



Firmado digitalmente por:
ABANTO CABANILLAS Alicia
Manbel (FAUZ0304117142)
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/05/2018 16:31:05

59324



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

OFICIO N° 129-2018-DP/AMASPPI

Lima, 04 de mayo del 2018

Señor
Roy Ernesto Ventura Ángel
Presidente de la Comisión de
Transportes y Comunicaciones
Congreso de la República
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n
Cercado de Lima. -

Asunto: Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial

Referencia: Oficio N° 1560-2016-2017-CTC/CR, del 18.05.2017 (ingreso N° 010356, del 22.05.2017)

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarlo cordialmente y, atender el documento de la referencia, mediante el cual solicita a la Defensoría del Pueblo opinión del Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial.

A razón de lo antes mencionado, le remitimos el Informe de Adjuntía N° 003-2018-DP/AMASPPI "Comentarios de la Defensoría del Pueblo al proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial".

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Atentamente,




Alicia Abanto Cabanillas
Defensora del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)

INFORME N° 003-2018-DP/AMASPPI.SP

Comentarios de la Defensoría del Pueblo al proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 31 de marzo del 2017, los congresistas Víctor Andrés García Belaunde, Yonhy Lescano Ancieta, Miguel Román Valdivia, Edmundo Del Águila Herrera y Armando Villanueva Mercado presentaron el Proyecto de Ley N° 1389/2016-CR, Ley que establece condiciones mínimas para el cobro de peaje en la infraestructura vial.

II. PROPUESTA DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se propone condiciones mínimas para el establecimiento de peajes en la infraestructura vial terrestre, con el objeto de desalentar la comisión de actos de corrupción en desmedro de los usuarios de las vías a nivel nacional.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

1. Marco legal del peaje

1.1. Marco general

- El Tribunal Fiscal ha establecido que los peajes son tarifas o precios públicos y no una forma de tributo¹, ya que dicho cobro no corresponde a un servicio inherente al Estado, ya que es factible de ser delegado y puede asumir una finalidad lucrativa, características ajenas a los tributos. El precio del peaje incluye otros servicios (ambulancia, auxilio mecánico, etc.); y, es voluntario, ya que existen vías alternas que pueden ser utilizadas sin cobro de peaje.
- La Ley N° 15773 establece el sistema de peaje en las carreteras, que se establece en aquellas cuyo uso sea más ventajoso al de otra preexistente o al de una línea férrea preexistente.
- Mediante el artículo 200 de la Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 1986² se dispuso la transferencia de las rentas y administración de los peajes a los Concejos Provinciales, reglamentado mediante Decreto Supremo N° 011-86-TC; estos ingresos son de carácter permanente.
- Mediante Decreto Supremo N° 006-88-TC se autorizó a las Municipalidades a implantar el sistema de peaje en la red vial del ámbito de su jurisdicción, con excepción de la red vial nacional.



¹ Resoluciones del Tribunal Fiscal N° 2901-2-1995 (17.04.1995) y 05201-5-2004 (22.07.2004).

² Ley N° 2442.

- La facultad de instalar garitas y/o puntos de peaje en la red vial nacional le corresponde únicamente al Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC³, al igual que la autorización para el cobro del peaje en la red vial nacional⁴.

1.2. Obligación de pago del peaje

- Todo vehículo que transite por las vías públicas terrestres, donde se encuentran instaladas garitas o puntos de peaje, está obligado al pago de la tarifa de peaje correspondiente; constituyendo infracción de tránsito circular por estas vías sin pagar el peaje aprobado por la autoridad competente o el establecido en los contratos de concesión respectivos.
- Esta infracción está tipificada con el código G.71, calificada como grave, acarreando una multa del 8% de la UIT (para el 2018, equivalente a S/ 332,00) y 20 puntos al récord del conductor.

1.3. El peaje y la libertad de tránsito

- Se ha autorizado establecer peajes, siempre que existan rutas viales o ferroviarias alternas; de lo contrario, el MTC deberá retirar las garitas de peaje⁵.
- Esta disposición es una garantía a la libertad de tránsito de la población, consagrada en el artículo 2 de la Constitución Política y reconocida en la jurisprudencia nacional. El núcleo duro de este derecho garantiza poder transitar libremente por vías alternas a la que presenta el obstáculo, y, que no se establezcan peajes cuando se trata de la única vía⁶.

1.4. Monto del peaje

- Según la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁷, el MTC debe dictar el Reglamento Nacional de Cobro por Uso de Infraestructura Pública, el cual establece las condiciones técnicas que fundamentan la necesidad de



³ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 006-88-TC.

⁴ Decreto Supremo N° 015-93-TCC.

