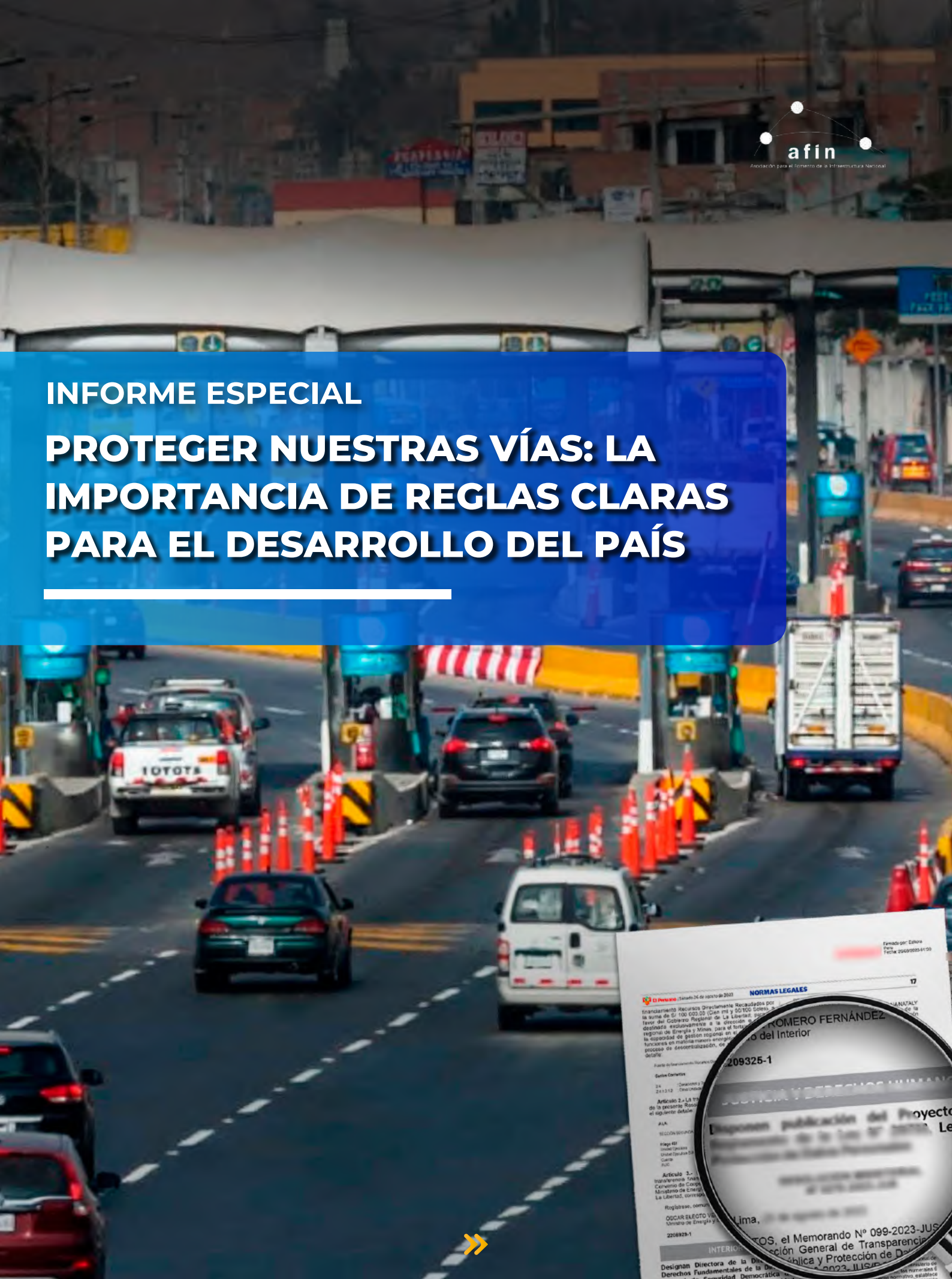


afin

Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

INFORME ESPECIAL

PROTEGER NUESTRAS VÍAS: LA IMPORTANCIA DE REGLAS CLARAS PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

INFORME LEGAL

PROTEGER NUESTRAS VÍAS: LA IMPORTANCIA DE REGLAS CLARAS PARA EL DESARROLLO DEL PAÍS

POR:
ALDO CHIRINOS
JEFE DEL ÁREA LEGAL - AFIN

En los últimos años, el Congreso peruano ha sido escenario de una avalancha de proyectos de ley que buscan modificar el sistema de concesiones viales y, en particular, reducir el monto de los peajes o imponer nuevas condiciones a las concesiones vigentes. Aunque muchas de estas iniciativas se presentan con un discurso de defensa del ciudadano, al analizar sus disposiciones y efectos reales, se advierte que varias responden más a motivaciones populistas que a una lógica técnica, y que, paradójicamente, pueden terminar perjudicando a la población a la que dicen beneficiar.

