



## Entre el Estado y la pared: El dilema del concesionario en el ejercicio de las defensas posesorias

Artículo Ganador del Concurso "Saber que Construye" 2025  
Categoría: Público general y profesional en formación



PERÚ

Ministerio  
de Economía y Finanzas



Luis Fernando Bellido Chipana  
Edward Fernando Istaña Chipana  
Tairo Ocsa Yucra

**Entre el Estado y la pared:  
El dilema del concesionario en el  
ejercicio de las defensas posesorias**

Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN  
Noviembre 2025



### **Entre el Estado y la pared: El dilema del concesionario en el ejercicio de las defensas posesorias**

La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN no se responsabiliza por los comentarios y/o afirmaciones que el presente documento contenga. La finalidad del presente documento tiene como tenor el ámbito informativo - académico y no de crítica. La integridad del documento, incluyendo opiniones y estimaciones, ha sido elaborado por los autores, por lo que están sujetas a modificación sin previo aviso y no implican, necesariamente, una posición institucional de PROINVERSIÓN. La investigación desarrollada se basa en información pública disponible, por lo que no puede ser empleada como medio probatorio en la resolución de ningún tipo de controversia. Esperamos que el lector encuentre el presente documento como un referente para comprender más acerca el rol del concesionario en el ejercicio de las defensas posesorias.

## **SABER QUE CONSTRUYE 2025**

Es un concurso académico impulsado por la Sub Dirección de Gestión del Conocimiento de PROINVERSIÓN desde el 2024 destinado a seleccionar los mejores artículos académicos producidos tanto por miembros de la Red de Egresados del Programa de Extensión Universitaria de PROINVERSIÓN (PEU) en APP y PA, como por investigadores independientes, profesionales, académicos y estudiantes universitarios, tanto del ámbito público como privado, que desean aportar al desarrollo teórico y aplicado de la participación público privada en infraestructura, servicios públicos o activos públicos.

Tiene como objetivos fomentar la investigación y colaborar en la difusión y realce de los ganadores del concurso como investigadores en materia de inversión privada, a través de medios digitales.

En esta edición, el jurado de evaluación estuvo conformado por los siguientes representantes de las unidades orgánicas de PROINVERSIÓN:

- Lucy Henderson – Sub Directora de Gestión del Conocimiento
- Luis Corrales – Especialista Legal de la Dirección Especial de Proyectos
- Carolina Palza – Especialista Técnico de la Dirección de Portafolio de Proyectos



# ÍNDICE

<b>Resumen</b>	<b>6</b>
<b>Abstract</b>	<b>7</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
<b>2. La protección de los bienes de la concesión en los contratos APP</b>	<b>10</b>
2.1. El marco jurídico de las APP en el Perú	10
2.2. El régimen de bienes dentro de los contratos de concesión vial	11
2.3. Cláusula de defensas posesorias en los contratos APP	12
2.4. Definición y modalidades de las defensas posesorias	14
2.5. Competencias del OSITRAN en torno a la aplicación de penalidades	15
<b>3. Presentación de la situación problemática en las concesiones viales</b>	<b>16</b>
<b>4. Implicancias jurídicas para el concesionario</b>	<b>18</b>
4.1. Conflictos de competencias entre Proviñas y las municipalidades.	18
4.2. ¿Es posible considerar a las entidades públicas como «terceros» ajenos al contrato de concesión?	20
4.3. Sobre el ejercicio de defensas posesorias extrajudiciales en contra de las entidades públicas	21
<b>5. Propuestas de solución</b>	<b>22</b>
5.1 Primera propuesta de solución: colaboración interinstitucional	22
5.2 Segunda propuesta de solución: demanda competencial	23
5.3 Tercera propuesta de solución: Interpretación del organismo regulador posesorias	23
5.4 Cuarta propuesta de solución: modificación de la cláusula de defensas	24
<b>6. Conclusiones</b>	<b>25</b>
<b>7. Referencias bibliográficas</b>	<b>26</b>
<b>8. Anexos</b>	<b>30</b>