⁵ El Decreto Supremo N° 006-88-TC autoriza al MTC a retirar las garitas o instalaciones para el cobro de peaje que no respeten lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 006-88-TC, la Ley N° 15773 y otros dispositivos. La remoción de las garitas está a cargo de la Dirección General de Caminos, según Resolución Ministerial N° 077-88-TC-CA. Para ello, el MTC cursará oficio a la autoridad política de la provincia correspondiente, la que sin más trámite retirará dichas garitas o instalaciones (Decreto Supremo N° 015-93-TCC).

⁶ El Tribunal Constitucional en su sentencia del 11.12.06 (Exp. 06976-2006-HC) declara que "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" (punto 5.c) y sentencia del 18.02.13, expedida por la Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Cajamarca (Exp. 00038-2013-0-0601-JR-PE-05) declara que "al no apreciarse la existencia de obstáculos que impidan a los favorecidos el ejercicio de su derecho fundamental al libre tránsito, pues pueden transitar libremente por las otras vías alternas ya señaladas, no se ha afectado el núcleo duro del derecho al libre tránsito protegido" (punto 12).

⁷ Ley N° 27181.

cobro por uso de infraestructura pública, a los usuarios de las vías. Incluirá los peajes de las vías no concesionadas (artículo 23, literal e).

- Por Decreto Supremo N° 027-2005-MTC se han establecido las tarifas de peaje aplicables a las vías de la red vial nacional no concesionadas y que son administradas por Provías Nacional (unidad ejecutora del MTC).
- Los peajes de las vías urbanas a cargo de las municipalidades provinciales son aprobados por el Concejo Provincial. El monto recaudado constituye renta municipal y debe utilizarse en la ejecución de sus planes de obras públicas y preferentemente en el mantenimiento y conservación de vías públicas⁸.
- En las vías nacionales que se encuentran otorgadas en concesión, la fijación de tarifas dependerá de lo que establezca el contrato y la intervención de Ositrán, organismo regulador que tiene la facultad de fijar tarifas de los servicios bajo su ámbito de competencia⁹.
- En el caso de las vías provinciales otorgadas en concesión, el establecimiento de los peajes se realizará de acuerdo con lo establecido en las bases del concurso y el contrato respectivo¹⁰.

2. Sobre el contenido del proyecto de ley

2.1. Sobre el ámbito de aplicación y autoridades competentes

- El proyecto de ley señala que su ámbito de aplicación se circunscribe a la infraestructura del SINAC (artículo 2). Sin embargo, el artículo 3, inciso 3.2, literal c, refiere que los gobiernos locales deben aplicar el proyecto de ley en la red vial vecinal o rural y en las vías urbanas de su jurisdicción.
- Al respecto, conviene aclarar las diferencias entre las carreteras comprendidas en el SINAC y las vías urbanas.

a. El Sistema Nacional de Carreteras (SINAC)

a.1. Conforme al Reglamento de Jerarquización Vial¹¹, el Sistema Nacional de Carreteras (SINAC) se jerarquiza en tres redes viales: Red Vial Nacional, Red Vial Departamental o Regional y Red Vial Vecinal o Rural (artículo 4).

a.2. El SINAC sólo incluye las vías acondicionadas para el tránsito de vehículos motorizados de por lo menos dos ejes, cuyas características geométricas (pendiente longitudinal, pendiente transversal, sección



⁸ Artículo 200 de la Ley N° 24422 y artículos 69 y 166 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

⁹ Artículo 5 literal b y artículo 7, inciso 7.1, literal b de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.

¹⁰ Artículo 9, inc.18, artículo 33 y artículo 79 numeral 2.1 de la Ley N° 27972.

¹¹ Decreto Supremo N° 017-2007-MTC y modificatorias.

transversal, superficie de rodadura y demás elementos) deben cumplir las normas técnicas vigentes del MTC.

a.3. El SINAC únicamente comprende las carreteras y no las vías urbanas¹².

a.4. La construcción de las carreteras (nacionales, regionales y locales) se rigen por las normas técnicas del MTC, tales como:

- i. Manual de carreteras: túneles, muros y obras complementarias (Resolución Directoral N° 36-2016-MTC/14).
- ii. Manual de carreteras: diseño geométrico DG 2018 (Resolución Directoral N° 03-2018-MTC/14).
- iii. Manual de carreteras: sección suelos y pavimentos (Resolución Directoral N° 10-2014-MTC/14).
- iv. Manual de carreteras: especificaciones técnicas generales para construcción EG 2013 (Resolución Directoral N° 22-2013-MTC/14).
- v. Manual de puentes (Resolución Directoral N° 041-2016-MTC/14).
- vi. Manual de ensayo de materiales (Resolución Directoral N° 18-2016-MTC/14).
- vii. Manual de hidrología, hidráulica y drenaje (Resolución Directoral N° 20-2011-MTC/14).

