



HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

El Congresista de la República **HECTOR ACUÑA PERALTA**, integrante del "Grupo Parlamentario Honor y Democracia" en uso de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la ley siguiente:



LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco legal necesario para incorporar la obligatoriedad de implementar vías alternas en toda concesión de ruta terrestre, que permita la libre circulación de personas y bienes, de conformidad con el ordenamiento constitucional y legal, en el marco de una economía social de mercado.

Artículo 2.- Finalidad

La presente Ley tiene por finalidad garantizar el derecho fundamental al libre tránsito de personas y bienes, con el propósito de que toda concesión de rutas terrestres incluya de manera obligatoria una cláusula contractual que establezca la obligatoriedad de implementar vías alternas a las concesionadas sujetas al pago de peaje, a fin de armonizar el derecho a la libertad de tránsito y la libertad de empresa.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La presente Ley es de aplicación para toda concesión de rutas terrestres que establezca el cobro de peaje como contraprestación por la ejecución de las inversiones a cargo de la concesionaria.

Artículo 4.- Principio de participación ciudadana en las concesiones de rutas terrestres

En todas las fases vinculadas al desarrollo de las inversiones relativas a la construcción, rehabilitación, mejoramiento o mantenimiento de vías, ejecutadas a través de asociaciones público privadas y proyectos en activos o cualquier otra modalidad que implique la concesión de rutas terrestres, el Estado garantiza el derecho a la participación ciudadana, a efecto de resguardar posibles afectaciones a sus derechos fundamentales. Para tales efectos, el Poder Ejecutivo reglamenta los requisitos y mecanismos que hacen efectivo el ejercicio de dicho derecho, en armonía con el interés público.

"Decenio de la igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

Artículo 5.- Vías alternas

Para efectos de la presente Ley, se considera vía alterna a la infraestructura vial, libre de peaje, que permite a las personas ejercer su derecho fundamental a la libertad de tránsito, sin que medie cobro alguno.

Artículo 6.- Obligatoriedad de implementar vías alternas en las concesiones de rutas terrestres

En todos los contratos de concesión de rutas terrestres, se debe implementar de manera obligatoria una cláusula contractual que establezca la obligatoriedad de implementar vías alternas a las concesionadas que realizan el cobro de peaje. Es nulo de pleno derecho cualquier cláusula contractual o adenda que se oponga o desnaturalice la presente disposición.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Disposiciones reglamentarias

En un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece las disposiciones reglamentarias para dar cumplimiento a lo dispuesto por la presente Ley.

Lima, mayo de 2025

HECTOR ACUÑA PERALTA
Congresista de la República

Juan José Maurillo

Juan José Maurillo

Juan Pichler

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1 Marco normativo nacional de los contratos de concesión y asociaciones público privadas y proyectos en activos

La Constitución Política señala en su artículo 58 que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado, modelo económico a través del cual el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Desde la perspectiva doctrinal, la economía social de mercado es entendida como un modelo económico a partir del cual se permite y fomenta la iniciativa privada como motor principal del desarrollo del país; sin embargo, bajo este régimen el Estado mantiene un rol protagónico en la búsqueda de la productividad del país y en la prestación de los servicios públicos esenciales, y no renuncia a su rol regulador de la actividad económica, aunque desde una perspectiva subsidiaria.

Así, sobre la economía social de mercado, la doctrina señala lo siguiente: *"La economía social de mercado es una condición necesaria para que la sociedad se desarrolle de una manera digna, que tome en cuenta al hombre y sus talentos propios, que logre un desarrollo integral de la persona en libertad. Se trata de que el Estado tenga un rol propiciador antes que controlista y que promueva la acción del individuo de manera justa y equilibrada. Se trata de una teoría de orden político, sensible a la dimensión social del orden económico"*¹ (énfasis añadido).

Al respecto, teniéndose en cuenta que, bajo el régimen económico de la economía social de mercado, el Estado no abdica de su rol como prestador de servicios públicos; el Tribunal Constitucional ha destacado el referido rol, a través de la sentencia recaída en el Exp. N° 00034-2004-AI/TC (Caso "Medio Pasaje").

En este sentido, a través de dicha sentencia, el Tribunal Constitucional establece que si bien, en el marco del régimen de la economía social de mercado, se puede propiciar la participación de los particulares en la prestación de un servicio público, esto no enerva la capacidad de intervención del Estado, con el objetivo de garantizar la calidad del servicio y dada su naturaleza primordial para la ciudadanía. De forma expresa, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

"39. (...) En ese sentido mientras una actividad económica pueda ser realizada por un particular, el Estado debe respetar su libertad de actuación y determinación económica; contrariamente, - y dado

¹ VALDIVIA ARENAS, Carmen. Economía Social de Mercado. Flavio Felice. Revista STUDIUM VERITATIS, Año 15, N. 21, 2017, pág., 338.

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

que el fin último es fomentar la competencia-, cuando la oferta privada resulte inexistente o cuando existiendo sea insuficiente, es evidente que no sólo está habilitado a intervenir reconstruyendo el mercado, sino que tal intervención resulta imperiosa ante los riesgos que una situación como esta produciría en la población. Este es el caso de muchos de los servicios públicos calificados por la legislación y que responden al tipo de monopolios naturales, en cuyo caso, el Estado a través de los denominados Organismos Reguladores, controla la calidad y condiciones del servicio, fija la tarifa y garantiza, a su vez, generar condiciones de competencia en los segmentos donde esta sea posible (...).

42. Por ello, aun cuando el Estado -en ejercicio de su libre configuración política-, haya concedido u autorizado la gestión del servicio a los particulares, debido a objetivos de orden económico tales como lograr una mayor eficiencia en la prestación, ello no le resta capacidad de intervención, pues la garantía de disfrute efectivo de los servicios públicos es una obligación frente a la cual el Estado no puede verse ajeno; de ahí que aun subsista el deber estatal de garantizarlo, regularlo y vigilarlo, dada su naturaleza esencial y continua para toda la población".² (énfasis añadido)

En la misma línea, es importante tener en cuenta que si bien bajo el régimen de la economía social de mercado el Estado no renuncia a su rol de prestador de servicios públicos, la Constitución establece, a través del artículo 60, el principio de subsidiariedad en la actividad empresarial, en los siguientes términos: **"Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.**

En referencia al principio de subsidiariedad en la actividad empresarial, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente: **"Así, salvo de manera excepcional, no corresponde al Estado intervenir en la economía ofertando bienes y servicios en concurrencia con los particulares. La actividad empresarial del Estado, por tanto, no busca reemplazar sino suplir la insuficiente oferta privada, a niveles de precio que se consideren socialmente adecuados".³ (énfasis añadido).**

De igual manera, como una forma de promoción e incentivo a la inversión privada, tanto nacional como extranjera, el artículo 62 de la Constitución regula la figura del contrato-ley, por la cual, a través de la vía legislativa u otras disposiciones de similar naturaleza o clase, no se pueden modificar los términos contractuales previamente estipulados en los contratos.

² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00034-2004-AI/TC, fundamentos jurídicos 39 y 42.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00001-2014-PI/TC, fundamento jurídico 50.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

Así, sobre la figura del contrato-ley, la doctrina ha señalado lo siguiente: *"Los referidos contratos son institutos que se fundan en la necesidad del Estado de promover la inversión de capital privado en los distintos sectores de la economía del país, mediante los cuales el Estado otorga a los co-contratantes determinadas seguridades jurídicas que implican reconocerles un estatuto jurídico particular, convirtiendo en inalterables las reglas jurídicas vigentes al momento de suscripción del contrato, de tal suerte que aún fueren modificadas o derogadas dichas reglas durante la vigencia del contrato por actos del Estado en general (especialmente los legislativos), no le serán aplicables"*⁴.

En esta línea, en lo que respecta a la regulación legal de las concesiones en el Perú, en el año 1991, se emitió el Decreto Legislativo N° 758, Ley para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos⁵, norma a través de la cual se implementó un régimen de concesiones en materia de infraestructura pública y de servicios públicos.

Al respecto, es de destacarse que la vigencia de esta norma no obtuvo los objetivos proyectados a efectos de habilitar y facilitar la entrega de concesiones en materia de infraestructura y de servicios públicos, debido al contexto que presentaba el Perú, el cual se encontraba sumido en una profunda crisis económica, social y política, lo que desincentivaba la inversión nacional y extranjera.

De forma adicional, Nalvarte explica el avance limitado en materia de concesiones con el Decreto Legislativo N° 758, en los siguientes términos: *"Cabe señalar que en sus primeros años de vigencia esta norma no produjo mayores efectos, puesto que todavía no se contaba con un marco legal, constitucional e institucional suficiente para atraer la inversión privada y proceder al otorgamiento de concesiones de este tipo. (...) Cabe agregar también que en esta norma no se previó una institución especializada a cargo del otorgamiento de concesiones, estando la conducción del proceso para el otorgamiento de la concesión señalada en el párrafo anterior a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones"*⁶.

Posteriormente, a través del Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos⁷ se buscó optimizar el marco legal de las concesiones en el Perú. En ese sentido, el artículo 1 de dicha norma declaró como un asunto de interés nacional la promoción de la inversión privada en las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos. Asimismo, a través de su artículo 2, estableció que la modalidad bajo la cual se promueve la inversión privada es la concesión.

⁴ DANOS ORDOÑEZ, Jorge. "Los convenios de estabilidad jurídica o también denominados contratos leyes en el Perú". En: *Ius et Veritas*, Revista N° 46, Lima, 2013, p. 261.

⁵ Norma publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13 de noviembre de 1991.

⁶ NALVARTE SALVATIERRA, Pierre. "Evolución del Marco Legal de las Concesiones y las Asociaciones Público Privadas en el Perú". En: *Derecho & Sociedad* N° 49, Lima, 2017, p. 363.

⁷ Norma publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de agosto de 1996.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

Por su parte, el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 839, dispuso la creación de la Comisión de Promoción de Concesiones Privadas (PROMCEPRI), como organismo autónomo a cargo de la promoción de la inversión privada en el Perú, a diferencia de lo que contempló el Decreto Legislativo N° 758, ya que delegaba la responsabilidad de la captación de la inversión a cada ministerio involucrado en el proyecto, lo que dificultaba el avance de la suscripción de concesiones.

Con posterioridad, a través del Decreto Supremo N° 059-96-PCM⁸ -hoy derogado- se aprobó el 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.

A través del referido Decreto Supremo se buscó unificar en un solo cuerpo normativo todas aquellas normas con rango de ley que hasta dicha fecha regulaban la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.

Posteriormente, en el año 2003, se publicó la Ley N° 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada⁹, a través de la cual se buscó impulsar la inversión privada, a través de los gobiernos regionales y locales, en armonía con el proceso de descentralización.

El artículo 6 de dicha norma estableció que la inversión privada en el Sector Público podía manifestarse en diferentes tipos de contratos, ya no solo a través de contratos de concesiones, como fue hasta antes de su entrada en vigencia.

Así, los tipos de contratos mediante los que se autorizó la inversión privada en el sector público fueron los siguientes: venta de activos, concesión, asociación en participación, contrato de gerencia, *joint venture* y *outsourcing*. Es importante señalar que, de acuerdo a la mencionada norma, se trataba de un listado *numerus apertus*; es decir, que la norma habilitaba la utilización de futuras modalidades contractuales distintas a las inicialmente previstas.

Este desarrollo normativo acerca de la manera de promover y fomentar la inversión privada en el sector público se consolidó finalmente en el año 2008 con la dación del Decreto Legislativo N° 1012¹⁰, Ley Marco de Asociaciones Público – Privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los Procesos de Promoción de la Inversión Privada.

A través de dicha norma se regularon expresamente las Asociaciones Público Privadas en el Perú (APPS), estableciendo que, a través de las mismas, se promueve un reparto de riesgos y recursos, especialmente de recursos privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública o proveer servicios públicos.

⁸ Norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 27 de diciembre de 1996.

⁹ Norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 13 de agosto del 2003.

¹⁰ Norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 13 de mayo del 2008.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

Posteriormente, en el año 2015, se emitió el Decreto Legislativo N° 1224¹¹, Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos. Esta norma tuvo por objeto establecer los principios, procesos y atribuciones del Sector Público para la evaluación, implementación y operación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, con participación del sector privado, así como definir el marco general aplicable a las iniciativas privadas.

En la actualidad, las Asociaciones Público Privadas están reguladas por el Decreto Legislativo N° 1362¹², Decreto Legislativo, vigente aún al momento de elaboración de la presente propuesta, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.

Esta norma, además de regular el marco institucional y los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo las modalidades de Asociación Público Privada y de Proyectos en Activos, reconoce de forma expresa la importancia de la inversión privada en el desarrollo del país y en la búsqueda de mejores condiciones de vida a favor de toda la población.