## RESUMEN

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) se han convertido en un instrumento esencial para el desarrollo de infraestructura en el Perú, destacando las concesiones viales como el motor de la competitividad e integración regional. Bajo este esquema, los contratos de concesión distribuyen adecuadamente obligaciones entre las partes, siendo el concesionario responsable del ejercicio de las defensas posesorias, judiciales y/o extrajudiciales, frente a las perturbaciones que afecten el uso de los bienes concesionados. Sin embargo, dicha cláusula contractual genera un dilema cuando las perturbaciones provienen de entidades estatales, como municipalidades o empresas públicas, si el concesionario ejerce las defensas posesorias contra entidades públicas corre el riesgo de imposición de sanciones administrativas o judiciales por parte de estas; por otro lado, si se abstiene a su ejercicio, enfrenta el riesgo de la aplicación de penalidades. Por tal motivo, el objetivo del presente estudio es analizar si resulta jurídicamente exigible que el concesionario cumpla dicha obligación frente a actuaciones de entidades públicas. La metodología aplicada a la presente investigación es cualitativa, con enfoque dogmático, argumentativo, documental y propositivo, basada en normas y principios del ordenamiento jurídico, doctrina especializada y casos prácticos donde se determinaron presuntos incumplimientos por inacción. Los resultados evidencian que las defensas posesorias fueron diseñadas para conflictos entre particulares y no para controversias contra entidades públicas, lo que las convierte en un mecanismo de difícil cumplimiento para este tipo de casos. Se concluye que es inexigible jurídicamente al concesionario el ejercicio de defensas posesorias frente a entidades estatales.

**Palabras clave:** Asociaciones público-privadas, concesiones, defensas posesorias, penalidades, infraestructura vial

## ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) have become a key instrument for infrastructure development in Peru, with road concessions standing out as a driving force for competitiveness and regional integration. Within this framework, concession contracts allocate obligations between the parties, assigning to the concessionaire the responsibility of exercising possessory defenses, judicial and/or extrajudicial, against disturbances affecting the use of concessioned assets. However, this contractual clause creates a legal dilemma when such disturbances originate from State entities, such as municipalities or public companies. If the concessionaire initiates possessory defenses against public entities, it faces the risk of administrative or judicial sanctions; conversely, if it refrains from doing so, it risks the imposition of contractual penalties. Accordingly, the objective of this study is to examine whether the concessionaire is legally bound to fulfill this obligation when confronted with actions undertaken by public entities. The methodology applied is qualitative, with a dogmatic, argumentative, documentary, and propositional approach, grounded in legal norms and principles, specialized doctrine, and practical cases involving alleged noncompliance due to inaction. The findings demonstrate that possessory defenses were originally designed to resolve disputes between private parties, not controversies involving public entities, making them an impracticable mechanism in such scenarios. The study concludes that the exercise of possessory defenses against State entities is not legally enforceable upon the concessionaire.

**Keywords:** *Public-Private Partnerships, concessions, possession defenses, penalties, road infrastructure*

# 1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, el marco normativo de las Asociaciones Público-Privadas (APP en adelante) se ha ido perfeccionando en los últimos años, en la actualidad, la normativa vigente refleja los aprendizajes derivados de múltiples experiencias en procesos de contratación (Sheput, 2023). Actualmente, el decreto Legislativo N.º 1362, decreto legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante APP y proyectos en activos, y su reglamento (Decreto Supremo N.º 240-2018-EF) representan el resultado de esta evolución legislativa. En esa línea, la exposición de motivos de la referida ley indica que se pretende adoptar mejores prácticas para la gobernanza pública acorde a los lineamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Las mejoras legislativas en el marco de las APP han llevado a que el Perú genere mayor confianza en la inversión privada, teniendo como resultado que en el último decenio se haya invertido 6,4 % del PBI en proyectos de concesión; lo que clasifica al Perú como un país comprometido con la promoción de la inversión privada, pero que aún no cuenta con una madurez plena sobre la materia (Millán, 2009). Por tal motivo, las políticas públicas contemporáneas se enfocan en implementar diversos lineamientos y principios destinados a impulsar las buenas prácticas y a fortalecer la cooperación entre los actores involucrados en las distintas etapas de ejecución de los proyectos de inversión previstos.

De acuerdo al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad del 2019, el sector Transporte concentra la mayor parte de los proyectos, abarcando infraestructuras como carreteras, aeropuertos, puertos, sistemas de metro e hidrovías, los cuales generan un impacto significativo en diversas actividades productivas del país (Ministerio de Economía y Finanzas—MEF, 2019). Así, en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, se ha determinado que “el sector que presenta un mayor monto de inversión ejecutado es Transportes, con S/ 10 788 millones y un avance financiero de 11,26 %” (MEF, 2022, p. 13).