Un ejemplo ilustrativo es el Proyecto de Ley N° 11195/2024-CR

Que establece la obligatoriedad de implementar vías alternas gratuitas en las concesiones de rutas terrestres. A primera vista, ofrecer una ruta sin peaje como alternativa puede sonar atractiva para el usuario. Sin embargo, la medida afecta la autosostenibilidad financiera que sustenta el modelo de concesiones viales a través de Asociaciones Público Privadas (APP). Estos proyectos se financian íntegramente con los ingresos por peaje, sin requerir subsidios públicos. Obligar al concesionario a construir una vía adicional no prevista en el contrato altera su modelo económico-financiero y genera un desequilibrio que tendría que compensarse, ya sea con incrementos tarifarios o con aportes del Estado. Si la carga recae sobre el concesionario, es probable que el peaje principal suba; si recae sobre el Estado, se destinarían recursos públicos escasos a obras que duplican infraestructura ya existente, sacrificando inversiones más urgentes como caminos vecinales o puentes en mal estado. Además, en un país de geografía compleja como el Perú, hay tramos —como Ticlio o la ruta Tarapoto–Yurimaguas— donde la construcción de vías alternas no es técnica ni económicamente viable.

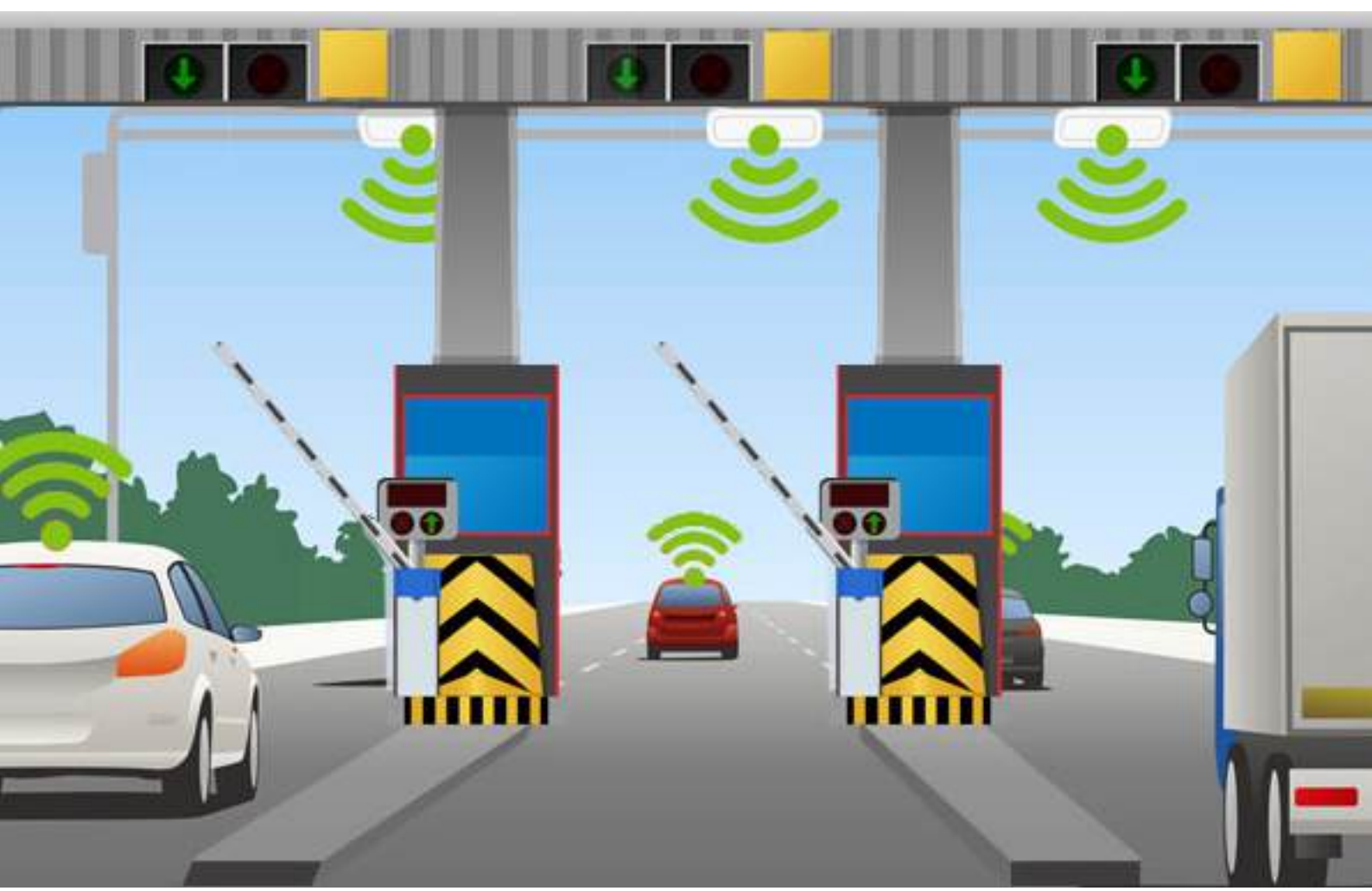
Otra versión de esta propuesta se encuentra en el Proyecto de Ley N° 4024/2022-CR