b. Vías Urbanas

b.1. Las vías urbanas son las calles conformantes de un centro poblado¹³.

b.2. La gestión de la infraestructura vial urbana es efectuada por los gobiernos locales provinciales y distritales¹⁴.

b.3. La construcción de las vías urbanas se rige por las normas técnicas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, tales como:

- i. Norma Técnica CE.010 Pavimentos urbanos (Decreto Supremo N° 001-2010-VIVIENDA).
- ii. Norma Técnica CE.030 Obras especiales y complementarias – ciclovías (Decreto Supremo N° 005-2014-VIVIENDA).
- iii. Norma Técnica CE.020 Estabilización de suelos y taludes (Decreto Supremo N° 017-2012-VIVIENDA).
- iv. Norma GH.020 Componentes de diseño urbano (Decreto Supremo N° 006-2011-VIVIENDA).

- Por lo anotado, consideramos necesario que el proyecto de ley se refiera a todas las vías públicas terrestres del país, sin restringirlas a aquellas que pertenecen al SINAC, ya que las municipalidades podrían establecer peajes en vías urbanas.

2.2. Sobre las funciones de Ositrán

¹² Resolución Directoral N° 02-2018-MTC/14.

¹³ Resolución Directoral N° 18-2013-MTC/14.

¹⁴ Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, y la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley N° 27181 y modificatorias

- El proyecto de ley señala que el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - Ositrán debe intervenir en todas las concesiones de infraestructura vial (último párrafo del artículo 3).
- El Ositrán ejerce competencia sobre las entidades prestadoras que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público, por lo que no supervisa las concesiones otorgadas por las municipalidades provinciales, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 26917.
- Por tanto, para ampliar las competencias de Ositrán a toda la red vial terrestre deberá modificarse la Ley N° 26917, que desarrolla sus atribuciones y funciones. Además, será necesario que se le otorguen mayores recursos, a fin de que pueda cumplir con esta finalidad.
- Consideramos que, ampliar las funciones de Ositrán para abarcar todas las concesiones viales es una iniciativa conveniente, porque permitirá mayor transparencia en el manejo de los recursos que disponen los gobiernos subnacionales para la construir, mantener y mejorar la infraestructura del transporte.

2.3. La vía alterna o accesoria

- Como ya se ha explicado, el establecimiento de un peaje sólo afectará el derecho a la libertad de tránsito si es que no existe una vía alterna por la que los ciudadanos puedan desplazarse sin tener que pagar una tarifa.
- En ese sentido, es necesaria que ello se incluya en el artículo 5 del proyecto de ley a fin de garantizar que este principio se respete en futuras concesiones que se otorguen, así como en los peajes de vías no otorgadas en concesión.
- Sin embargo, el texto debe aclarar que las vías públicas que deben contar con una vía alterna¹⁵ son solo aquéllas que cuentan con peaje y no todas las del país, pues ello implicaría duplicar la red vial existente.

2.4. Destino del peaje

- El artículo 7 del proyecto señala que los recursos recaudados por concepto de peaje sólo podrán ser utilizados obras de mantenimiento de la vía que los genera y en otras vías, de haber excedentes. Esta disposición sólo sería aplicable a las vías no concesionadas, ya que las vías otorgadas en concesión se regirán por sus contratos y adendas.
- Sobre este punto, es necesario que la ley establezca los criterios generales de lo que debe cubrir la tarifa del peaje, se trate o no de una vía concesionada:
 - a. Por lo menos el mantenimiento, conservación y rehabilitación de la vía pública sobre la que se cobra el peaje.

¹⁵ Una vía alterna es la que cualquier persona puede utilizar para desplazarse con igual origen y destino, sin utilizar la que cuenta con el peaje.



