



## INFORME LEGAL

# LAS CONCESIONES VIALES EN PELIGRO



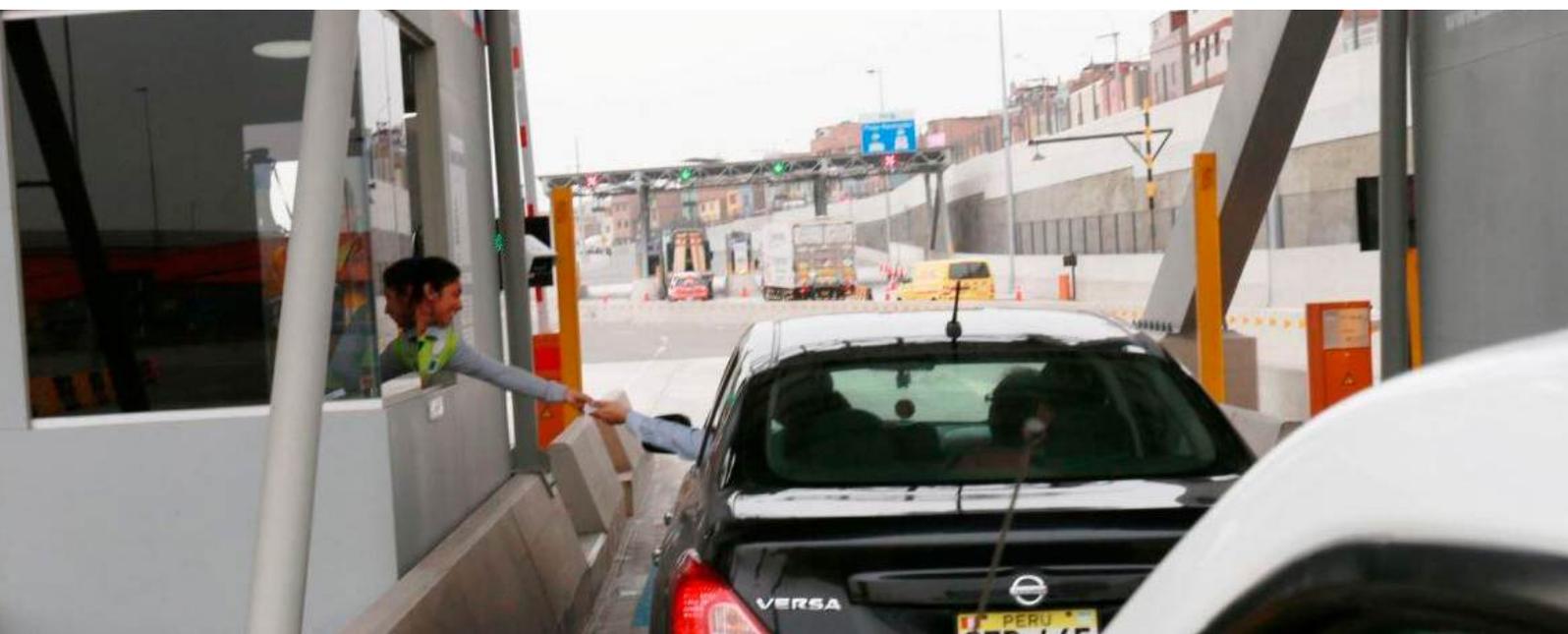
POR:  
ALDO CHIRINOS  
**JEFE DEL ÁREA LEGAL - AFIN**

En un artículo previo advertimos que se vienen presentando ante el Congreso proyectos de ley que, bajo la apariencia de proteger a los usuarios, en realidad ponen en riesgo la sostenibilidad de las concesiones viales y terminan, paradójicamente, afectando a la misma ciudadanía que buscan defender. Recientemente se ha agregado a esta lista el Proyecto de Ley N° 12418 (en adelante, el Proyecto), que propone modificar el Código de Protección y Defensa del Consumidor para reconocer un supuesto derecho a un tiempo máximo de espera de cinco minutos en las estaciones de peaje.

A primera vista, la propuesta puede sonar atractiva. Sin embargo, el problema radica en que se trata de un mandato legal que se impondría de manera rígida sobre todos los contratos de concesión, presentes y futuros, alterando las reglas de juego de un sector que depende de estabilidad y previsibilidad para atraer inversiones de largo plazo.

El Proyecto establece que, si el tiempo de espera supera los cinco minutos, el concesionario estaría obligado a levantar las barreras y dejar pasar a los vehículos sin cobrar y sin derecho a compensación alguna por los ingresos dejados de percibir. Lo primero que se evidencia es que el Proyecto vulnera el principio de intangibilidad de los contratos consagrado en el artículo 62 de la Constitución. Los concesionarios suscribieron acuerdos con el Estado bajo un marco regulatorio que no contemplaba dicha obligación, y una modificación unilateral mediante ley no solo resultaría inconstitucional, sino que abriría la puerta a reclamos de reequilibrio económico-financiero y a una ola de arbitrajes internacionales que, al final del día, terminarían pagando los contribuyentes.

Pero más allá del problema jurídico, la propuesta evidencia un desconocimiento profundo de la operatividad real de las concesiones viales. El tiempo de espera en una estación de peaje no depende únicamente de la voluntad del concesionario. Factores como la hora del día, el flujo vehicular, el tipo de usuario, la coexistencia con comercio ambulante en la vía, las condiciones climáticas o incluso la ocurrencia de accidentes tienen un impacto directo en la fluidez del tránsito. Pretender fijar un umbral uniforme de cinco minutos, válido para todas las carreteras y en todo momento, es tan irreal como pretender imponer, por ley, que no exista congestión en horas punta.