Así, en el numeral 3.1 de su artículo 3, declara de interés nacional la promoción de la inversión privada a través de Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, con la finalidad de contribuir con el crecimiento de la economía del país, el cierre de brechas en infraestructura o en servicios públicos, la generación de empleo decente y; de forma general, contribuir con la competitividad en el país.

Ahora bien, dicha norma se encuentra próxima a ser derogada, de conformidad con el dictamen recaído en los Proyectos de Ley N° 10512/2024-CR y 10752/2024-CR, aprobado por el Pleno del Congreso de la República el 16 de abril de 2025.

Es importante resaltar que el texto normativo aprobado contempla, también en el artículo 3, en similares términos, una declaratoria de interés nacional respecto de la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos "dada su relevante contribución al crecimiento de la economía nacional, al cierre de brechas de empleo productivo y a la competitividad del país".

Asimismo, respecto de dichas inversiones, se resalta que: "el rol del Estado incluye las labores de seguimiento y la realización de acciones para facilitar la ejecución oportuna de los proyectos desarrollados bajo las modalidades reguladas en la presente Ley, de acuerdo con los principios establecidos en el artículo 4". En ese sentido, el citado artículo 4 del texto aprobado contempla como uno de los principios que rigen las inversiones ejecutadas a través de las asociaciones público privadas el de sostenibilidad el cual implica que todos los proyectos

¹¹ Norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 25 de setiembre del 2015.

¹² Norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 23 de julio del 2018.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

desarrollados deben garantizar su sostenibilidad económica y financiera, social, institucional y ambiental.

A partir de dicho desarrollo normativo, el mecanismo de las asociaciones público privadas y el uso del título habilitante de la concesión han sido empleados con la finalidad de contribuir al cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos, principalmente en el ámbito de la infraestructura vial.

No obstante este marco normativo, en la actualidad, afronta un tema crítico en materia de concesiones terrestres que, a la fecha, aún no ha sido atendido, es el referido a la falta de rutas alternas en vías en las que se cobra un derecho de peaje, siendo este un problema social vigente que requiere una solución normativa, por la cual se establezca la obligatoriedad de implementar vías alternas en las concesiones de rutas terrestres, situación que compromete el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de tránsito.

2. El derecho fundamental a la libertad de tránsito y la necesidad de implementar rutas alternas a las vías afectadas por un peaje.

Como se ha señalado precedentemente, en la actualidad existe un grave problema social vinculado al hecho de que existen concesiones de vías terrestres, por las cuales se cobra un peaje, en las que no ha considerado como parte fundamental del contrato de concesión, la implementación de una ruta alterna que permita al ciudadano transitar de un punto a otro, sin tener la obligación de atravesar la ruta afectada con el cobro del peaje.

Esta situación constituye un problema social vigente que afecta la economía de un porcentaje importante de la población que se ve obligada, de manera diaria, a pagar peajes por vías concesionadas que carecen de rutas alternas.

Así, la inexistencia de vías alternas en concesiones terrestres en las cuales se cobra un peaje a los usuarios de la vía, conlleva la vulneración del derecho fundamental a la libertad de tránsito y, asimismo, a una serie de derechos fundamentales conexos a este, tales como el derecho al trabajo, a la educación, el derecho a la libertad personal y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, entre otros derechos fundamentales reconocidos a nivel constitucional.

En lo que respecta al derecho fundamental a la libertad de tránsito, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido, alcance y limitaciones del mismo, desde la óptica constitucional. En ese sentido, el Tribunal Constitucional señala lo siguiente:

"El artículo 2º, inciso 11) de la Constitución regula el derecho fundamental a la libertad de tránsito. Esta facultad comporta el ejercicio del atributo de ius movendi et ambulandi; es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función de las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como la de ingresar o salir de él, cuando así

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

se desee. Se trata, en suma, de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad individual. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como el derecho que tiene ésta para poder ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional. Sin embargo, este derecho, como todos los demás, no es absoluto, sino que tiene que ejercerse según las condiciones que cada titular del mismo posee y de acuerdo con las limitaciones que la propia Constitución y la ley establecen¹³ (Exp. N.º 2876-2005-HC/TC, caso Nilsen Mallqui Laurence).

Asimismo, el Tribunal resalta que el referido derecho implica un haz de facultades en los siguientes términos: *"tienen la libre opción de disponer cómo o por dónde deciden desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso a nuestro Estado, circulación o tránsito dentro de él, o sea que suponga simplemente salida o egreso del país"*¹⁴

En este sentido, como es de conocimiento público, en la actualidad existen graves cuestionamientos de orden técnico y legal al contrato de concesión que suscribió la Municipalidad Metropolitana de Lima con la empresa Rutas de Lima en el año 2013, justamente por el impacto que dicha concesión tiene en el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de la población.

En esa línea, uno de los aspectos más cuestionados en el referido contrato, además del alza anual y permanente del precio de los peajes que se ven obligados a pagar los usuarios del contrato de concesión y los presuntos actos de corrupción que rodean a la suscripción del contrato; se refiere a la inexistencia de la garantía de vías alternas en las rutas concesionadas, problema que se busca corregir a través de la presente iniciativa legislativa.¹⁵

Así, el referido contrato de concesión entre la Municipalidad Metropolitana de Lima, como concedente, y el consorcio de Rutas de Lima, como concesionario, se suscribió el 9 de enero del 2013, con un plazo de treinta (30) años desde la suscripción del contrato de concesión, el cual culmina el 9 de enero del 2043.

En lo referente al objeto del contrato, este consiste en la potestad para el diseño, construcción, mejoramiento, conservación, operación, y explotación del proyecto Vías Nuevas de Lima, para lo cual le concede el aprovechamiento económico de los bienes de la concesión durante el plazo que dure el contrato.

¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 2876-2005-HC/TC, caso Nilsen Mallqui Laurence, fundamento jurídico N.º 3.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 05994-2005-PHC/TC, caso Centro de Orientación Familiar contra la Municipalidad Distrital de La Molina.

¹⁵ Ministerio Público. Caso Rutas de Lima. Disponible en: https://www.mpf.gob.pe/equipo_especial/caso_mlm_rutasdelima/ (revisado el 02.03.2025)

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

En cuanto a las rutas que comprende el contrato de concesión, el mismo recorre ciento quince (115) kilómetros de vías, que incluye los tres principales accesos y salidas de la capital, siendo rutas que atraviesan la carretera Panamericana Norte, la carretera Panamericana Sur y la autopista Ramiro Prialé, a lo largo de veintitrés (23) distritos de la provincia de Lima. En este sentido, se calcula que por los tramos concesionados circulan más de doscientos cincuenta mil (250 000) vehículos diarios.