- b. Si la vía no ha sido dada en concesión y si fuera posible, el monto recaudado por concepto de peaje se podrá aplicar en la ejecución de planes de obras públicas de la autoridad competente.
 - c. En el caso de vías concesionadas, la tarifa también debe estar compuesta por el retorno de la inversión, sólo si se trata de construcción o rehabilitación total de vías.
 - d. Los impuestos de ley, de ser el caso.
- Asimismo, se debe autorizar al recálculo de los peajes, si se generase un excedente en el ejercicio anual.
 - De igual manera, debe tenerse en consideración que mejorar la infraestructura vial sin un diseño basado en la seguridad, conlleva a un aumento de los accidentes de tránsito, a mayor gravedad en las lesiones y fallecimientos de las víctimas, conforme se aprecia a continuación:

Accidentes registrados en las vías concesionadas bajo la supervisión de Ositrán

Accidentes	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NORVIAL S.A.	219	296	365	420	490	449	410	400	371	402	365	445	535
Concesionaria IIRSA Norte S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	73	401	500	494	667	650	593	554	612	606
Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 2 S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	55	74	726	126	143
Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 3 S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	35	153	152	145	138
Intersur Concesiones S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	116	171	239	201
Concesionaria Vial del Perú S.A. (COVIPERÚ)	N.C.	N.C.	N.C.	491	127	146	191	241	252	258	276	250	378
Concesión Canchaque S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	5	15	12	10	9	18
Survial S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	7	186	372	393	411	368	441	472	504
Concesionaria Vial del Sur COVISUR S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	268	410	484	455	472	525	556	432
Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	30	311	422	400	468
Consorcio Concesión Chancay-Acos S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	5	15	12	10	S.I.	S.I.
Obrainsa Concesión Valle del Zaña S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.						
Concesionaria Vial del Sur - COVISOL S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	17	124	93	120	144	141	124
Sociedad Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. - DEVIANDES	N.C.	252	258	573	813	1413	1087						
Sociedad Concesionaria Peruana de Vías - COVINCA S.A.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.									
Consorcio Consierra Tramo II S.A.	N.C.	5	70										



Víctimas registradas en las vías concesionadas bajo la supervisión de Ositrán

Víctimas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
NORVIAL S.A.	302	650	700	830	796	700	684	543	423	659	518	668	813
Concesionaria IIRSA Norte S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	166	517	610	513	469	494	638	423	635	640
Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 2 S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	50	118	116	60
Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 3 S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	138	110	122	103
Intersur Concesiones S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	89	141	95	117
Concesionaria Vial del Perú S.A. (COVIPERÚ)	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	275	299	436	517	575	503	481	482	517
Concesión Canchaque S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.	12	12	17	7	5	8
Survial S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	60	259	375	424	330	269	289	269	274
Concesionaria Vial del Sur COVISUR S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	142	615	710	528	750	696	566
Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	S.I.	58	578	623	625	864
Consorcio Concesión Chancay-Acos S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.	12	12	11	10	S.I.	S.I.
Obrainsa Concesión Valle del Zaña S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	S.I.						
Concesionaria Vial del Sol - COVISOL S.A.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	N.C.	2	290	201	271	330	435	261
Sociedad Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. - DEVIANDES	N.C.	S.I.	S.I.	201	273	275	383						
Sociedad concesionaria Peruana de Vías - COVINCA S.A.	N.C.	S.I.	S.I.	S.I.									
Consorcio Consierra Tramo II S.A.	N.C.	8	108										

N.C. = No corresponde
S.I. = Sin información
Fuente: Ositrán
Elaboración propia



- En ese sentido, es oportuno recomendar que parte de la recaudación por concepto de peaje se destine exclusivamente a implementar medidas de seguridad vial en las pistas con enfoque de gestión de riesgo y seguridad vial, tales como modificar el diseño vial, realizar controles electrónicos de velocidad, iluminar el camino, instalar guardavías seguros y otras que las auditorías viales consideren pertinentes.
- La tarifa final del peaje en cada concesión será fijada sobre la base de un estudio económico que la justifique.

2.5. Calidad jurídica de la vía pública dada en concesión:

- El artículo 8 del proyecto de ley establece que los cobros de las tasas están referidos a la prestación efectiva de la infraestructura vial, tanto como

servicio público a cargo del Estado en vías no concesionadas, como servicio privado en el caso de las vías otorgadas en concesión.

- Sobre este punto, es conveniente aclarar que independientemente de la existencia de una concesión sobre determinada vía pública, el servicio que ésta presta es siempre de naturaleza pública, ya que se trata de un bien público (la vía) que tiene por finalidad permitir el traslado de personas y bienes, es decir, permite el ejercicio del tránsito terrestre como un derecho fundamental de las personas.
- Las vías públicas tienen como rasgo distintivo ser bienes de dominio público, ya que están destinadas al uso y servicio de cualquier persona, y como tal son y permanecerán en dominio del Estado, el cual *ejerce sólo una administración de carácter tuitivo y público, es decir, no puede ejercer los atributos exclusivos del derecho de propiedad y más bien actúa como un administrador, cuidando que su uso sea diligente sin apropiación de alguna persona o grupo de personas en particular; aunque en la actualidad se admite que el Estado pueda establecer algunos derechos sobre ellos, como por ejemplo concesionar su uso para una explotación económica, siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros o un interés público*¹⁶.
- Aun cuando la vía pública haya sido dada en concesión a un particular, para su construcción, mantenimiento y/o rehabilitación a cambio del cobro de un peaje por un número determinado de años, dicha vía sigue siendo un bien de dominio público del Estado¹⁷.
- Por lo expuesto, es necesario que el artículo 8 del proyecto señale que la vía otorgada en concesión sigue siendo de uso y dominio público.