Además, los contratos de concesión ya contemplan parámetros específicos para regular este aspecto, a través del denominado Tiempo de Espera en Cola (TEC). El TEC es una obligación técnica que mide el promedio de espera de los usuarios en las horas de mayor demanda y que está sujeto a la supervisión del OSITRAN. En caso de incumplimiento, el concesionario debe adoptar planes de mejora que pueden incluir la apertura de más carriles, la implementación de telepeaje o, como último recurso, el levantamiento temporal de la barrera. Es decir, lo que el Proyecto busca imponer ya existe en la práctica, pero bajo un marco gradual, razonable y compatible con el equilibrio contractual.

Lo que la propuesta legislativa haría sería suprimir ese sistema progresivo y técnico, reemplazándolo por un mandato automático que obliga a dejar de cobrar peaje cada vez que la congestión supere los cinco minutos. El efecto inmediato sería reducir drásticamente los ingresos del concesionario, poniendo en riesgo no solo la sostenibilidad de la propia concesión, sino también la calidad de los servicios que dependen de esos ingresos: mantenimiento rutinario, conservación de la carpeta asfáltica, auxilio vial, iluminación, señalización y seguridad en carretera.

La pregunta que debemos hacernos es la siguiente: ¿Quién asumirá esos costos cuando el concesionario ya no pueda financiarlos con los ingresos del peaje? La respuesta es sencilla: o lo paga el Estado con recursos fiscales —en un contexto en el que la inversión pública en transporte apenas bordea el 0,8% del PBI y solo 0.3% se invierte en mantenimiento—, o lo pagan los propios usuarios con incrementos tarifarios futuros o con el deterioro de la calidad de la infraestructura. Es decir, la norma que busca “proteger” a los usuarios terminará perjudicándolos, ya sea por más impuestos, por peajes más caros o por carreteras en peor estado.



El modelo de concesiones viales mediante Asociaciones Público Privadas (APP) se basa en atraer inversión privada para cerrar la enorme brecha de infraestructura que el Estado, por sí solo, no puede cubrir. Hoy apenas el 19% de la red vial existente (nacional, departamental y vecinal) están pavimentadas con asfalto o con solución básica. A ritmo de obra pública, tardaríamos siglos en completar lo pendiente. Las APP permiten financiar obras hoy, con capital privado, y pagarlas gradualmente a través de los peajes. Pero ese modelo solo funciona si las reglas son claras, estables y respetadas. Cada vez que se aprueban leyes que alteran unilateralmente los contratos, la señal que se envía a los inversionistas es que en el Perú no existe seguridad jurídica. Y sin seguridad jurídica no hay inversión sostenible.

El proyecto también desconoce las diferencias entre contextos viales. Un peaje urbano, ubicado en un área metropolitana con alto flujo vehicular, enfrenta realidades muy distintas a las de un peaje interurbano o rural. En los primeros, puede ser económicamente viable implementar sistemas avanzados como el free-flow, siempre que exista una adecuada bancarización y un marco de cobro efectivo posterior al tránsito. En los segundos, los costos de implementación superarían los beneficios, y el principal problema no es la congestión sino la baja demanda. Imponer la misma regla para ambos escenarios es ingenuo y encarecerá los proyectos, limitando su viabilidad.

Vale recordar que no es la primera vez que se presenta una iniciativa de este tipo. Una propuesta similar, contenida en el Proyecto de Ley N° 9866, ya fue evaluada y desestimada por la propia Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso, precisamente por su inviabilidad técnica y legal. Resulta contradictorio que se insista en fórmulas que ya han sido descartadas, como si repetir una propuesta antitécnica pudiera transformarla en una buena política pública.

Si realmente se quiere reducir la congestión en los peajes, la solución no pasa por normas antitécnicas que alteran contratos y ahuyentan la inversión. Lo que se necesita es fortalecer los mecanismos ya existentes, lo que implica asegurar que el concedente provea los predios necesarios para ampliar plazas de peaje cuando se requiera; promover la interoperabilidad y estandarización de los sistemas de telepeaje; garantizar la fiscalización efectiva de los tiempos de espera por parte de OSITRAN; y, sobre todo, generar incentivos adecuados para que los concesionarios inviertan en mejoras tecnológicas y operativas.

El problema de fondo es que seguimos analizando estas políticas con un enfoque de corto plazo, sin reparar en que las carreteras son proyectos de 20 o 30 años que requieren marcos contractuales estables. Una norma sin respaldo técnico puede tener efectos inmediatos que, en apariencia, resulten beneficiosos para la población, pero comprometen la sostenibilidad de la infraestructura y la confianza en el país como destino de inversión. Y sin inversión, no habrá carreteras que mantener ni ampliar.

El Proyecto no resuelve el problema que dice enfrentar; por el contrario, lo agrava. Al generar inseguridad jurídica en los contratos viales, pone en riesgo la sostenibilidad de las concesiones, debilita al regulador y perjudica a los propios usuarios con peajes más caros, carreteras deterioradas o mayores impuestos. La verdadera defensa del consumidor no pasa por abrir barreras a los cinco minutos, sino por garantizar que el sistema vial sea sostenible, seguro y eficiente en el largo plazo. Para ello se requieren decisiones técnicas, no medidas que busquen beneficiar a los ciudadanos sin importar las consecuencias.