En este orden de ideas, la necesidad de establecer la obligatoriedad de implementar rutas alternas en las concesiones de vías terrestres, está vinculado de manera directa al incremento sostenido y anual del precio de los peajes que de manera ineludible deben pagar los usuarios de las vías de concesión otorgadas a favor de Rutas de Lima.

Al respecto, la cláusula diez (10) del contrato de concesión establece que Rutas de Lima tiene derecho a reajustar el precio de los peajes, de manera anual, cada 10 de enero, tomando como base el reajuste de la inflación y el índice de precios al consumidor.

La situación antes descrita ha generado que el costo del peaje pase de costar tres soles con 00/07 céntimos (S/ 3.07), al inicio del contrato, hasta los siete soles con 00/50 céntimos (S/ 7.50), a partir del 30 de enero del 2024. Así, bajo este esquema, en poco más de diez años de funcionamiento, el precio de los peajes ha tenido un aumento de más de ciento veinte por ciento (120%) respecto de su precio inicial, lo que resulta irrazonable.¹⁶

De esta forma, de cumplirse el plazo de treinta (30) años previsto en el contrato de concesión, el precio del peaje podría llegar a incrementarse en un total de trescientos sesenta por ciento (360%) del precio inicial, costando aproximadamente quince (15) soles al 09 de enero del 2043, fecha de finalización del contrato.

En ese sentido, dados los graves cuestionamientos al contrato de concesión, mediante Acuerdo de Concejo N° 011, del 19 de enero de 2023, la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró que el referido contrato implica una afectación al interés público y, por consiguiente, ejerció la acción de resolución unilateral contemplada en el contrato.

Es de destacarse que el contrato de concesión contempla, en su cláusula 19.12, que toda controversia técnica deberá ser sometida a un Peritaje Técnico y las controversias no técnicas, como es el caso de la resolución del contrato, deberán ser sometidas a un arbitraje, que puede ser local o internacional, igualmente se establece en el contrato que el arbitraje internacional procede por controversias superiores a los diez millones de dólares (US\$ 10.000.000). En la actualidad,

¹⁶ Verano, P. (2024) Rutas de Lima: ¿Qué hay detrás del aumento en el costo de los peajes y qué dice el contrato? En: RPP (31.01.2024) Disponible en: <https://rpp.pe/lima/actualidad/rutas-de-lima-que-hay-detras-del-aumento-en-el-costo-de-los-peajes-y-que-dice-el-contrato-noticia-1530583> (Revisado el 02.05.2025)

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

debido a que el Consejo Municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima ha dispuesto la resolución del contrato de concesión, Rutas de Lima inició un arbitraje ante un Tribunal Arbitral Ad hoc.

Finalmente, en cuanto al tema vinculado a posibles actos de corrupción que habrían propiciado la suscripción del contrato de concesión en el año 2013, si bien a la fecha no existe ninguna sentencia penal que haya definido que el referido contrato haya tenido como origen la comisión de delitos contra la Administración Pública; la adjudicación del proyecto se encuentra siendo investigada por el Ministerio Público, ante serios visos de irregularidades.

Dicha institución, luego de las investigaciones y pesquisas realizadas, concluyó que en la planilla de pagos ilegales de Odebrecht se registraron transferencias por setecientos once mil con 00/100 dólares americanos (US\$ 711.000) al codinome "Budian", el cual correspondería a José Miguel Castro, exfuncionario de la Municipalidad de Lima durante la gestión de Susana Villarán.¹⁷

Así, la tesis que maneja el Ministerio Público es que el dinero entregado al señor Castro se debió a negociaciones ilícitas por la adjudicación y la primera adenda del contrato de concesiones entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y Rutas de Lima.

Este caso ejemplifica la grave situación que generan las concesiones de infraestructura vial que se encuentran cuestionadas por las serias acusaciones de corrupción y que comprometen el desarrollo de la sociedad y el ejercicio de los derechos de la población.

3. **El problema de la falta de vías alternas en las concesiones de vías terrestres y la necesidad de establecer la obligatoriedad de las mismas para garantizar el derecho fundamental al libre tránsito y los derechos conexos a este**

Tal cual se señaló precedentemente, uno de los cuestionamientos más trascendentes al contrato de concesión suscrito entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y la empresa Rutas de Lima en el año 2013, es el referido a la limitación la implementación de vías alternas a las rutas concesionadas.

Al respecto, el referido contrato de concesión define el concepto de "puntos de fuga", en la cláusula 1.102¹⁸, en los siguientes términos: "*Acción u omisión de cualquier Autoridad Gubernamental susceptible de afectar los ingresos del CONCESIONARIO, tales como la construcción, mejoramiento y/o ampliación de vías que intercepten o atraviesen el Área de la Concesión durante el Plazo de la Concesión, que puedan afectar el flujo vehicular por las Unidades de Peaje y cuyo impacto y perjuicio negativo será acreditado por el CONCESIONARIO*" (énfasis añadido).

¹⁷ Ministerio Público. *Loc. Cit.*

¹⁸ Disponible en: https://rutasdelima.pe/wp-content/uploads/2018/11/contrato_concesion.pdf

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

De manera adicional, el contrato de concesión en su cláusula 1.22 establece que a efectos de impedir "puntos de fuga", el concesionario tiene derecho a instalar unidades de peaje adicionales, lo cual implica, necesariamente, un perjuicio para los usuarios de las vías concesionadas a favor de Rutas de Lima.

En el mismo sentido, la Municipalidad Metropolitana de Lima, conforme a lo dispuesto en la cláusula 7.59 del contrato de concesión, no tiene la posibilidad de solicitar ni ejecutar obras adicionales si estas implican la generación de los denominados "puntos de fuga".

De la misma manera, conforme a lo dispuesto por la cláusula 18.7, literal a) del contrato de concesión, Rutas de Lima en su condición de concesionario tiene derecho a una compensación económica cuando los actos de cualquier autoridad, distintos a la modificación de leyes y disposiciones aplicables a la concesión, lo que incluye normativa de carácter tributario, afecten los ingresos de la referida empresa, tales como la generación de puntos de fuga dentro del ámbito de la concesión.

Al respecto, señala la Defensoría del Pueblo, a través del Informe N° 003-2023-DP/AMASPPI del 2023¹⁹, que conforme a las cláusulas del contrato de concesión en relación a los "puntos de fuga", Rutas de Lima tendría derecho a cobrar una compensación económica en caso la Municipalidad Metropolitana de Lima decidiera la construcción de una ruta alterna en una de las vías concesionadas.