2.6. Publicación de tarifas de peaje en los portales electrónicos:

- El artículo 9 del proyecto prevé imponer sanciones -que serán definidas reglamentariamente por el MTC- contra los operadores de las vías otorgadas en concesión, cuando las tarifas vigentes del peaje no figuren en los portales de Ositrán y el MTC.
- Debemos precisar que, si bien es necesario que las tarifas se encuentren debidamente publicadas en los portales electrónicos de las instituciones públicas competentes, la responsabilidad de dicha publicación recae directamente en la propia entidad y no en el operador privado, por lo que no correspondería tal sanción.
- Adicionalmente, según el artículo 3 del proyecto, existen otras autoridades competentes que no se están comprendidas en los alcances del artículo 9



¹⁶ Defensoría del Pueblo del Perú, Informe Defensorial N° 81: Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana, Lima, enero del 2004, p.12 (disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/infomes/defensoriales/infome_81.zip, revisado el 05.06.2017).

¹⁷ Castillo Cajas, Julio Benjamín, Derechos de propiedad en carreteras públicas, un saneamiento pendiente, en Círculo de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú, N° 14, 2014, Lima, p. 180 (disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/articled/view/13450/14077>, revisado el 05.06.2017).

en mención.

- Consideramos importante que se establezcan criterios mínimos para la publicidad de las tarifas, considerando lo siguiente:
 - a. Si la vía ha sido dada en concesión (tarifas aprobadas por Ositrán):
 - a.1. En un diario de circulación nacional y en el diario oficial, con una anticipación adecuada a la fecha de su entrada en vigencia.
 - a.2. En los portales electrónicos de las empresas concesionarias, de la autoridad concedente y de Ositrán.
 - b. Si la vía no se encuentra dada en concesión:
 - b.1. En un diario de circulación nacional y en el diario oficial, con una anticipación adecuada a la fecha de su entrada en vigencia.
 - b.2. En la página web de la autoridad competente.

2.7. Ubicación de casetas de peaje

- El artículo 10 del proyecto de ley establece que las unidades de peaje aplicarán tasas proporcionales a distancias recorridas, teniendo como base la tasa de equilibrio calculada para módulos de 100 Km., determinados por el MTC, criterio que sería aplicado como referencia para vías concesionadas.
- Sobre este punto, es pertinente volver a recordar que también las municipalidades provinciales están autorizadas a cobrar peaje¹⁸, por lo que los módulos no pueden depender exclusivamente del MTC.
- Adicionalmente, es necesario que la distancia de 100 Kilómetros entre peajes se encuentre debidamente sustentada, ya que existen provincias de diversas extensiones y superficies territoriales (desde 146,98 Km² hasta 119 859,40 Km² de superficie territorial) y para las cuales dicho parámetro podría llegar a ser poco viable, como se muestra a continuación:

Extensión superficial de las provincias del Perú

Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)	Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)
Perú 1/			1 285 215,60
Amazonas	39 249,13	Ica 5/	21 327,83
Chachapoyas	3 312,37	Ica	7 894,05
Bagua	5 652,72	Chincha	2 987,35
Bongará	2 869,65	Nazca	5 234,08
Condorcanqui	17 975,39	Palpa	1 232,88
Luya	3 236,68	Pisco	3 957,15
Rodríguez de Mendoza	2 359,39	Junín	44 326,55
Utcubamba	3 842,93	Huancayo	3 558,10
Áncash 2/	35 914,81	Concepción	3 067,52
Huaraz	2 492,91	Chanchamayo	4 725,48
Aija	696,72	Jauja	3 749,10



¹⁸ Por disposición de la Ley N° Ley N° 24422 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972.

Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)	Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)
Antonio Raimondi	561,61	Junín	2 487,31
Asunción	528,66	Satipo	19 219,48
Bolognesi	3 154,80	Tarma	2 749,16
Carhuaz	803,95	Yauli	3 617,35
Carlos Fermín Fitzcarrald	624,25	Chupaca	1 153,05
Casma	2 261,03	La Libertad 6/	25 499,90
Corongo	988,01	Trujillo	1 768,65
Huari	2 771,90	Ascope	2 655,47
Huarmey	3 908,42	Bolívar	1 718,86
Huaylas	2 292,78	Chepén	1 142,43
Mariscal Luzuriaga	730,58	Julcán	1 101,39
Ocros	1 945,07	Otuzco	2 110,77
Pallasca	2 101,21	Pacasmayo	1 126,67
Pomabamba	914,05	Pataz	4 226,53
Recuay	2 304,19	Sánchez Carrión	2 486,38
Santa	4 004,99	Santiago de Chuco	2 658,96
Sihuas	1 455,97	Gran Chimú	1 284,77
Yungay	1 361,48	Virú	3 214,54
Apurímac	20 895,79	Lambayeque 7/	14 231,30
Abancay	3 447,13	Chiclayo	3 288,07
Andahuaylas	3 987,00	Ferreñafe	1 578,60
Antabamba	3 219,01	Lambayeque	9 346,63
Aymaraes	4 213,07	Lima 8/	34 801,59
Cotabambas	2 612,73	Lima	2 670,40
Chincheros	1 242,33	Barranca	1 355,87
Graú	2 174,52	Cajatambo	1 515,21
Arequipa 3/	63 345,39	Canta	1 687,29
Arequipa	9 682,02	Cañete	4 574,91
Camaná	3 997,73	Huaral	3 655,70
Caravelí	13 139,41	Huachirí	5 657,93
Castilla	6 914,48	Huaura	4 891,92
Caylloma	14 019,46	Oyón	1 886,05
Condesuyos	6 958,40	Yauyos	6 901,58
Islay	3 886,03	Loreto	368 851,95
La Unión	4 746,40	Maynas	119 859,40
Ayacucho	43 814,80	Alto Amazonas	18 764,32
Huamanga	3 061,83	Loreto	67 434,12
Cangallo	1 916,17	Mariscal Ramón Castilla	37 412,94
Huanca Sancos	2 862,33	Requena	49 477,80
Huanta	3 886,03	Ucayali	29 293,47
La Mar	4 304,57	Datem del Marañón	46 609,90
Lucanas	14 494,64	Madre de Dios	85 300,54
Parinacochas	5 968,32	Tambopata	36 268,49
Páucar del Sara Sara	2 096,92	Manu	27 835,17
Sucre	1 785,64	Tahuamanu	21 196,88
Víctor Fajardo	2 260,19	Moquegua 9/	15 733,97
Vilcas Huamán	1 178,16	Mariscal Nieto	8 671,58
Cajamarca	33 317,54	General Sánchez Cerro	5 681,71
Cajamarca	2 979,78	Ilo	1 380,59
Cajabamba	1 807,64	Pasco	25 028,26
Celendín	2 641,59	Pasco	5 373,88
Chota	3 795,10	Daniel Alcides Carrión	1 887,23
Contumazá	2 070,33	Oxapampa	17 767,15
Cutervo	3 028,46	Piura 10/	35 892,49
Hualgayoc	777,15	Piura	6 211,16

Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)	Departamento Provincia	Superficie (Kilómetros cuadrados)
Jaén	5 232,57	Ayabaca	5 230,68
San Ignacio	4 990,30	Huancabamba	4 254,14
San Marcos	1 362,32	Morropón	3 817,92
San Miguel	2 542,08	Paita	1 784,24
San Pablo	672,29	Sullana	5 423,61
Santa Cruz	1 417,93	Talara	2 799,49
		Sechura	6 369,93
Callao 4/	146,98	Puno 11/	71 999,00
Callao	146,98	Puno	6 492,60
		Azángaro	4 970,01
Cusco	71 986,50	Carabaya	12 266,40
Cusco	617	Chucuito	3 978,13
Acomayo	948,22	El Collao	5 600,51
Anta	1 876,12	Huancané	2 805,85
Calca	4 414,49	Lampa	5 791,73
Canas	2 103,76	Melgar	6 446,85
Canchis	3 999,27	Moho	1 000,41
Chumbivilcas	5 371,08	San Antonio de Putina	3 207,38
Espinar	5 311,09	San Román	2 277,63
La Convención	30 061,82	Sandia	11 862,41
Paruro	1 984,42	Yunguyo	288,31
Paucartambo	6 295,01	San Martín	51 253,31
Quispicanchi	7 564,79	Moyobamba	3 772,31
Urubamba	1 439,43	Bellavista	8 050,90
		El Dorado	1 298,14
Huancavelica	22 131,47	Huallaga	2 380,85
Huancavelica	4 215,56	Lamas	5 040,67
Acobamba	910,82	Mariscal Cáceres	14 498,73
Angaraes	1 959,03	Picota	2 171,41
Castrovirreyna	3 984,62	Rioja	2 535,04
Churcampa	1 218,42	San Martín	5 639,82
Huaytará	6 458,39	Tocache	5 865,44
Tayacaja	3 384,63	Tacna 12/	16 075,89
		Tacna	8 066,11
Huánuco	37 021,47	Candarave	2 261,10
Huánuco	3 591,59	Jorge Basadre	2 928,56
Ambo	1 575,18	Tarata	2 819,96
Dos de Mayo	1 468,07	Tumbes 13/	4 669,20
Huacaybamba	1 743,70	Tumbes	1 800,15
Huamálles	3 144,50	Contraalmirante Villar	2 123,22
Leoncio Prado	4 952,99	Zarumilla	733,89
Marañón	4 801,50	Ucayali	102 399,94
Pachitea	3 069,02	Coronel Portillo	36 815,39
Puerto Inca	10 086,56	Atalaya	38 914,29
Lauricocha	1 860,89	Padre Abad	8 822,50
Yarowilca	727,47	Purús	17 847,76

