

LEY GENERAL DE PEAJES

El Congresista de la República que suscribe, **Wilson Soto Palacios** y los Congresistas integrantes del **Grupo Parlamentario Acción Popular**, y demás Congresistas firmantes, al amparo de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme los artículos 22° inciso c), 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL

LEY GENERAL DE PEAJES

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

Artículo 1. Del Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto regular la ubicación, distancia mínima, condiciones de autorización y funcionamiento de los peajes administrados por entidades públicas o privadas, en el marco de la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura vial.

Artículo 2. De la finalidad de la Ley

La finalidad de esta ley es garantizar una adecuada implementación de futuros peajes, evitando conflictos sociales derivados de su instalación. Asimismo, busca optimizar el flujo vehicular, reducir la congestión urbana, minimizar la pérdida de tiempo y evitar cobros indebidos o excesivos por servicios no prestados de manera efectiva.

Artículo 3. Ubicación, distancia mínima y prohibiciones

Los peajes deberán instalarse únicamente en zonas que cuenten con sustento técnico y respaldo jurídico. No podrán ubicarse a menos de cincuenta (50) kilómetros del límite del radio urbano de las ciudades, ni a menos de cien (100) kilómetros de otro peaje existente en la misma vía. Queda expresamente prohibida la instalación de peajes fuera de los parámetros establecidos en la presente ley, siendo su incumplimiento causal de responsabilidad administrativa, civil y penal.

Asimismo, se prohíbe el cobro doble por el tránsito en una misma vía administrada por el Estado o en el marco de un contrato de concesión u otro acto jurídico. La vulneración de estas disposiciones constituye causal de resolución contractual.

Artículo 4. Condiciones para el cobro del peaje

El cobro de peaje solo podrá ser autorizado una vez culminada la obra en su totalidad y verificado el funcionamiento óptimo de la vía. La interrupción del tránsito por motivos de mantenimiento rutinario u obras temporales que no excedan los quince (15) días calendario y que no generen perjuicio al usuario no constituirá causal para la suspensión del cobro. Sin embargo, si dicha interrupción se prolonga más allá del plazo establecido o afecta significativamente el tránsito, se suspenderá el cobro por concepto de peaje hasta que la vía sea rehabilitada en condiciones óptimas.

Artículo 5. Entidades competentes

La autorización del funcionamiento, instalación y cobro de la tarifa, son de competencia de acuerdo a sus funciones de las siguientes entidades.

- a. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones otorga la autorización del funcionamiento de los peajes en las vías nacionales, regionales y provinciales.
- b. Los gobiernos regionales y municipales otorgan las autorizaciones correspondientes dentro de su jurisdicción de acuerdo a sus competencias y funciones.
- c. Las demás instituciones que de acuerdo a sus competencias y funciones deban de emitir los documentos que correspondan.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

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.

Lima, agosto de 2025.



WILSON SOTO PALACIOS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

LEY GENERAL DE PEAJES

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El tránsito vehicular por las diferentes arterias urbanas, así como por las vías que interconectan localidades, pueblos y regiones del país, constituye un eje fundamental para el desarrollo integral de las personas, las comunidades y del Estado en su conjunto. Estas infraestructuras viales no solo facilitan el transporte de bienes y personas, sino que también contribuyen directamente a la cohesión territorial, al crecimiento económico, al acceso a servicios básicos y al fortalecimiento del tejido social. En ese contexto, mantener dichas vías en condiciones óptimas de transitabilidad y seguridad es una responsabilidad prioritaria del Estado, con el fin de garantizar el desplazamiento eficiente, oportuno y seguro de todos los usuarios.

La prestación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, se encuentra bajo la responsabilidad del Estado peruano, siendo el **Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)** el ente rector a nivel nacional. A nivel subnacional, dicha función es asumida por las gerencias, direcciones o unidades orgánicas correspondientes en los gobiernos regionales y locales, según sus respectivas competencias. Para asegurar el mantenimiento adecuado de las vías distritales, provinciales, regionales o nacionales, el Estado requiere contar con recursos económicos suficientes; sin embargo, ante las limitaciones presupuestarias que enfrentan los distintos niveles de gobierno, el **cobro por el uso de peajes** se ha convertido en una de las principales fuentes de financiamiento para cubrir los costos de construcción, conservación, rehabilitación y operación de la infraestructura vial.