Así, en lo referente a los puntos de fuga y el derecho de compensación económica a favor del concesionario, la Defensoría del Pueblo, en el informe antes mencionado, señala lo siguiente: *"Es decir, según el contrato de concesión, la eventual construcción de una vía alterna se encuentra proscrita en tanto puede generar un punto de fuga y, de suceder ello, el concesionario tiene derecho a una compensación"*²⁰.

Por otro lado, es de destacarse que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para que un peaje sea legítimo y resulte razonable su cobro, debe garantizarse, necesariamente, la existencia de una vía alterna a la ruta concesionada, pues, de lo contrario, la imposición de dicho peaje no resulta viable.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, señala sobre la posibilidad y legitimidad de imponer un peaje sin que exista una vía alterna en la ruta concesionada, de forma expresa, lo siguiente:

"Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera que la presente demanda resulta legítima por las siguientes consideraciones: a) independientemente de que el cuestionado peaje haya sido creado por una ordenanza municipal que no fue

¹⁹

Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/07/ID-Rutas-de-Lima.pdf>

²⁰

Ídem, p. 13.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

ratificada por el consejo provincial existe una cuestión de fondo que sí es importante tomar en cuenta, de acuerdo con el Decreto Ley N.º 25862, el órgano competente de la autorización y supervisión del Sistema de Peajes es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; asimismo, el Decreto Supremo N.º 015-93-TCC señala expresamente la prohibición del cobro de peaje que no cuente con la autorización del Ministerio de Transportes y Comunicaciones; b) en el caso de autos, el emplazado ha dictado una ordenanza municipal - mediante la cual crea el cobro de peaje por el uso del Pontón del Barrio La Esperanza-, cuya ejecución se ha producido sin la existencia previa de la autorización señalada precedentemente, toda vez que de las pruebas que obran en el expediente no se evidencia existencia alguna de resolución autoritativa; c) el alcalde emplazado ha dispuesto arbitrariamente que todo vehículo que no cumpla con el pago del peaje quede impedido de pasar, violando, en consecuencia, el derecho de libertad de tránsito de las personas ya que ésta es la única vía (tal como quedó sentado en el acta de constatación a fojas 18) que permite hacer uso del Pontón ubicado en el Barrio La Esperanza; d) en consecuencia, la decisión de la autoridad edil de crear un peaje deviene en ilegítima e irrazonable al haber sido tomada sin la competencia requerida y sin cumplir con las formalidades prescritas expresamente por la ley, con lo que configurada la violación del derecho fundamental, es necesario que se produzca la restitución de su pleno ejercicio, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 1º, primer párrafo, y el artículo 3º del Código Procesal Constitucional". (énfasis añadido).²¹

En este orden de ideas, es de destacar que, para que una vía alterna sea considerada como una opción válida para el tránsito de los vehículos en una ruta concesionada, no es necesario que la referida ruta alterna tenga las mismas condiciones de infraestructura ni la fluidez en la circulación de la vía concesionada, sino únicamente que se trate de una vía que cumpla con constituirse como una opción para el ciudadano, a efectos de que no se vulnere su derecho al libre tránsito, ni los derechos fundamentales conexos a este, como son el derecho al trabajo, el derecho a la educación, entre otros.

En atención a lo expuesto, la Defensoría del Pueblo a través de su Informe N° 003-2023-DP/AMASPP²², respecto de las vías alternas en materia de concesiones terrestres, concluye lo siguiente:

"En otras palabras, respecto de la vía alterna, se puede determinar lo siguiente:

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 06976-2006-PHC/TC, fundamento jurídico 5.

²² *Ídem*, p. 14.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

- a. Es un requisito indispensable para que se establezca el peaje en otra vía.
- b. El uso de la vía con peaje debe ser más ventajoso que la alterna.
- c. La vía alterna es una garantía a la libertad de tránsito.
- d. No es posible establecer peajes cuando se trata de la única vía.

Por tanto, al no contar con una vía alterna al referido peaje, de uso accesible y gratuito, se condiciona a los ciudadanos a transitar obligatoriamente por una vía donde se tiene que pagar derechos de circulación y se restringe, por tanto, injustificada e inconstitucionalmente la facultad de libre tránsito".

En este sentido, como es de conocimiento público, en el distrito de Puente Piedra, Rutas de Lima implementó, de conformidad al Anexo N° 13 del contrato de concesión del año 2013, la Unidad de Peaje Chillón-sentido Norte Lima-, ubicado en la zona urbana del distrito, sin que exista una vía alterna que permita a los ciudadanos de este distrito, y a todas las personas que circulaban por dicha zona, evitar el tránsito por la ruta concesionada, hecho que se mantuvo de manera continua desde el año 2013 hasta el año 2024, perjudicando la economía de la ciudadanía en general y, principalmente, a los vecinos puentepedrinos.

Teniéndose en cuenta la situación descrita, mediante resolución N° 1 de fecha 25 de enero del 2024, emitida por el Séptimo Juzgado Civil con Subespecialidad en lo Comercial de la Corte Superior de Justicia de Lima, en el cuaderno cautelar recaído en el expediente N° 2608-2024-3, el Poder Judicial resolvió suspender de manera provisional, hasta que se resuelva el proceso principal, el cobro de peajes en las Garitas o Unidades de Peaje Chillón, ubicadas en la carretera Panamericana Norte, administradas por Rutas de Lima.

El sustento de la decisión adoptada por el Poder Judicial hace referencia al hecho de que la Unidad de Peaje Chillón, ubicada en la carretera Panamericana Norte, no previó una vía alterna en la ruta concesionada, lo que implica una vulneración al derecho a la libertad de tránsito de todos aquellos que transitan por dicha concesión.