1/ Incluye: 4 996,28 km² que corresponde al lado peruano del lago Titicaca.

2/ Incluye: 12,23 km² de superficie insular oceánica.

3/ Incluye: 1,46 km² de superficie insular oceánica.

4/ Provincia Constitucional, Ley S/N del 22 de abril de 1857. Incluye 17,63 km² de superficie insular oceánica.

5/ Incluye: 22,32 km² de superficie insular oceánica.

6/ Incluye: 4,48 km² de superficie insular oceánica.

7/ Incluye: 18,00 km² de superficie insular oceánica.

8/ Incluye: 4,73 km² de superficie insular oceánica.

9/ Incluye: 0,09 km² de superficie insular oceánica.

10/ Incluye: 1,32 km² de superficie insular oceánica.

11/ Incluye: 14,50 km² de superficie insular lacustre que no integran los distritos insulares Amantani (Provincia de Puno) y Anapia (Provincia de Yunguyo); y 4 996,28 km² de la parte peruana del lago Titicaca.



12/ Incluye: 0,16 km² de superficie insular oceánica.
13/ Incluye: 11,94 km² de superficie insular oceánica.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática
Elaboración propia

- Asimismo, el artículo 11 del proyecto prescribe que no se ubicarán peajes dentro de las ciudades, en vías otorgadas en concesión. Sin embargo, las municipalidades provinciales tienen la potestad de establecer peajes dentro de sus jurisdicciones; es más, el propio proyecto alcanza a carreteras como a vías urbanas, por lo que debe modificarse esta disposición.

2.8. Plazo de los contratos de asociaciones público privadas

- La Primera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del proyecto de ley propone reducir el plazo máximo total de los contratos de asociaciones público privadas, que actualmente es de 60 años a 30 años, para lo cual dispone modificar el artículo 61 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1224¹⁹.
- Sin embargo, por jerarquía normativa, lo propio sería que el proyecto de ley modificase el artículo 19 del propio Decreto Legislativo N° 1224, que regula el plazo máximo de los contratos para los proyectos bajo la modalidad de asociación público privada y lo establece en 60 años como máximo, salvo plazos menores establecidos en norma especial.
- Las concesiones de vías públicas de alcance nacional, que se encuentran bajo la supervisión de Ositrán, tienen diversos plazos de duración:

Red vial concesionada bajo la supervisión de Ositrán

Infraestructura	Entidad prestadora	Modalidad	Fecha de suscripción	Plazo	Km de concesión
Red Vial N° 5 - Tramo Vial: Ancón - Huacho - Pativilca	NORVIAL S.A.	Onerosa	15/01/2003	25 años	182,66
IIRSA Norte - Tramo Vial: Paita - Yurimaguas	Concesionaria IIRSA Norte S.A.	Cofinanciada	17/06/2005	25 años	955,1
IIRSA Sur - Tramo 2: Urcos - Inambari	Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 2 S.A.	Cofinanciada	04/08/2005	25 años	300
IIRSA Sur - Tramo 3: Inambari - Iñapari	Concesionaria Interoceánica Sur-Tramo 3 S.A.	Cofinanciada	04/08/2005	25 años	403,2
IIRSA Sur - Tramo 4: Inambari - Azángaro	Intersur Concesiones S.A.	Cofinanciada	04/08/2005	25 años	305,9
Red Vial N° 6 - Tramo Vial: Puente Pucusana - Cerro Azul - Ica	Concesionaria Vial del Perú S.A. (COVIPERÚ)	Onerosa	20/09/2005	30 años	221,7
Empalme 1B - Buenos Aires - Canchaque	Concesión Canchaque S.A.	Cofinanciada	09/02/2007	15 años	78,13
IIRSA Sur - Tramo 1: San Juan de Marcona - Urcos	Survial S.A.	Cofinanciada	23/10/2007	25 años	757,6
IIRSA Sur - Tramo 5: Matarani - Azángaro - Ilo	Concesionaria Vial del Sur COVISUR S.A.	Cofinanciada	24/10/2007	25 años	854,68
Red Vial N° 4 - Tramo Vial: Pativilca - Santa - Trujillo y Puerto	Sociedad Concesionaria Autopista del Norte S.A.C.	Onerosa	18/02/2009	25 años	356,21

¹⁹ Decreto Legislativo del Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 410-2015-EF.

Infraestructura	Entidad prestadora	Modalidad	Fecha de suscripción	Plazo	Km de concesión
Salaverry					
Tramo Vial: Óvalo Chancay/ Dv. Variante Pasamayo - Huaral - Acos	Consorcio Concesión Chancay-Acos S.A.	Cofinanciada	20/02/2009	15 años	76,59
Tramo Vial: Mocupe - Cayalti - Oyotún	Obrainsa Concesión Valle del Zaña S.A.	Cofinanciada	30/04/2009	15 años	46,8
Autopista del Sol: Tramo Vial: Trujillo - Sullana	Concesionaria Vial del Sol - COVISOL S.A.	Onerosa	25/08/2009	25 años	474,99
IIRSA Centro - Tramo 2: Pte. Ricardo Palma - La Oroya - Huancayo y La Oroya - Dv. Cerro de Pasco	Sociedad Desarrollo Vial de los Andes S.A.C. - DEVIANDES	Onerosa	27/09/2010	25 años	377
Tramo Vial: Dv. Quilca - Dv. Arequipa (Repartición) - Dv. Matarani - Dv. Moquegua - Dv Ilo - Tacna - La Concordia	Sociedad Concesionaria Peruana de Vías - COVINCA S.A.	Autosostenible	30/01/2013	25 años	428,61
Longitudinal de la Sierra - Tramo 2: Ciudad de Dios - Cajamarca - Chiple - Cajamarca - Trujillo - Dv. Chilete - Emp. PE-3N	Consorcio Consierra Tramo II S.A.	Cofinanciada	28/05/2014	25 años	875,1

Fuente: Ositrán
 Elaboración propia

- Vemos que los contratos de concesión de vías públicas de la red vial nacional van entre los 15 a 30 años, por lo que la propuesta legislativa se encuentra dentro de la práctica contractual. Sin embargo, consideramos importante que se recoja la opinión de Ositrán.
- También consideramos que debe solicitarse la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre el extremo del proyecto que busca modificar los plazos máximos de contratación, ya que no afectará solo las concesiones viales sino todas las asociaciones público privadas.

IV. CONCLUSIONES.

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo se encuentra de acuerdo con la iniciativa legislativa N° 1389/2016-CR, siempre que se tome en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Reconozca los peajes como tarifas o precios y no como tributos.



Establezca que todas las vías públicas pueden ser materia de contratos de asociación público privada, se trate de la red vial comprendida en el SINAC como de las vías urbanas a cargo de las municipalidades provinciales. El proyecto no puede referirse únicamente a las vías bajo el ámbito competencial del MTC ni puede prohibir la ubicación de peajes al interior de las ciudades.

3. Amplíe las competencias de Ositrán para que pueda supervisar todas las concesiones viales.

4. Incorpore la exigencia de una vía alterna a la vía en la que se fija el peaje.
5. Incorpore los conceptos que, a manera general, deben ser cubiertos por el peaje, entre los cuales deben encontrarse los costos del mantenimiento vial y la inversión en obras de seguridad vial.
6. Reconozca que la vía pública otorgada en concesión es un bien de dominio y uso público.
7. Establezca criterios mínimos para dar publicidad a las tarifas de peajes, como que se realice en un diario de circulación nacional, en el diario oficial y en los portales electrónicos de las empresas operadoras y de las autoridades competentes.
8. Establezca la necesidad de contar con un estudio técnico para determinar la distancia aceptable entre puestos de peaje.
9. Considere que reducir el plazo contractual de las actuales concesiones viales bajo supervisión de Ositrán también alcanzará a otras asociaciones público privadas, por lo que deberá requerirse opinión al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Presidencia del Consejo de Ministros.
10. Solicite la opinión de Ositrán para la determinación de la tarifa de peaje.

Lima, 04 de mayo de 2018.



Alicia Abanto Cabanillas
Adjunta al Defensor del Pueblo en Medio Ambiente,
Servicios Públicos y Pueblos Indígenas (e)