En nuestro país, los peajes pueden ser gestionados directamente por el Estado o a través de empresas privadas mediante contratos de concesión, alianzas público-privadas u otros mecanismos contractuales permitidos por el ordenamiento jurídico vigente. No obstante, la experiencia evidencia que en varios casos los peajes han sido instalados **en zonas inadecuadas**, especialmente dentro del área urbana o en proximidades inmediatas a las ciudades, sin una evaluación técnica y social adecuada. Esta situación ha generado diversos problemas, tales como **altos niveles de congestión vehicular, contaminación ambiental, y malestar generalizado** en transportistas, pasajeros y ciudadanos que residen en las zonas aledañas, quienes ven afectada su calidad de vida y su salud emocional debido al ruido constante, las demoras en los

desplazamientos, la exposición a condiciones climáticas adversas, y la obstaculización de sus rutinas cotidianas de trabajo, estudio y comercio.

Además, se han registrado casos en los que se exige el pago de peajes sin haberse culminado la obra vial, o cuando el estado de la vía es deficiente, lo cual representa un **cobro injustificado al usuario** y vulnera principios básicos de legalidad, equidad y eficiencia en la prestación de servicios públicos. Asimismo, el establecimiento de peajes cercanos entre sí o el cobro doble en una misma vía han sido motivo de reclamos ciudadanos y conflictos sociales, que podrían prevenirse con una legislación clara, técnica y socialmente responsable.

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa propone establecer una **Ley General de Peajes** que regule de manera integral y precisa la ubicación, distancia mínima, condiciones de autorización y funcionamiento de los peajes, tanto los administrados por el Estado como aquellos operados por concesionarios privados, priorizando el respeto al interés público, el bienestar de la población y el uso racional de la infraestructura vial nacional.

Otro factor de insatisfacción es la existencia de peajes que, ubicados a corta distancia unos de otros, imponen elevados costos a los usuarios por recorrer una sola vía, afectando directamente la economía familiar y el costo del transporte. En muchos casos, estos cobros no se reflejan en mejoras visibles de la infraestructura, ya que se observa un deterioro continuo de las carreteras, la falta de conservación rutinaria, y demoras en las obras, lo que genera descontento social y desprestigio institucional. Esta deficiencia en el servicio encarece los pasajes del transporte público, eleva el costo de los productos por el tiempo perdido en el traslado de carga y pasajeros, y disminuye la competitividad logística del país.

El transporte terrestre, tanto de vehículos livianos como pesados, públicos y privados, es esencial para los ciudadanos que necesitan desplazarse por motivos personales, laborales, comerciales o de estudio. Por tanto, resulta urgente asegurar que las vías de comunicación se encuentren en óptimas condiciones, y que cualquier cobro asociado a su uso esté debidamente justificado y regulado.

Las garitas de peaje se instalan principalmente con el fin de recaudar fondos para la mejora de las infraestructuras viales y el financiamiento de la construcción y mantenimiento de las carreteras. Y, así garantizar un tránsito seguro y eficiente, sin correr el riesgo de sufrir accidentes o conllevar al deterioro de sus unidades vehiculares o poner en riesgo su patrimonio; sin embargo, este proceso es muy lento y dura bastante tiempo, siendo en otros muchos casos interrumpidos por falta de recursos, incumplimientos contractuales o cuestiones vinculados a la corrupción.

El elevado volumen de vehículos que circulan en las principales ciudades de Perú, especialmente en la capital de la República (Lima), genera alta congestión vehicular, sobre todo en los lugares donde existen peajes, lo que a través de la presente iniciativa se pretende corregir a futuro, con la autorización de funcionamiento lejos del radio urbano de las poblaciones.