Así, en el octavo considerando de la resolución que concede la medida cautelar, el Poder Judicial se pronuncia sobre la suspensión del cobro de peaje en los siguientes términos:

"OCTAVO: Qué, a partir del análisis conjunto y razonado de los hechos invocados por el solicitante ASOCIACIÓN CASA HUERTA EL PARAÍSO-PUENTE PIEDRA, cabe concluir que su pedido encontraría respaldo en el Contrato de Concesión denominado "VÍAS NUEVAS DE LIMA" suscrito entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y RUTAS DE LIMA SAC. y según el cual se estarían cobrando a los usuarios peajes en las Garitas o Unidades de Peaje Chillón ubicadas en la carretera Panamericana Norte sin que se haya previsto vías accesibles

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

de comunicación alternativas sin pago alguno, aunque no sean de la misma calidad de las vías materia de concesión y que daría lugar a que el usuario pueda elegir por transitar por la vía alterna sin el cobro de un peaje y sin afectar su derecho al libre tránsito lo cual se encuentra consagrado en el artículo 2 numeral 11 de la Constitución Política del Estado, de lo que se presume que dicho Contrato de Concesión podría tener cláusulas contractuales que deben ser materia de revisión por esta Judicatura en el proceso que se interpondrá en su oportunidad, debiéndose tener presente que la afectación que señalan los solicitantes, que no se haya previsto vías accesibles de comunicación alternativas sin pago alguno, podría ser una afectación consagrada en el artículo 3 de la Constitución Política del Estado sobre los derechos fundamentales no ennumerados (sic.), en relación a la afectación del Contrato de Concesión que sostienen los solicitantes de la presente medida".²³ (énfasis agregado)

Asimismo, advirtiéndose la trascendencia económica y social del tema en cuestión, recientemente el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la obligatoriedad de la existencia de rutas alternas en las vías terrestres concesionadas, a través del proceso de hábeas corpus recaído en el expediente N° 01072-2023-PHC/TC.

A través de dicho fallo, el Tribunal Constitucional resolvió suspender el cobro del peaje en la Unidad de Peaje Chillón hasta que se adopten las medidas para que cese el acto lesivo a la libertad de tránsito; es decir, hasta que se implemente una vía alterna al tramo concesionado o, en todo caso, hasta que la justicia penal emita los pronunciamientos judiciales con calidad de cosa juzgada, que determinen si el contrato de concesión y sus adendas tuvieron, o no, un origen ilícito.

Al respecto, a efectos de motivar su decisión, el Tribunal Constitucional señala que, pese a la garantía de los contratos ley conforme al artículo 62 de la Constitución Política, ningún contrato está exento de limitaciones y controles, que la lucha contra la corrupción se constituye en un principio constitucional implícito y que la inexistencia de una vía alterna concesionada se constituye en un supuesto de vulneración del derecho a la libertad de tránsito.

Incluso, posteriormente a la sentencia del Tribunal Constitucional, el 22 de abril de 2025, el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Lurín resolvió una demanda de hábeas corpus interpuesta por la Municipalidad de Lurín contra el consorcio Rutas de Lima, disponiendo la suspensión del cobro del peaje en la garita de Conchán.

Al respecto, en su fundamento 2.14, se considera que, a través de dicho peaje, se vulneró la libertad de tránsito de los ciudadanos porque "las 7 vías alternas a las

²³ Resolución N° 1 del 25 de enero de 2024, emitida por el Séptimo Juzgado Civil Subespecialidad en lo comercial de la Corte Superior de Justicia de Lima.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

que hace referencia Rutas de Lima S.A.C. a fojas 499, no abarca la vía que pasa por el distrito de Lurín, solo la Ruta 1, la cual es muy limitada al solo abarcar desde el cruce de la Antigua Panamericana Sur con la Av. San Pedro y la Playa San Pedro; y cierto tramo desde el peaje de Conchan, según se observa de la imagen a fojas 1352 y el Acta de Constatación Notarial a fojas 1354 a 1388; rutas que no hacen referencia a la Asociación San Antonio."²⁴

Es decir, que la juzgadora consideró que el no contemplar una vía alterna a aquella que establecía el cobro del peaje, configuró una vulneración al derecho fundamental a la libertad de tránsito. En ese sentido, el fundamento 2.15 de la sentencia resalta:

Entonces, se muestra que NO EXISTEN VÍAS ALTERNAS AL PEAJE DE CONCHAN que no afecten irrazonablemente y desproporcionalmente el derecho al libre tránsito de los ciudadanos de la Asociación San Antonio del distrito de Lurín, quienes para movilizarse dentro de su propio distrito deben recorrer parte de los distritos de Chorrillos y Villa el Salvador por vías alternas parciamente idóneas para la circulación, generando una demora excesiva. Por ello, al ser estas vías alternas muy extensas y no tener la calidad para soportar un alto flujo vehicular, no se puede considerar a esta como una vía alterna razonable y proporcional, ya que demandaría mucho tiempo y consumo significativo de combustible.

Como se observa, la falta de vías alternas constituye una problemática vigente que no cuenta aún con una solución a nivel normativo, ya que, más allá de las denuncias de corrupción que pesan sobre algunas concesiones, es una realidad que actualmente no se está exigiendo la implementación de vías alternas que permitan el libre ejercicio del derecho a la libertad de tránsito por parte de la ciudadanía.

Esta omisión normativa seguirá motivando que los órganos jurisdiccionales tengan que verse obligados a actuar para salvaguardar los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, ello no resuelve el problema, pues la falta de un mecanismo preventivo, puede generar el inicio de acciones legales por parte de las empresas concesionarias para exigir resarcimientos por los montos dejados de percibir durante las suspensiones, lo que puede motivar graves daños para el erario nacional si se determina que el Estado debe cubrir dichos costos.

Este riesgo debe ser superado, a partir de una medida legislativa que establezca de forma objetiva, clara y expresa que en toda concesión de rutas terrestres se debe garantizar la implementación de vías alternas que garanticen el derecho a la libertad de tránsito de la población.

²⁴ Sentencia del 21 de abril de 2025, emitida por el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Lurín. Resolución N° 10 emitida en el expediente N° 01757-2024-0-3003-JR-PE-01.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

4. La necesidad de incorporar el principio de participación ciudadana en el ámbito de las concesiones de rutas terrestres, como herramienta para promover el desarrollo y la paz social.

Conforme hemos precisado precedentemente, al día de hoy existe un problema social bastante complejo vinculado a las concesiones de vías terrestres que cobran un derecho de peaje sin que exista una vía alterna, lo que perjudica la economía de la ciudadanía y supone, igualmente, una vulneración al derecho a la libertad de tránsito.

Lamentablemente, este problema social ocasionó, en el año 2017, la reacción de la ciudadanía organizada, la cual, a través de fuertes protestas sociales, mostró su disconformidad a la implementación del peaje en la Unidad de Peaje Chillón.

Asimismo, es importante resaltar que el espiral de violencia, que incluyó la quema de las garitas en el peaje de Puente Piedra²⁵, pudo ser mitigado si en el esquema de la norma que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público privadas y proyectos en activos, se hubiese establecido la participación ciudadana como un principio en el proceso de adjudicación de proyectos relativos a la construcción, ampliación o habilitación de rutas terrestres.

Como se advierte, la celebración de un contrato de concesión de vías terrestres puede significar, en la práctica, cambios concretos en la vida de las personas que residen en un determinado ámbito geográfico, por lo que resulta de particular relevancia promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones que se adoptan en el marco del proceso de promoción de la inversión privada.