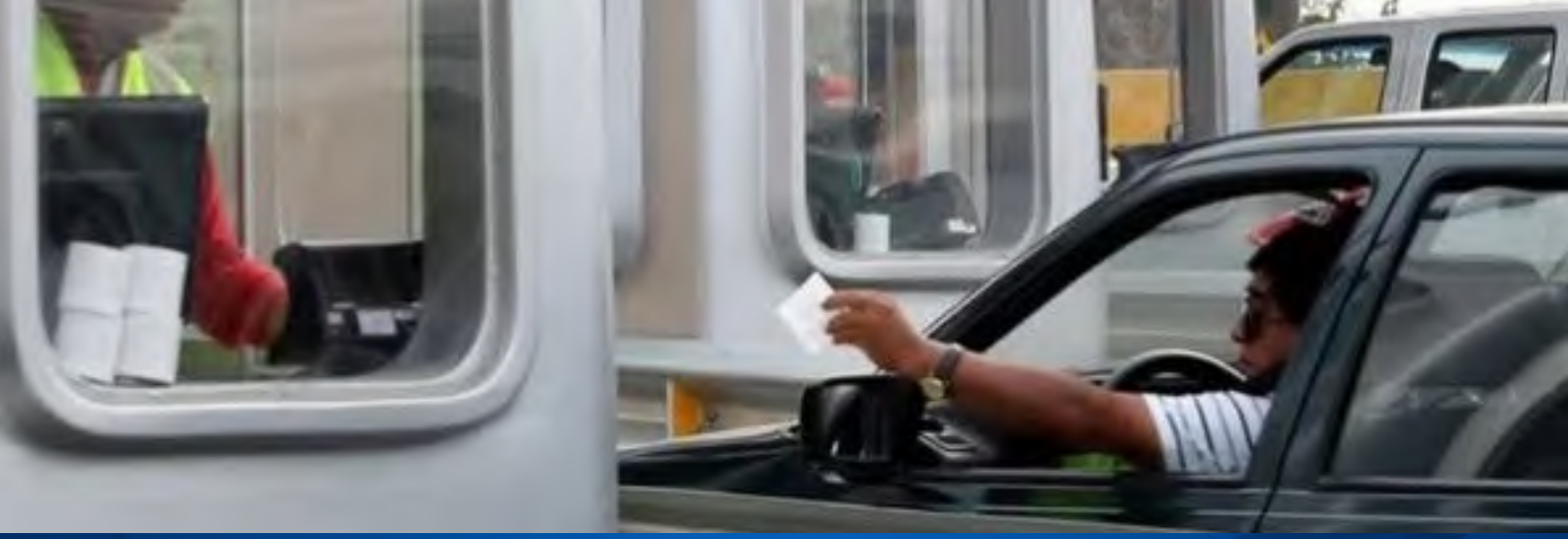
Que declara de interés nacional habilitar vías alternas en todos los peajes de Lima Metropolitana. Si bien busca mejorar la conectividad urbana, el texto carece de una definición técnica precisa de “ruta alterna”, lo que abre la puerta a interpretaciones que podrían incluir simples “puntos de fuga” usados para evadir el pago de peajes.

Esto no solo vulnera los contratos vigentes, sino que también, como ya indicamos, pone en riesgo la sostenibilidad de las concesiones, ya que reduce los ingresos previstos sin una base técnica. Al igual que en el Proyecto de Ley N° 11195/2024-CR, tampoco se reconoce que, en muchos casos, la implementación de rutas alternas es inviable por razones geográficas, presupuestales o ambientales. Obligar a construirlas de forma indiscriminada puede derivar en conflictos contractuales y, por ende, arbitrajes costosos para el Estado.