En cuanto al impacto de la congestión vehicular, la Asociación Automotriz del Perú ha destacado que Lima es la ciudad con mayor congestión en América Latina¹. Según el Índice de Congestión Vehicular 2023 de TomTom, Lima ocupa el primer lugar en Latinoamérica y el quinto a nivel mundial, siendo una de las ciudades con mayores índices de congestión. Durante 2023, se registró que un viaje de 10 km en Lima toma un promedio de 28 minutos con 30 segundos, lo que representa un aumento de 1 minuto con 20 segundos en comparación con el año anterior. Esta congestión impacta directamente en la productividad, ya que los conductores pierden un promedio de 283 horas al año debido al tráfico, de las cuales 157 horas corresponden a la congestión en horas punta. Además, el costo económico es considerable, con un gasto adicional de S/ 652 por vehículo al año debido a la pérdida de tiempo en el tráfico, sin contar los costos medioambientales derivados del 297 kg de CO₂ emitidos adicionales por cada vehículo durante las horas pico.

Lima - Costo de viajar en hora punta



Fuente: TomTom Traffic Index Ranking 2023

¹ <https://aap.org.pe/observatorio-aap/ranking-de-congestion-vehicular-enero2024/ranking-de-congestion-vehicular-enero2024.pdf>

Este problema no solo afecta la economía, sino también la calidad de vida de los habitantes, dado que las horas de congestión prolongan el tiempo de viaje, especialmente en las horas punta, cuando el tiempo de recorrido de 10 km puede alcanzar hasta 41 minutos en la noche. Aunque Lima tiene menos vehículos por cada mil habitantes en comparación con otras ciudades como Ciudad de México, Bogotá o Buenos Aires, la congestión no se debe únicamente al aumento del parque vehicular, sino también a factores como el comportamiento de los conductores y la infraestructura vial insuficiente. TomTom sugiere que ajustar los hábitos de viaje, como la adopción del teletrabajo, podría generar ahorros significativos en tiempo, costos y emisiones de CO₂, lo que resalta la urgente necesidad de abordar la congestión vehicular para mejorar tanto la calidad de vida como la eficiencia económica en Lima.

Índice de Tráfico 2023 - América Latina				
Ranking Global 2023	Ranking Global 2022	Ciudad	Tiempo promedio x 10km	Var. 23/22
5	8	Lima	28m30s	+1m20s
13	13	Ciudad de México	26m30s	+50s
19	10	Bogotá	25m30s	-50s
23	16	Buenos Aires	24m30s	-10s
33	35	Sao Paulo	23m	+50s
36	27	Recife	22m40s	-10s
37	26	Montevideo	22m20s	-40s
38	37	Cúcuta	22m20s	+20s
41	39	Belo Horizonte	22m10s	+10s
57	44	Fortaleza	21m10s	-20s
66	62	Porto Alegre	20m40s	+20s
90	69	Santiago de Chile	19m20s	-40s
107	87	Rio de Janeiro	18m50s	+20s

Fuente: TomTom
Elaboración: GEE-AAP



Además de los problemas de tiempo, la congestión vehicular tiene un impacto económico directo. Las horas de trabajo perdidas debido a los retrasos en el tráfico afectan la productividad de las personas y de las empresas, y el desgaste adicional de los vehículos genera costos adicionales para los conductores. Asimismo, la contaminación ambiental derivada de la congestión contribuye

al deterioro del entorno, generando emisiones de CO₂ que perjudican la salud pública y el medio ambiente.



La calidad de vida de los ciudadanos y su derecho a disfrutar del tiempo libre, reconocido en la Constitución Política del Perú, se ven seriamente afectados por la intensa congestión vehicular en las garitas de peaje.