Es de destacarse que el fundamento del principio de participación ciudadana, radica en otorgar legitimidad a la Administración Pública en el marco de su rol promotor de las inversiones, pues esta presenta un carácter hermético, generando en la ciudadanía un sentimiento de inaccesibilidad, el cual se busca revertir a partir de la implementación de mecanismos de participación ciudadana.

Así, respecto del fundamento del principio de participación ciudadana, la doctrina señala lo siguiente:

"Lo que con la participación ciudadana en la Administración se pretende es proporcionar apoyo (nueva legitimidad) a una Administración tradicionalmente cerrada, separada de la sociedad, para superar dicha segregación entre Estado y sociedad, de modo que los destinatarios de la acción pública puedan expresar directamente sus demandas y controlar las decisiones que adopten"

²⁵ Disponible en: <https://rpp.pe/lima/actualidad/los-manifestantes-quemaron-las-garitas-del-peaje-de-puente-piedra-noticia-1021508>. Revisado el 22 de marzo del 2023.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

las autoridades, principalmente en aquellos campos donde predomine el carácter discrecional de las mismas²⁶.

De forma específica, en lo que respecta a la participación ciudadana en el marco de los contratos de concesión, la Defensoría del Pueblo a través de su Informe Defensorial N° 001-2024-DP/AMASPP²⁷, ha resaltado que en la actualidad la regulación establecida por el Decreto Legislativo N° 1362 dificulta la transparencia de las Asociaciones Público Privadas.

Ello, debido a que no existen mecanismos de promoción de la participación ciudadana, antes de la firma del contrato y; asimismo, tampoco se garantiza la difusión de los alcances de la iniciativa, ni cómo la misma podría tener impacto en la ciudadanía.

En esta línea, la Defensoría del Pueblo considera que resulta relevante que en el marco legal que regula a las asociaciones público privadas, se incorpore el principio de participación ciudadana, idea que es expresada por este organismo constitucionalmente autónomo, en los siguientes términos:

"Sin embargo, es conveniente que el reglamento del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 1362, que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, incorpore la participación ciudadana antes de la firma del contrato y la difusión de los alcances de la iniciativa y su impacto en la población beneficiaria, y que incluya el desarrollo de un procedimiento aplicable a la terminación anticipada del contrato de concesión a fin de permitir la participación pública que otorgue transparencia y asegure la objetividad de la decisión final²⁸.

Por ello, en atención a la relevancia del principio de participación ciudadana, la presente propuesta legislativa plantea la implementación de dicho principio en el ámbito de las concesiones de rutas terrestres. Máxime cuando en el texto normativo del dictamen aprobado por el Pleno del Congreso de la República para regular las asociaciones público privadas, tampoco contempla este principio.

En ese sentido, se establece que el Estado garantiza, en todas las etapas de dichos proyectos, el derecho a la participación ciudadana a efectos de resguardar posibles afectaciones a derechos fundamentales. Para materializar, dicho derecho, se plantea que el Poder Ejecutivo reglamente su ejercicio en el ámbito de las concesiones de rutas terrestres.

²⁶ DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge. La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. En: Revista de Derecho Administrativo, Lima, p. 123.

²⁷ Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2024/02/la-concesion-vias-nuevas-de-lima-otorgada-a-rutas-de-lima-lecciones-2024.pdf>

²⁸ *Idem*, p. 134.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

**LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES**

Ello, a fin de promover un equilibrio entre el principio de participación ciudadana y las medidas técnicas y administrativas necesarias para promover las inversiones para el cierre de brechas de infraestructura vial a nivel nacional.

Por lo tanto, corresponderá al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como brazo técnico, establecer los requisitos y mecanismos que efectivicen el ejercicio del derecho de participación ciudadana, en armonía con el interés social.

Finalmente, es de destacarse que la presente iniciativa legislativa resulta constitucional y legalmente pertinente para establecer la obligatoriedad de implementar vías alternas en las concesiones de rutas terrestres que carezcan de aquellas, en salvaguarda del derecho a la libertad de tránsito y los derechos fundamentales conexos a este.

1.2 Marco Normativo

Esta iniciativa se fundamenta en las siguientes normas:

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Ley N° 15773, Ley que establece el sistema de peajes en las carreteras.
- Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos.
- Decreto Legislativo N° 839, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Obras Públicas de Infraestructura y de Servicios Públicos.
- Decreto Legislativo N° 758, Dictan normas para la Promoción de las Inversiones Privadas en Infraestructura de Servicios Públicos.
- Decreto Supremo N° 240-2018-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público.
- Decreto Supremo N° 015-2024-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Jerarquización Vial y establece otras disposiciones.

II. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

de la norma consiste en un método de análisis para el impacto y los efectos que tiene una propuesta legislativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables.

En esa línea, el marco jurídico vigente establece que el análisis costo beneficio es obligatorio en todos los proyectos normativos, y en particular en aquellos de desarrollo constitucional, en las leyes orgánicas o de reformas del Estados, leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental²⁹.

Al respecto, conforme al planteamiento del proyecto de ley, a partir de la entrada en vigencia de la norma, se plantea que, en todos los contratos de concesión de rutas terrestres, se establece una cláusula contractual, en virtud de la ley, que disponga la obligatoriedad de implementar vías alternas a las concesionadas que cobran peaje.

Asimismo, se precisa que resulta nulo de pleno derecho cualquier cláusula contractual o adenda que se oponga o desnaturalice la obligación antedicha, medida que tiene respaldo constitucional y legal, pues tiene como finalidad la protección del derecho a la libertad de tránsito y derechos conexos.

En este sentido, es importante resaltar que el análisis costo beneficio considera también los beneficios de carácter constitucional que la medida conlleva. En ese sentido, en este análisis se incluye la evaluación acerca de si el presente proyecto de ley contribuye a reforzar el derecho a la libertad de tránsito de la ciudadanía y los derechos conexos a este, como los derechos a la educación, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad.

En ese orden de ideas, se trata de una propuesta constitucional y legalmente pertinente que establece que la vía alterna se constituye en una infraestructura vial que permite a las personas ejercer el derecho de opción para el desplazamiento, constituyéndose en una ruta libre de peaje que permite el traslado de personas y bienes, garantizando el derecho a la libertad de tránsito de la población.