Otro tipo de problemática se observa en el Proyecto de Ley N° 9866/2024-CR

Cuyo texto sustitutorio propone que todos los nuevos contratos de concesión —y sus adendas— incluyan obligatoriamente sistemas de cobro electrónicos como el telepeaje o el peaje de flujo libre. Aunque la modernización tecnológica es deseable, la imposición generalizada por ley desconoce que la elección del sistema de cobro depende de estudios técnicos específicos que consideran la demanda proyectada, el perfil del usuario, la topografía y la capacidad institucional de fiscalización. En tramos urbanos de alta rotación, estas tecnologías pueden ser eficientes; en corredores rurales de baja demanda, el costo de instalación y mantenimiento puede superar los ingresos, incrementando el riesgo de evasión y comprometiendo la viabilidad del proyecto. Además, obligar a modificar contratos vigentes para incluir estas tecnologías afecta el equilibrio económico-financiero pactado, exponiendo al Estado a reclamos de reequilibrio o indemnización.





En una línea similar, el Proyecto de Ley N° 7090/2023-CR

Propone fijar “tarifas reales y sociales” para los peajes a nivel nacional y establecer la reversión de concesiones por aumentos no autorizados. El planteamiento ignora que las tarifas de peaje no se fijan arbitrariamente, sino que derivan de estudios técnico-económicos previos al contrato y están reguladas por el OSITRAN. Las fórmulas tarifarias incluyen mecanismos de ajuste predefinidos, usualmente vinculados a la inflación o al tipo de cambio. Introducir un nuevo criterio de “tarifa social” sin una metodología clara abre la puerta a decisiones discrecionales, con alto potencial de politización.

Además, la reversión por incrementos no autorizados parte de un supuesto erróneo: ningún concesionario puede ajustar tarifas sin seguir los mecanismos contractuales. Imponer estas causales de terminación de los contratos sin el debido proceso, ni indemnización, viola el artículo 62 de la Constitución y envía una señal de inestabilidad jurídica que ahuyentará futuras inversiones.

Incluso iniciativas que en apariencia son positivas, como la del **Proyecto de Ley N° 10638/2024-CR** sobre control y fiscalización del transporte internacional de carga, pueden generar problemas si no se ajustan técnicamente. Este proyecto incluye una obligación para implementar plataformas digitales de consulta en tiempo real sobre peajes pagados por transportistas internacionales. Aunque la transparencia es deseable, el mandato es inviable en las condiciones tecnológicas actuales del país, donde los sistemas de los concesionarios no siempre son interoperables y la conectividad es limitada en muchas zonas. Pretender una integración total y en tiempo real sin la infraestructura necesaria podría traducirse en sobrecostos que, directa o indirectamente, terminen afectando el precio de los peajes.

En conjunto, estos proyectos revelan un patrón: disposiciones bienintencionadas en apariencia, pero carentes de sustento técnico, económico o contractual. Al legislar sobre aspectos que deberían definirse en el marco de estudios de preinversión y negociación contractual, se corre el riesgo de debilitar el modelo APP que ha permitido al país cerrar parte de su brecha de infraestructura vial sin depender enteramente de recursos fiscales. Las consecuencias de aprobar normas así incluyen mayores tarifas, menor calidad del servicio, conflictos legales costosos y, en última instancia, un retroceso en la capacidad del Estado para atraer inversión privada en infraestructura.

Este tipo de normas en materia vial puede resultar especialmente perjudicial, ya que las carreteras y autopistas son proyectos de largo plazo cuya sostenibilidad depende de reglas claras y estables. Cambiar las condiciones a mitad de juego no solo compromete proyectos vigentes, sino que también desincentiva que futuros inversionistas apuesten por el país. La experiencia internacional muestra que las naciones que han logrado redes viales modernas y seguras han mantenido marcos contractuales estables, ajustando sus políticas a través de evaluaciones técnicas y no de impulsos legislativos coyunturales.

Por ello, antes de aprobar cualquier cambio al sistema de concesiones o a la estructura de peajes, es indispensable realizar un análisis técnico profundo que considere la viabilidad económica, la realidad geográfica y las implicancias contractuales. De lo contrario, lo que se presenta como una victoria para el usuario puede convertirse, en el mediano plazo, en un lastre para la infraestructura, el transporte y la economía del país.