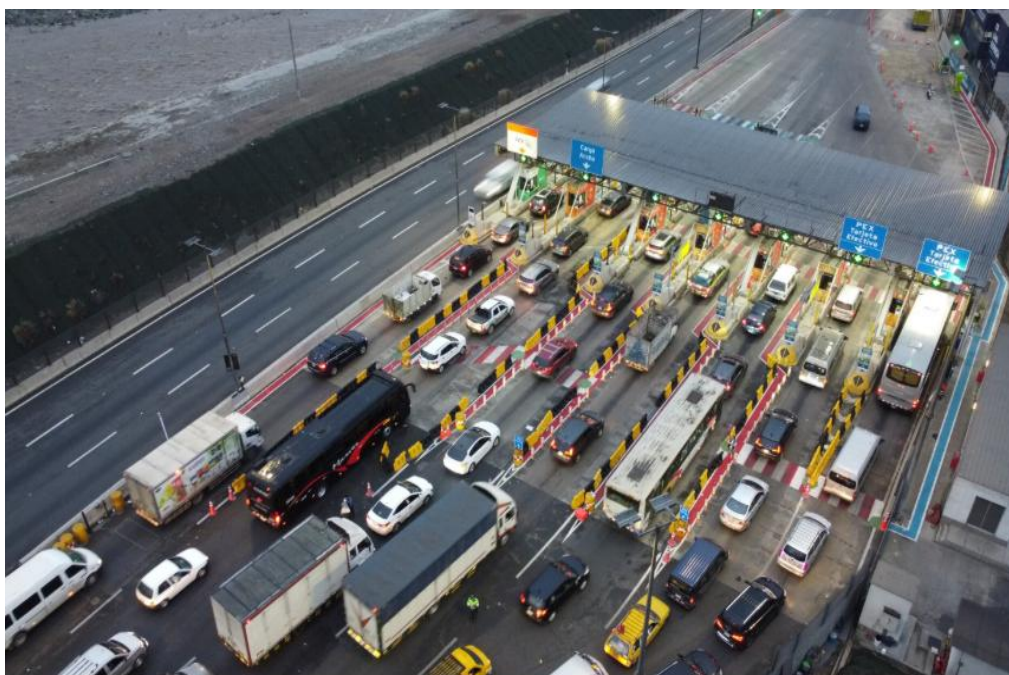
8

En esta línea, el diario *El Comercio* destacó un análisis realizado por el Banco Central de Reserva del Perú (BCR), en su segmento titulado *"La congestión del transporte urbano y sus efectos económicos"*. Según el BCR, en el año 2023, cada persona en Lima perdió en promedio S/3.800 al año debido al tiempo adicional utilizado para trasladarse a su centro de trabajo. Al considerar a la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO) urbana, estas pérdidas representaron un costo total aproximado de S/20 mil millones para la capital, equivalente al 2,0% del Producto Bruto Interno (PBI)².

La congestión vehicular asociada a las garitas de peaje representa un problema crítico que afecta tanto la calidad de vida de los ciudadanos como el desarrollo económico del país. El tiempo perdido en largas filas y los retrasos limitan el derecho de las personas a disfrutar de su tiempo libre,

² <https://elcomercio.pe/lima/trafico-congestion-vehicular-genera-perdidas-de-hasta-s20-mil-millones-anuales-a-limos-el-impacto-de-la-congestion-vehicular-en-la-capital-transporte-bcr-sistema-de-transporte-pbi-noticia/?ref=ecr>

incrementan el estrés relacionado con los traslados y generan un impacto negativo en su bienestar y también comprometen la productividad laboral y el crecimiento económico de los pueblos.





La Constitución Política del Perú establece en su artículo 1 que la *defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad son los fines supremos de la sociedad y del Estado*. En este contexto, es importante asegurar que los usuarios de las vías no solo tengan acceso a un transporte eficiente, sino también que se respete su dignidad al evitarles la exposición prolongada a las inclemencias del clima, como ocurre frecuentemente en los peajes durante el verano, cuando la congestión se incrementa.