Finalmente, es de destacarse que si bien a través de la presente propuesta legislativa, se implementa un mandato legal de obligatorio cumplimiento, el mismo no restringe o limita el ámbito de discrecionalidad de la institución involucrada; es decir, la que suscribe el contrato de concesión, para que adopte las acciones necesarias para cumplir con la garantía de una vía alterna, en el ámbito de su competencia y conforme a su respectivo presupuesto institucional.

²⁹ De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9.2 del artículo 9 del Decreto Supremo 007-2022-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

En ese contexto, en el siguiente cuadro se explica los efectos directos e indirectos con relación a los involucrados:

Cuadro N° 1: Análisis del Costo-Beneficio desde la perspectiva de los actores involucrados.

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado peruano	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Establecer, con carácter obligatorio, que, en todos los contratos de concesión de rutas terrestres, se debe implementar de manera obligatoria una cláusula contractual que establezca la obligatoriedad de implementar vías alternas a las concesionadas que cobran peaje. ▪ Disponer que la vía alterna se constituye en una infraestructura vial que permite a las personas ejercer el derecho de opción para el desplazamiento. ▪ Disponer que la vía alterna se constituye en una ruta libre de peaje, que permite el traslado de personas y bienes, garantizando el derecho a la libertad de tránsito de la ciudadanía, aunque las condiciones de circulación sean más desfavorables a las que ofrece la vía afecta al peaje. ▪ Implementar el principio de participación ciudadana, a efectos de 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar el derecho de libre tránsito a favor de la ciudadanía, así como los derechos conexos a este, como el derecho a la educación, al trabajo y al libre desarrollo de la personalidad. ▪ Coadyuvar a la posibilidad de ahorro de la ciudadanía, la que podrá optar por utilizar una vía alterna o, en su caso, una ruta afecta al cobro de un peaje. ▪ Promover la vigencia de la Constitución y del pleno ejercicio de los derechos fundamentales, frente a actuaciones que pueden encontrarse fundamentadas en actos de corrupción y que establecen barreras para el ejercicio de los derechos.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE
IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES
DE RUTAS TERRESTRES

	que la población participe de la toma de decisiones en los procesos de promoción de la inversión privada.	
Proinversión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contará con un marco normativo propicio para promover las inversiones garantizando el bienestar de la población y el respeto a su derecho a la libertad de tránsito y derechos conexos. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuirá a fortalecer su rol promotor de la inversión privada en beneficio de la población, promoviendo el respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía.
Inversionistas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contarán con un marco normativo que brinde predictibilidad respecto de las medidas a implementar como parte de una concesión vial para garantizar el respeto del derecho a la libertad de tránsito de los ciudadanos. ▪ Promoverá una mejor prospección de posibles contingencias ante el incumplimiento en las obligaciones por parte de la contratista. ▪ Contribuye a la reducción del coste ante una eventual suspensión del cobro del peaje, debido a posibles vulneraciones al derecho a la libertad de tránsito de la ciudadanía, no previsto inicialmente por parte del contratista. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Contribuirá a la seguridad jurídica, a través de un marco normativo que evita la ocurrencia de posibles contingencias, tales como las eventuales limitaciones desproporcionadas a la libertad de tránsito de las personas. ▪ Promoverá la participación del sector privado en la economía, a través de un marco normativo que establece el respeto al derecho a la libertad de tránsito de la población.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

<p>Ciudadanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantizar el derecho de la ciudadanía al libre tránsito y a los derechos conexos a este. ▪ Permitir que el ciudadano decida si optar por el uso de una vía concesionada pagando el peaje respectivo, o transitar la vía alterna. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coadyuvar al ciudadano a tener la posibilidad de lograr un ahorro voluntario, a partir de optar por el uso de vías libres de peajes. ▪ Garantizar el derecho de la ciudadanía a participar de la toma de decisiones en los procesos de promoción de la inversión privada, a través de la implementación del principio de participación ciudadana.
-------------------	--	--

Fuente: Elaboración propia

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa no afecta las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Perú, sino que tiene como efecto en el ordenamiento jurídico nacional incorporar una ley que establezca que, en todos los contratos de concesión de rutas terrestres, se debe implementar de manera obligatoria una cláusula contractual que defina la obligatoriedad de implementar vías alternas a las concesionadas que cobran peaje.

Al respecto, cabe destacar que, a través de la presente iniciativa legislativa, a efectos de garantizar el cumplimiento del mandato legal, se establece que es nulo de pleno derecho cualquier cláusula contractual o adenda que se oponga o desnaturalice la obligación de implementar la vía alterna.

En el mismo sentido, la propuesta legal señala que la vía alterna se constituye en una infraestructura vial que permite a las personas ejercer el derecho de opción para su desplazamiento.

Al respecto, el proyecto de ley establece que la vía alterna se constituye en una ruta libre de peaje que permite el traslado de personas y bienes, garantizando el derecho a la libertad de tránsito de la ciudadanía, aunque las condiciones de circulación sean menos favorables a las que ofrece la vía afecta al peaje.

Adicionalmente, a través del proyecto de ley, se plantea la implementación del principio de participación ciudadana, en los procesos de promoción de la inversión privada. En ese sentido, en aplicación del referido principio, el Estado garantiza, en todas las etapas de las inversiones en infraestructura vial, ejecutados a través de la

"Decenio de la Igualdad de Oportunidad para Mujeres y Hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY QUE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE IMPLEMENTAR VÍAS ALTERNAS EN LAS CONCESIONES DE RUTAS TERRESTRES

modalidad de asociaciones público privadas y proyectos en activos, el derecho a la participación ciudadana a efectos de resguardar posibles afectaciones a derechos fundamentales, precisándose que el Poder Ejecutivo reglamentará los requisitos y mecanismos que efectivizan el ejercicio del mencionado derecho, en armonía con el interés social.

Finalmente, se establece en la única Disposición Complementaria Final que, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, contados a partir del día siguiente de su publicación, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobará las disposiciones reglamentarias necesarias para hacer exigible la obligación de implementar vías alternas, de conformidad con lo dispuesto por la presente propuesta.

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa guarda concordancia con los siguientes temas contemplados en la Agenda Legislativa para el período anual de sesiones 2024-2025³⁰

- **Tema N° 69:** Economía social de mercado, protección de los consumidores y usuarios.
- **Tema N° 72:** Medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico.
- **Tema N° 75:** Normativa referida al transporte.
- **Tema N° 93:** Transparencia en el Estado.

Asimismo, el presente proyecto de ley se encuentra enmarcado en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

- **Décimo Séptima:** Afirmación de la economía social de mercado.
- **Décimo Octava:** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
- **Vigésimo Cuarta:** Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

³⁰

Aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR.