo se detenga. Utiliza las barreras dinámicas electrónicas. b) Peaje de Flujo Libre (Free Flow): Sistema de pago de peajes que permite a los usuarios abonar el pago correspondiente sin tener que detenerse o reducir la velocidad, al no haber barreras, utilizando un dispositivo electrónico que facilita el

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

Proyecto de Ley N° 9866/2024-CR	Propuesta de texto sustitutorio
	pago automático. Este sistema elimina las barreras físicas y las casetas de cobro tradicionales.
Artículo 4. De las Medidas para evitar la congestión vehicular Los sistemas de peaje manual, electrónico automático o mixto deben garantizar que el tiempo de espera no exceda los cinco minutos por vehículo. Si este límite es superado, la barrera deberá ser abierta de manera inmediata y automática hasta restablecer la fluidez del tránsito. Y, además, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecerá las multas correspondientes por el retraso generado.	Artículo 4. Implementación del sistema de cobro de las tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas Las disposiciones relativas al sistema de cobro de las tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en los contratos de concesión vigentes se circunscriben a lo señalado en dichos contratos al momento de su celebración o adenda vigente. La suscripción de nuevos contratos de concesión y las adendas implementan cualquiera de las formas del sistema de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en la presente ley, en sus rutas concesionadas, en coordinación con las entidades competentes. En las vías no concesionadas, siempre que las características de la vía lo permitan, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, según la vía, implementa cualquiera de las formas del sistema de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en la presente ley, en coordinación con las entidades competentes.
Artículo 6. De las sanciones por incumplimiento del pago de peaje El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), establecerá y regulará las sanciones aplicables al conductor o propietario de un vehículo que omita el pago del peaje. Las sanciones estarán orientadas a garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales y el adecuado funcionamiento de la infraestructura vial. Las sanciones pueden incluir multas, retención del vehículo y restricciones en la renovación de licencias o tarjetas de propiedad. En casos de reincidencia o deudas acumuladas, los infractores serán reportados a las centrales de riesgo.	Artículo 5. Sanciones por reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas Sin perjuicio de las sanciones ya establecidas en las normas vigentes, en caso de reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas, la autoridad competente establece restricciones en la renovación de licencias y el reporte de los infractores a las centrales de riesgo.
DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA	DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

Proyecto de Ley N° 9866/2024-CR	Propuesta de texto sustitutorio
PRIMERA. Reglamentación El Poder Ejecutivo aprueba el reglamento de la presente ley en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario contados a partir de su vigencia.	Única. Adecuación del Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito y las normas reglamentarias que correspondan, para la implementación de los sistemas de peaje con innovaciones tecnológicas Adecúese el Reglamento Nacional de Tránsito aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, y las normas reglamentarias que correspondan, a lo dispuesto en la presente ley en el plazo de sesenta (60) días hábiles.

IV.4 Análisis de las opiniones e información recibidas

Para la elaboración del presente dictamen la Comisión de Transportes y Comunicaciones ha solicitado opinión a las siguientes entidades:

Fecha de envío	Institución	Documento
13/01/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC	Oficio N° 1156-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN	Oficio N° 1157-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS Nacional	Oficio N° 1158-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Concesionaria Vial Sierra Norte S.A.	Oficio N° 1159-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C. (Aunor)	Oficio N° 1160-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Consorcio Concesión Chancay – Acos S.A.	Oficio N° 1161-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Desarrollo Vial de Los Andes S.A.C. (Devíandes)	Oficio N° 1162-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Concesionaria Vial del Perú S.A. (Coviperú)	Oficio N° 1163-2024-2025-CTC-HMPL-CR

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

Fecha de envío	Institución	Documento
13/01/2025	Carretera Andina del Sur S.A.C.	Oficio N° 1164-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Concesionaria Interoceánica Tramo 2 S.A.	Oficio N° 1165-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Concesionaria Interoceánica Sur Tramo 3 S.A.	Oficio N° 1166-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Intersur Concesiones S.A.	Oficio N° 1167-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Concesionaria Vial del Sur S.A. (Covisur)	Oficio N° 1168-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S.A. (Covinca)	Oficio N° 1169-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	Carretera Sierra Piura S.A.C.	Oficio N° 1170-2024-2025-CTC-HMPL-CR
13/01/2025	IIRSA Norte S.A.	Oficio N° 1171-2024-2025-CTC-HMPL-CR
10/01/2025	Concesionaria Vial del Sol S.A. (Covisol)	Oficio N° 1172-2024-2025-CTC-HMPL-CR
10/01/2025	Concesión Valle del Zaña S.A.	Oficio N° 1173-2024-2025-CTC-HMPL-CR
18/03/2025	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S.A. (Covinca)	Oficio N° 1697-2024-2025-CTC-HMPL-CR