10

Finalmente, como antecedente de esta propuesta legislativa, se encuentra el Proyecto de Ley N.º 5397/2020-CR, presentado en el año 2020 por el entonces Congresista de Acción Popular, Luis Carlos Simeón Hurtado, quien propuso una norma con objetivos similares. Esta iniciativa busca retomar, ampliar y perfeccionar dicha propuesta, adaptándola al contexto actual, con el objetivo de establecer una Ley General de Peajes que regule de manera técnica, transparente y socialmente responsable los criterios de ubicación, distancia mínima, autorización y funcionamiento de los peajes, priorizando el interés público, el bienestar ciudadano y el desarrollo armónico del país.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

La presente iniciativa legislativa se enmarca plenamente dentro del ordenamiento constitucional y legal vigente, y no requiere la modificación ni derogación de otras disposiciones normativas, dado que la materia objeto de regulación no ha sido desarrollada de manera específica en el marco legal actual. No obstante, para su adecuada implementación, será necesaria la emisión del reglamento correspondiente por parte del Poder Ejecutivo, a fin de establecer los criterios técnicos, procedimientos y mecanismos administrativos que permitan su efectiva aplicación.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley no generará costos adicionales para el Estado, ya que su finalidad es establecer un marco normativo para regular de manera más eficiente la prestación del servicio de cobro de peajes, promoviendo la mejora de la infraestructura vial y facilitando el tránsito de las personas en beneficio directo de la población. La aprobación de esta iniciativa tendrá un impacto positivo en el medio ambiente, al contribuir a la reducción de emisiones contaminantes generadas por la congestión vehicular en zonas de peaje, lo que se traducirá en un entorno más limpio y saludable, especialmente en las zonas urbanas, alineándose con los compromisos asumidos por el país en materia de sostenibilidad ambiental y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

11

Desde la perspectiva institucional, la norma fortalecerá la imagen del Estado al mostrar una gestión pública más eficiente, transparente y orientada al servicio ciudadano, lo que mejorará la percepción social sobre la administración pública. Asimismo, la optimización del tránsito vehicular contribuirá a reducir los tiempos de espera, incrementar la seguridad vial y disminuir el riesgo de accidentes, lo que generará beneficios tangibles tanto para los usuarios del servicio como para el Estado, consolidando así una gestión moderna y responsable del sistema de transporte.

V. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL

El presente Proyecto de Ley se alinea con los principios y objetivos establecidos en el Acuerdo Nacional, particularmente con las siguientes Políticas de Estado:

Política de Estado 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

Este proyecto busca fortalecer la eficiencia del Estado mediante la mejora de los sistemas de gestión y recaudación en las garitas de peaje, promoviendo el uso de tecnologías modernas como el telepeaje. La implementación de este sistema permitirá optimizar el tránsito vehicular, reducir los tiempos de espera y mejorar la experiencia de los ciudadanos al utilizar la infraestructura vial, lo que contribuye a una gestión pública más eficaz. Además, la transparencia en el manejo de los recursos generados por los peajes será un componente fundamental para asegurar que los fondos sean utilizados exclusivamente para el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura vial, en beneficio de la ciudadanía.

Política de Estado 28: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos.

El proyecto también se enmarca en la defensa y promoción de los derechos fundamentales, como el derecho a la libre circulación y el disfrute del tiempo libre, consagrados en la Constitución Política del Perú. Al reducir la congestión vehicular y los tiempos de traslado mediante la modernización de los sistemas de cobro en los peajes, se busca garantizar condiciones más justas y equitativas para todos los usuarios de las vías de comunicación. Asimismo, esta medida promueve el derecho a un ambiente saludable, al disminuir las emisiones de CO₂ generadas por el tráfico prolongado en los puntos de peaje, contribuyendo de esta forma a la sostenibilidad ambiental y al bienestar de las generaciones presentes y futuras.

En conjunto, estas acciones refuerzan el compromiso del Estado con los principios del Acuerdo Nacional, orientados hacia la construcción de un Perú más moderno, justo y sostenible. Este Proyecto de Ley no solo responde a las demandas actuales de la ciudadanía, sino que también sienta las bases para una gestión vial más eficiente y respetuosa de los derechos humanos y el medio ambiente.