A la fecha, se han recibido las siguientes opiniones e información:

Fecha de recepción	Institución	Documento
23/01/2025	Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C. (Aunor)	Carta N° AUNOR-GG-C-25-094
10/02/2025	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S.A. (Covinca)	COV-2025-280
25/02/2025	Concesionaria Vial del Sur S.A. (Covisur)	Carta N° 000339-3035-COVISUR

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

20/03/2025	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías S.A. (Covinca)	COV-2025-576
04/04/2025	Concesionaria Vial del Sol S.A. (Covisol)	Carta N° 0834-2025-COVISOL

Las opiniones solicitadas mencionan lo siguiente:

La **Concesionaria Autopista del Norte S.A.C.**, mediante Carta N° AUNOR-GG-C-25-094, de fecha 23 de enero de 2025, firmada por su representante, emite opinión señalando que AUNOR considera la necesidad de realizar precisiones al citado proyecto de ley, a modo de que sea congruente con los parámetros de medición y niveles de servicios establecidos en los Contratos de Concesión y con las directivas y normativa establecida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN. Asimismo, se recomienda la articulación de distintas entidades públicas competentes para la mitigación de la ocurrencia de incumplimientos del pago de peaje por parte de los usuarios incluyendo la evasión del propio peaje. En tal sentido, refiere expresamente que:

"Con relación al tiempo de espera citado en el proyecto de ley, el Contrato de Concesión determina en el ítem 7. Evaluación de la Gestión de Explotación del Concesionario de su sección 3 "De la Explotación", el parámetro de medición de la congestión en las Unidades de Peaje y estaciones de pesaje, a través del "Tiempo de Espera en Cola" o TEC, el cual se define como el promedio de tiempo de espera por vehículo, ponderado por el número de vehículos atendidos, siendo medido de forma separada por cada sentido de circulación. Asimismo, se indica que el tiempo de medición deberá ser como mínimo tres (3) horas, de manera que se abarquen las horas de mayor tráfico del mes en que se efectúa la medición, en cada sentido y en cada estación (ver ítems 7.1, 7.2 y 7.3 del apartado 7. De la Sección 3 del Contrato de Concesión). Considerando este parámetro de condición, el Contrato de Concesión también establece el Nivel de Servicio y Plazo de Respuesta correspondiente (ver ítems 7.8, 7.9, 7.10, 7.11 y 7.12 del apartado 7. De la Sección 3 del Contrato de Concesión).

En ese sentido, es necesario que el proyecto de ley sea preciso y congruente en la definición del tiempo de espera con la finalidad de no inducir a la confusión, además de hacer referencia que las medidas para evitar la congestión vehicular deberán de considerar el marco contractual de los Contratos de Concesión suscritos con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), así como la normativa sectorial aplicable tanto del MTC como del OSITRAN

Se recomienda articular a la Policía Nacional del Perú (PNP) de carreteras y tránsito, así como con la SUTRAN, en su participación en la intervención infraganti de la omisión de pago de peajes por parte de los conductores y/o propietarios de vehículos infractores, así también, la de los municipios y sus representantes en la gestión y supervisión de rutas evasoras periféricas a la estación de peaje/pesaje ubicados en la red vial."

La **Concesionaria Peruana de Vías S.A.**, mediante Carta COV-2025-280, de fecha 7 de febrero de 2025, firmada por su representante, emite opinión señalando que la institución competente para emitir opinión es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con base a los artículos 4° y 5° de la Ley 29370.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

La **Concesionaria Vial del Sur S.A.**, mediante Carta N° 000339-2025-COVISUR, de fecha 21 de febrero de 2025, firmada por la Gerente General, emite opinión señalando que:

- *El PL (de aprobarse) no podría aplicarse en todo lo que se oponga al Contrato de Concesión de COVISUR, porque ello implicaría vulnerar la intangibilidad de los contratos, reconocida en el Artículo 62 de la Constitución¹. Su aplicación sería inconstitucional al modificar una serie de términos ya regulados en los contratos de concesión de carreteras*
- *El tiempo máximo de espera en cola (en adelante, TEC) ya se encuentra regulado en el Contrato de Concesión de COVISUR; al igual que en el resto de los contratos de concesión que han sido adjudicados por el Gobierno Nacional a través de PROINVERSIÓN. Las consecuencias del incumplimiento del TEC también se encuentra en los contratos de concesión. Nuevamente, la aplicación del PL no solo sería inconstitucional al pretender aplicarlo a los contratos de concesión ya suscritos, sino que, además, busca regular algo que ya está previsto en los contratos de concesión.*
- *La cláusula 9.4 del Contrato de Concesión de COVISUR ha establecido que la tecnología de cobro a aplicar depende de COVISUR, siempre que se cumpla con el TEC y los mismo acontece en el resto de los contratos de concesión adjudicados por el Gobierno Nacional a través de PROINVERSIÓN. Por consiguiente, este tipo de norma devendría inconstitucional por vulnerar la intangibilidad de los contratos de concesión contemplada en el Artículo 62 de la Constitución. En adición a ello, el competente para sancionar y tipificar las infracciones a los contratos de concesión es OSITRAN, conforme a su ley de creación (Ley N° 26917).*
- *Mediante el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC se modificó el Reglamento Nacional de Tránsito, creándose la infracción G-17 consistente en "Circular por las vías públicas terrestres donde se encuentran instaladas garitas o infraestructura de peaje, sin pagar el monto del peaje aprobado por la autoridad competente o el establecido en los contratos de concesión respectivos", teniendo como sanción una multa equivalente al 8% de la UIT, la retención del vehículo, y la aplicación de 40 puntos a la licencia de conducir del infractor. Es decir, el PL busca regular algo que ya está regulado en una norma legal. Si consideramos pertinente las demás consecuencias previstas en el PL, como las restricciones en la renovación de licencias o tarjetas de propiedad (aunque nuestro ordenamiento no regula la renovación periódica de la tarjeta de propiedad o tarjeta de identificación vehicular), así como el reporte a las centrales de riesgo.*

La **Concesionaria Peruana de Vías S.A. – COVINCA S.A.**, mediante Carta N° COV-2025-576, de fecha 19 de marzo de 2025, firmada por el Gerente General, remite opinión no específicamente del proyecto de ley materia de análisis, pero sí del Decreto Supremo N° 018-2004-MTC, Decreto Supremo que modifica el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, para la implementación del telepeaje en los contratos de asociación pública privada en infraestructura de transportes. En tal sentido, precisa que:

"a) Respecto de los aspectos operativos de la implementación:

Actualmente Covinca trabaja con el Sistema TollSystem v.2023. Durante el año 2024 se actualizó el sistema para la implementación del pago sin contacto (a través de IZIPAY) a fin de brindar una alternativa de pago a los usuarios que transitan por la vía concesionada, además de la realización del pago en efectivo. Sin embargo, el sistema de Covinca actualmente no tiene implementado alguna funcionalidad de lecturas de radiofrecuencias (RFID), por lo que para la implementación del Telepeaje se necesitaría actualizar el sistema con un nuevo desarrollo para la implementación de esta funcionalidad o en todo caso cambiar de sistema de cobro de peaje, considerando además que ello se alinee con el

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

sistema de pago sin contacto que se cuenta a la fecha. Sin perjuicio de ello, debemos precisar que en el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC no es claro en los determinados puntos relacionados a la operatividad del sistema de telepeaje. Por ello, solicitamos aclaración en lo siguiente:

- Si el mecanismo que se va a implementar será el de identificación del vehículo a través de (a) la placa metálica o (b) la calcomanía holográfica de seguridad (tercera placa).
- A qué se refiere con el "el vehículo no se detiene para el cobro del peaje". En particular, si se refiere a la implementación de sistemas como los que actualmente se emplean (sistemas de barreras que se le levantan cuando detectan al vehículo, requiriendo la disminución de la velocidad) o si se plantea la implementación de carriles que detectan al vehículo independientemente de la velocidad a la que circule por el punto de cobro (sin barreras).
- Si el operador financiero del telepeaje será uno solo integrado para todas las concesiones, o cada concesionaria podrá tener uno diferente (ello, considerando el requisito de interoperatividad).
- Si además de las vías (carriles) de Telepeaje exclusivas, se pueden implementar carriles de uso mixto. Esto, específicamente para casos como el de Covinca donde hay unidades de peajes de un solo carril por sentido, y no se cuentan con espacio físico suficiente para implementar más carriles de cobro sin afectar a los usuarios que realizan el pago manualmente.

b) Respetto de los aspectos económicos de la implementación:

Considerando lo expuesto en el literal a) precedente, se aprecia que para implementar lo indicado por el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC, se van a tener que considerar, entre otros, costos de: implementación en ambas vías de peaje en cada una de las unidades (Camaná, El Fiscal, Montalvo y Tomasiri); evaluación de otorgamiento de licencia perpetua o renovable con pagos anuales; costos periódicos de operación, mantenimiento, soporte remoto, y otros.

Lo anterior, se debe tener en cuenta sin perjuicio de que el MTC requiera la implementación de carriles exclusivos, lo que generará inversión en la construcción de infraestructura necesaria para ello, más aun teniendo en cuenta que, a la fecha el nivel de penetración de pago sin contacto de nuestra Concesión es de aproximadamente el 7% del total de los ingresos.

c) Respetto de los aspectos legales de la implementación:

De acuerdo con la cláusula 9.3 del Contrato de Concesión se establece que El CONCESIONARIO podrá cambiar la tecnología que emplee para el cobro de la Tarifa, previa comunicación al REGULADOR y siempre que ésta le permita cumplir con los estándares de tiempo de atención al cliente señalados en el *¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.* Asimismo, la cláusula 14.6 del Contrato de Concesión establece que El CONCESIONARIO determinará libremente el número de personal que requiera contratar para la Explotación de la infraestructura vial del SubTramo, incluyendo la operación de las unidades de peaje y sistema de pesaje.

Con lo cual, el Contrato de Concesión determina que Covinca tiene libertad empresarial para escoger la forma, tecnología y otros con la cual cumple sus obligaciones derivadas de dicho Contrato, siendo que se recomienda de manera inequívoca que el cobro de la Tarifa debe realizarse a través de las Unidades de Peaje operadas por personal humano, sin requerir el uso de tecnología específica para ello.

No obstante, observamos que mediante el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC se está realizando una modificación normativa al sistema de operatividad de peajes, que impacta en el Contrato de Concesión, y en las reglas establecidas en este, así como en el Contrato

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

de Garantía (Contrato Ley) que tiene suscrito Covinca para respaldar su cumplimiento. Cabe indicar que, el Artículo 62 de la Constitución Política del Perú reconoce la intangibilidad de los contratos (incluyendo a los de Concesión como el de Covinca), más aún en el caso de los Contratos de Concesión protegidos por los Contratos de Garantía, por lo que una norma legal (como el Decreto Supremo N° 018-2024-MTC) no puede modificar de manera posterior respectivo contrato disponiendo cómo deben gestionarse los servicios que hacen parte de dicho cuerpo contractual.

Por ello, consideramos que en caso su entidad decida solicitarnos evaluar, actualizar o implementar una nueva tecnología para la explotación de las unidades de peaje de la Concesión, ello se deberá realizar adjuntando la respectiva propuesta de reconocimiento de las mayores inversiones relacionados con la implementación del sistema de telepeaje, en el marco de lo establecido en el Contrato de Concesión."

La **Concesionaria Vial del Sol S.A.** mediante Carta N° 0834-2025-COVISOL, de fecha 2 de abril de 2025, firmada por su Gerente General, emite opinión señalando que:

"(...) resulta necesario que el proyecto normativo concilie a las definiciones propuestas en su artículo 3 (peaje, peaje manual con barrera, peaje electrónico automático, peaje mixto) con las definiciones de Peaje y Telepeaje incorporadas en el citado DS 018-2024, toda vez que por ejemplo la definición de "Peaje" empleada en el citado decreto supremo involucra al pago tanto de forma manual como electrónico, no siendo necesario emplear una definición particular para cada uno. De igual manera, actualmente la normativa citada emplea el término "Telepeaje" para permitir -mediante un lector tecnológico instalado en la infraestructura de peaje- la clasificación vehicular y el procesamiento del pago automático por la entidad a cargo de la gestión de la infraestructura o el concesionario, sin la necesidad que el vehículo se detenga; siendo ello una definición y tipo de tecnología vigente en la normativa del sector, lo cual la propuesta normativa debería tratar de considerar y armonizar. Así también, la consideración del tipo o nivel de tráfico no debería caracterizar a la definición de un peaje o sistema de cobro o pago, pues bien podría implementarse cualquier forma de pago.

(...)

De igual manera, advertir que la regulación propuesta en el artículo 4 del proyecto normativo (medidas para evitar congestión vehicular) establece que los sistemas de peaje manual, electrónico automático o mixto garanticen que el tiempo de espera no exceda los 5 minutos por vehículo; sin embargo, dicha regulación contraviene con lo dispuesto en los contratos de concesión de infraestructura vial pública, toda vez que el tiempo de espera en cola es un estándar de calidad regulado en este tipo de contratos, por lo que se recomienda omitir este artículo o en su defecto incorporar una disposición supletoria final que regule la aplicación de este tipo artículo en tanto no se encuentre regulada en un contrato de concesión. Sin perjuicio de esto último, consideramos que, por un lado, el tiempo de espera no podría ser una medida referida a un solo vehículo pues no resultaría ser representativo del proceso de atención; de otro, la indicación de la apertura de la barrera hasta el restablecimiento de la fluidez del tránsito constituiría una seria afectación a la recaudación al permitirse que los sucesivos vehículos puedan continuar sin pagar el peaje respectivo (cuando su tiempo de espera podría ser menor a los 5 minutos).

Respecto a lo anterior, de mantenerse este tipo de regulación, el proyecto normativo debe contemplar, en una disposición complementaria final, que solo pueda ser incorporada a un

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

contrato de concesión, una vez que el Estado peruano -representado por el MTC- y la empresa concesionaria así lo hayan acordado en una correspondiente Adenda. Caso contrario, nos encontraríamos ante una ley de carácter inconstitucional toda vez que contravendría con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú respecto a la intangibilidad de los contratos frente a las modificaciones por leyes u otras disposiciones de cualquier índole, especialmente, en el caso de los contratos de concesión cuya naturaleza de contratos-ley les otorga una serie de garantías y protecciones constitucionales específicas, siendo una de ellas la protección frente a cambios legislativos que pretendan alterar los términos contractuales bajo los cuales han sido suscritos, y que tienen como una de sus finalidades el proteger la inversión privada en sectores económicos estratégicos en el país, como vendrían a ser las carreteras concesionadas en su calidad de infraestructura de transporte de uso público.

Asimismo, debemos señalar que la regulación establecida en el artículo 4 del proyecto normativo referido a que "el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones establecerá multas correspondientes por el retraso generado", podría generar un conflicto de competencias entre este Ministerio y Organismo Supervisor de la inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público -OSITRAN; toda vez que de acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN, Reglamento de Infracciones y Sanciones del OSITRAN, es el OSITRAN, a través de su Gerencia de Supervisión y Fiscalización, el encargado de sancionar las infracciones relacionadas al incumplimiento de las especificaciones de calidad de los servicios prestados a los usuarios establecidas en el Contrato de Concesión (artículo 54.2), lo que incluye desde luego para el caso de concesiones de carreteras al tiempo de espera en cola en los peajes; y, por este motivo, la regulación actual del proyecto normativo no solo genera una duplicidad de competencias sancionadoras de dos entidades diferentes sobre una mismo hecho, sino que además contradice lo establecido en todos los contratos de concesión de carreteras respecto a que la supervisión y fiscalización de los estándares de calidad del Contrato de Concesión se encuentra a cargo del mencionado organismo regulador.

En adición, debemos señalar que el artículo 5 (calificación y supervisión de los sistemas de peaje) del proyecto normativo, al igual que su artículo 4, contravendría a lo establecido en los contratos de concesión de carreteras, en la medida de que pretendería supeditar la implementación (para contratos nuevos) y operación (para contratos vigentes) del peaje a una autorización emitida por el MTC; no obstante, debemos acotar que para el caso de las concesionarias de carretera es el contrato de concesión el título habilitante que les permite la implementación y operación de los peajes, siendo necesario precisar además que cada uno de los contratos regula de forma específica la implementación de nuevas tecnologías para el cobro del peaje, siendo común en los mismos se regule la comunicación de dicha implementación al OSITRAN, pues este último es quien supervisará el cumplimiento de los estándares de tiempo de atención a los usuarios de la carretera.

Finalmente, respecto a la implementación de las sanciones por incumplimiento del pago de peaje reguladas en el artículo 6 del proyecto normativo, y a cargo del MTC, es necesario precisar que mediante el citado DS 018-2024 se modificó la infracción G71 e incorporó la infracción M45, a efectos de combatir y sancionar los casos de fugas (circular por rutas autorizadas sin realizar el pago) y evasiones (circulación por rutas no autorizadas para evitar el pago) en los peajes; en ese sentido, este artículo podría adoptar otro enfoque a efectos de que la lucha contra el incumplimiento de pago de peaje no se limite a sanciones administrativas sino además incluya sanciones a nivel penal para aquellos que promuevan

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

estas prácticas ilegales, sobre todo para los casos de evasiones en donde terceros realizan aperturas de rutas no autorizadas para efectuar cobros ilegales de peaje.

Análisis de las opiniones recibidas

Las opiniones recibidas tienen convergencia en los argumentos. Las cuatro concesionarias (AUNOR, COVINCA, COVISUR y COVISOL) coinciden en que el proyecto de ley debe respetar los contratos de concesión vigentes, especialmente en lo que respecta a:

- Parámetros técnicos ya establecidos, como el Tiempo de Espera en Cola (TEC).
- Tecnologías de cobro y niveles de servicio.
- Consecuencias por incumplimientos, que ya están reguladas contractualmente.

Asimismo, se verifica que exista una defensa de la intangibilidad contractual. COVISUR enfatiza que aplicar el proyecto de ley a contratos ya suscritos sería inconstitucional, invocando el Artículo 62 de la Constitución, que protege la intangibilidad de los contratos. Esto implica que el Congreso no puede modificar unilateralmente condiciones pactadas entre el Estado y las concesionarias.

Asimismo, AUNOR y COVISUR recomiendan que el proyecto de ley sea coherente con la normativa sectorial del MTC y OSITRAN mientras que COVINCA señala que el MTC es la entidad competente para emitir opinión técnica sobre el proyecto, conforme a la Ley N.º 29370.

En conclusión, las concesionarias no se oponen a la regulación del sistema de peajes, pero exigen que cualquier nueva ley:

- No contradiga los contratos de concesión vigentes.
- Respete el marco normativo y técnico ya establecido.
- Se articule con las entidades competentes para su implementación y fiscalización.

V. Análisis costo beneficio

V.1 Costos

La aprobación del proyecto de ley analizado no genera costos adicionales al erario nacional, toda vez que se está elevando a rango de ley una norma ya previa emitida por el Poder Ejecutivo.

No obstante, sí podrían generarse costos para la implementación de los sistemas de cobro de tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas pues implica invertir en tecnología. En efecto, se requiere infraestructura tecnológica, tales como sensores, cámaras, software, etc. Sin embargo, dicho cambio es necesario pues es parte de la modernización del transporte y además que los beneficios son varios y mayores, tal como se sustenta en el siguiente apartado.

V.2 Beneficios

La norma que se propone trae consigo diversos beneficios tales como:

1. Reducción de la congestión vehicular

- La implementación de sistemas de cobro electrónico (telepeaje y peaje de flujo libre) disminuirá los tiempos de espera en las estaciones de peaje.
- Mejora la fluidez del tránsito, especialmente en horas punta y feriados.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

2. Mejora en la experiencia del usuario

- Menor tiempo de viaje y mayor comodidad para los conductores.
- Reducción del estrés y de la contaminación por menor tiempo de detención.

3. Modernización del sistema vial

- Impulsa la adopción de tecnologías modernas en la gestión de infraestructura vial.
- Establece estándares técnicos claros para futuros contratos de concesión.

4. Fortalecimiento de la fiscalización

- Introduce sanciones por reincidencia en la evasión del pago, incluyendo restricciones administrativas y reporte a centrales de riesgo.

5. Eficiencia en el uso de recursos públicos

- En vías no concesionadas, el uso de peajes permite financiar parte del mantenimiento vial, reduciendo la carga sobre el presupuesto público.

VI. Conclusión

Por lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 9866/2024-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular los sistemas de cobro de peajes mediante el uso de innovaciones tecnológicas.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La presente ley tiene por finalidad optimizar el flujo vehicular, reducir la congestión en las vías públicas y mejorar la experiencia de los usuarios, minimizando la pérdida de tiempo.

Artículo 3. Tipos de sistemas de cobro de tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas

Para efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

- a) **Telepeaje.** Mecanismo por el cual se realiza la identificación del vehículo a través de la plancha metálica o de la calcomanía holográfica de seguridad (tercera placa), como elementos que integran la placa única nacional de rodaje, y cuya información permite al lector tecnológico instalado en la infraestructura de peaje, la clasificación vehicular y el procesamiento del pago automático por la entidad a cargo de la gestión de la infraestructura o el concesionario, sin la necesidad que el vehículo se detenga. Utiliza las barreras dinámicas electrónicas.
- b) **Peaje de Flujo Libre (Free Flow).** Sistema de pago de peajes que permite a los usuarios abonar el pago correspondiente sin tener que detenerse o reducir la velocidad, al no haber barreras, utilizando un dispositivo electrónico que facilita el pago automático. Este sistema elimina las barreras físicas y las casetas de cobro tradicionales.

Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/08/2025 18:14:50-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2025 18:12:42-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 01/07/2025 14:50:00-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOSO REATEGUI Cheryl
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/08/2025 10:24:00-0500

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE
LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO
SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA
DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA
OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR**

Artículo 4. Implementación del sistema de cobro de las tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas

Las disposiciones relativas al sistema de cobro de las tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en los contratos de concesión vigentes se circunscriben a lo señalado en dichos contratos al momento de su celebración o adenda vigente.

La suscripción de nuevos contratos de concesión y las adendas implementan cualquiera de las formas del sistema de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en la presente ley, en sus rutas concesionadas, en coordinación con las entidades competentes.

En las vías no concesionadas, siempre que las características de la vía lo permitan, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, los gobiernos regionales o los gobiernos locales, según la vía, implementan cualquiera de las formas del sistema de cobro de tarifas de peaje con innovaciones tecnológicas establecidas en la presente ley, en coordinación con las entidades competentes.

Artículo 5. Sanciones por reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas

Sin perjuicio de las sanciones ya establecidas en las normas vigentes, en caso de reincidencia en el incumplimiento del pago de la tarifa de peaje con innovaciones tecnológicas, la autoridad competente establece restricciones en la renovación de las licencias de conducir y reporta a los infractores a las centrales de riesgo.



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Ivory
Eliana FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/08/2025 12:14:18-0500

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC

El Poder Ejecutivo adecua el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC, y las normas reglamentarias que correspondan, a lo dispuesto en la presente ley en el plazo de sesenta días hábiles, contados a partir de su entrada en vigor.

Salvo mejor parecer.

Firmado digitalmente por:
FLORES PAVIRE Alex Randu
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/08/2025 11:55:53-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/08/2025 10:40:58-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/08/2025 18:35:07-0500

Lima, 16 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Merly FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2025 14:02:58-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2025 12:08:53-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/08/2025 12:23:35-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2025 15:38:21-0500



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2025 14:52:37-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/08/2025 17:11:37-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/08/2025 17:01:45-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/08/2025 18:05:47-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/08/2025 15:29:41-0500

CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 19 de Agosto de 2025

Al orden del día



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

MP Dictámenes

De: Aplicaciones Congreso
Enviado el: martes, 1 de julio de 2025 15:48
Para: Amilcar Fidel Cabezas Solis; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 7ef3995199aab6ffdf6a61eb96d41aa2.pdf

[Solicitante]: acabezas@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 9866/2024-CR QUE PROPONE CON UN TEXTO SUSTITUTORIO UNA LEY DE SISTEMA DE COBRO DE TARIFA DE PEAJES CON INNOVACIONES TECNOLÓGICAS PARA OPTIMIZAR EL TRÁNSITO VEHICULAR. SE DEJA CONSTANCIA, SE ACORDO LA DISPENSA DE APROBACION DEL ACTA PARA PODER EJECUTAR LOS ACUERDOS APROBADOS.

[Fecha]: 2025-07-01 15:48:02

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.