En materia de transportes, la infraestructura vial es de vital importancia para el desarrollo e interconexión de las diversas regiones, lo cual contribuye al crecimiento económico del país. Ello explica por qué en el país se cuenta con 16 concesiones viales de alcance nacional en fase de ejecución contractual, cuyo plazo oscila entre los 15 y

30 años (Ministerio de Transportes y Comunicaciones—MTC, 2021; PROINVERSIÓN, 2025); y dos recientemente adjudicadas (Anillo Vial Periférico y Longitudinal de la Sierra Tramo 4). Además, se tiene en cartera 9 proyectos viales adicionales por más de 2800 millones de dólares, lo cual representa un 35 % del presupuesto de la cartera total asignada para el 2025 (PROINVERSIÓN, 2024). Esto representa un avance significativo en el cierre de brechas sobre infraestructura de transporte.

Bajo el esquema de las APP existe una adecuada distribución de obligaciones y riesgos entre las partes. Por ejemplo, en términos generales, las empresas concesionarias de infraestructura vial son responsables de llevar a cabo diversas prestaciones entre las que se incluyen (sin ser una lista cerrada) la elaboración de estudios para las obras obligatorias, la gestión del cierre financiero, la operación y mantenimiento, y el ejercicio de las defensas posesorias de las áreas entregadas por el concedente (Paz Sime, 2025).

Precisamente, una de las obligaciones asumidas por el concesionario es el ejercicio de las defensas posesorias (judiciales o extrajudiciales) frente a “terceros” que perturben o afecten el buen uso de los bienes de la concesión. El incumplimiento de dicha obligación importa la aplicación de penalidades. Sin embargo, en los contratos no se contempló la posibilidad de que algunas actuaciones por parte de entidades estatales puedan afectar el buen uso de los bienes de la concesión.

En ese escenario, el concesionario se encuentra frente a un dilema, puesto que, si este ejerce las defensas posesorias contra una entidad pública, como una municipalidad o Gobierno regional, se expone a sanciones administrativas o judiciales por desconocer o desobedecer sus decisiones; pero si se abstiene, el organismo regulador del sector<sup>1</sup> podría aplicarle la penalidad pactada por incumplimiento contractual.

Ante este escenario, la presente investigación pretende dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿Es posible jurídicamente exigir al concesionario que cumpla con su obligación de ejercer defensas posesorias en contra de una entidad estatal?

El trabajo se estructura en cuatro secciones: (i) el análisis de la protección de los bienes de la concesión en los contratos APP, (ii) la presentación de la situación problemática en las concesiones viales, (iii) las implicancias jurídicas para el concesionario, y (iv) las propuestas de solución a la problemática advertida. Finalmente, el presente trabajo fue desarrollado bajo una metodología dogmática, argumentativa, propositiva y documental.

---

1. El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) es el organismo regulador creado por Ley N.º 26917, que se encarga de supervisar, regular, normar, fiscalizar, sancionar, solucionar controversias y atender reclamos respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público como carreteras, aeropuertos, puertos, vías férreas.

## 2. LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE LA CONCESIÓN EN LOS CONTRATOS APP

### 2.1. El marco jurídico de las APP en el Perú

En 1991, el Poder Ejecutivo emitió una variedad de decretos legislativos al amparo de la delegación de facultades concedidas por el Poder Legislativo mediante Ley N.º 25327, con el objeto de propiciar el crecimiento de la inversión privada (Martín Tirado, 2022). En ese sentido, se emitieron las primeras normativas de promoción de la inversión privada mediante el Decreto Legislativo N.º 662 y el Decreto Legislativo N.º 757 con la finalidad de brindar la seguridad jurídica en las inversiones (Nalvarte, 2017).

La legislación peruana sobre la materia ha estado en constante evolución hasta el actual Decreto Legislativo N.º 1362 y su reglamento (Decreto Supremo N.º 240-2018-EF), incluso el Congreso ha modificado dicha normativa este año. El Decreto Legislativo N.º 1362 define a las APP como una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de una entidad pública, y uno o más inversionistas privados, para desarrollar proyectos de infraestructura para la prestación de servicios públicos, entre otros.

Mediante las APP se realizan proyectos de gran envergadura con la participación del sector privado, que es vital para la ejecución eficiente de proyectos de interés general (Henao, 2019). Este esquema suple la falta de recursos públicos y reduce el aumento de la deuda pública mediante una distribución eficiente de roles, reconociendo la labor del privado como un socio que tiene experiencia en infraestructura, y al Estado como un agente regulatorio que selecciona los proyectos (Polack et al., 2019).

En el Perú, una de las formas de aplicación de los esquemas de APP es a través de contratos de concesión, los mismos que tienen por finalidad la implementación de proyectos de infraestructura de uso público<sup>2</sup> (Carneiro, 2015). En cuanto al derecho aplicable, este es de naturaleza híbrida, dado que no puede ser comprendido únicamente a través de las categorías tradicionales del derecho privado, requiriendo también la incorporación de normas propias del derecho público (Carabajales, 2022).

2 Carneiro (2015) menciona además que existen tres formas de ver al contrato de concesión, y escoger una de ellas, tiene impacto en los proyectos, eso es porque ello concierne directamente a las obligaciones que adquiera el Estado si estas son de naturaleza pública o privada. La elección de una de ellas conlleva a posturas peligrosas como desconocer las obligaciones porque no se puede limitar el orden público. El autor indica que no es pacífica la elección adecuada de un concepto, apesar de ello, concordamos con la idea que se debe revisar el contrato de concesión como un instrumento.

## 2.2. El régimen de bienes dentro de los contratos de concesión vial

Los proyectos de infraestructura cuentan con una serie de bienes, tanto muebles como inmuebles, que resultan esenciales para su desarrollo. Entre estos se incluyen los terrenos donde se llevarán a cabo las obras, así como las maquinarias y los materiales necesarios para su ejecución (Martín Tirado, 2022). Los bienes de la concesión son los que se encuentran afectados a la concesión, por ejemplo, la infraestructura vial del tramo (carretera, bermas, obras de protección y seguridad, puentes, entre otros), unidades y sistemas de pesaje, las edificaciones, los equipos y sistemas eléctricos, etc.

Los bienes de la concesión pueden ser reversibles o no reversibles. Por un lado, los bienes reversibles son los bienes muebles o inmuebles que se encuentran incorporados a la concesión, ya que están afectados a esta o constituyen bienes inseparables del objeto de la misma; además, son esenciales para la prestación del servicio, y serán entregados al concedente al término de la concesión. Mientras que los bienes no reversibles son los bienes no esenciales, afectados a la concesión, que al término de la concesión permanecerán en propiedad o posesión del concesionario.

Dentro del régimen de bienes incluidos en los contratos de concesión vial, se regulan los aspectos relativos a los bienes reversibles y no reversibles, así como la gestión y protección de los mismos.



### 2.3. Cláusula de defensas posesorias en los contratos APP

El artículo 21.1, del Decreto Legislativo N.º 1362 establece que el contrato de APP constituye título suficiente para que el inversionista haga valer los derechos que dicho instrumento le otorga frente a terceros. Dicha disposición es el sustento legal para la inclusión de cláusulas de defensas posesorias, toda vez que el contrato constituye el título que legítima los derechos del concesionario sobre los bienes de la concesión.

Igualmente, en los Lineamientos para el Diseño de Contratos de APP (Resolución Directoral N.º 001-2019-EF/68.01) se recomienda que el contrato de concesión establezca como obligación del concesionario el ejercicio de las defensas posesorias, las cuales deben ser consistentes con las reglas aplicables a la entrega de terrenos. Asimismo, se estima que el concesionario ejerza las dos modalidades de defensas posesorias (judiciales y extrajudiciales) sobre los bienes de la concesión; y que informe y actúe junto al concedente, ya que este es el propietario de los bienes, por lo que sus derechos no pueden ponerse en riesgo (MEF, 2019).

El ejercicio de las defensas posesorias adquiere carácter obligatorio cuando el contrato de concesión establece expresamente que el concesionario debe llevarlas a cabo, bajo aplicación de penalidades. Esta exigencia responde a la necesidad de garantizar la tutela del derecho conferido para la construcción, conservación, mantenimiento y explotación de los bienes otorgados en concesión (Ositrán, 2019).

Acorde a la Primera Versión de Contrato Estándar de APP publicada en la página de PROINVERSIÓN (2019), este es el modelo de cláusula de defensas posesorias:

- i. A partir de la fecha del Acta de Recepción, Acta de Recepción Inicial, o de cada Acta de Entrega Parcial de Predios, según corresponda, el inversionista se obliga a defender los bienes del proyecto respecto de cualquier acto o acción que afecte o razonablemente pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones del Inversionista bajo este contrato.
- ii. El inversionista podrá ejercer las siguientes defensas posesorias de los bienes del proyecto (las “defensas posesorias”): a) defensa posesoria extrajudicial, (...). b) defensa posesoria judicial, (...).
- iii. El ejercicio de las defensas posesorias no exime de responsabilidad al inversionista por la coordinación inmediata que deba realizar con la entidad para la adopción de las acciones legales pertinentes que permitan mantener indemne los derechos de la entidad sobre los bienes.
- iv. En caso que el inversionista incumpla su obligación de ejercer las defensas posesorias cuando corresponda, se aplicará la penalidad prevista en el anexo (mecanismo de pago).

Nótese que los elementos esenciales de dicha cláusula, que aparecen en los 18 contratos de concesión de infraestructura vial a nivel nacional, son: a) fecha de inicio de la obligación, b) modalidades de defensa posesoria, c) coordinación con el concedente y, d) penalidades aplicables. En la tabla 1 del anexo, se identifican las cláusulas de los 18 contratos de concesión de infraestructura vial, con sus particularidades.

Asimismo, en todos los contratos de concesión de la red vial nacional, las defensas posesorias están previstas para ser ejercidas “frente a terceros” que intenten usurpar o realizar actividades incompatibles con el buen uso de la concesión, sin precisar de forma expresa si pueden ejercitarse contra entidades de la administración pública o considerar a estos como “terceros”.

Finalmente, cabe aclarar que el concesionario no tiene derechos reales (posesión, propiedad, etc.) sobre los bienes de la concesión, sino que es el propio contrato bajo el esquema APP el que constituye título suficiente para que haga valer los derechos que dicho instrumento le otorga frente a terceros.



## 2.4. Definición y modalidades de las defensas posesorias

En principio, las defensas posesorias son mecanismos de protección propios del derecho civil y de las relaciones entre particulares, que permiten al poseedor preservar o recuperar su posesión frente a actos de perturbación o despojo provenientes de terceros que no gozan del derecho de posesión. El Código Civil, en el artículo 920 y 921, contempla los alcances normativos para su ejercicio. Como se mencionó, las defensas posesorias admiten dos modalidades: judiciales y extrajudiciales.

Por un lado, la defensa posesoria judicial es aquel mecanismo jurisdiccional dirigido a proteger al actor que acredite tener un título válido (contrato) y preferente sobre el invasor, poseedor precario o cualquier tercero (Paz Maury y Canepa Casillas, 2014). Según el artículo 921 del Código Civil, las defensas posesorias judiciales pueden interponerse mediante (i) interdictos o (ii) acciones posesorias.

Por otro lado, la defensa posesoria extrajudicial, regulada en el artículo 920 del Código Civil, se concibe como aquel mecanismo que tiene el poseedor para repeler la fuerza que se emplee contra él o contra el bien poseído, a efectos de mantener o recobrar la posesión. Como su nombre lo indica, la defensa posesoria “extrajudicial” no requiere de la asistencia judicial, valiéndose de otros medios, como el uso de la fuerza. Por tal motivo, este tipo de defensa es la vía más directa y rápida para conservar la posesión o recuperarla (Ravina, 2014).

Frente al eventual escenario que la fuerza utilizada para el ejercicio de la defensa posesoria extrajudicial sea superior a la ejercida por el invasor, el artículo 920 del Código Civil estableció una forma de regular la intensidad de su uso sin incurrir en excesos, mediante el apoyo de la Policía Nacional o de las municipalidades competentes. No obstante, esto no es obligatorio, ya que la participación de ambas entidades estará sometida al criterio del interesado, pudiendo prescindir de las mismas a efectos de realizar las acciones utilizando sus propios medios (Solís Córdova, 2020).



## 2.5. Competencias del Ositrán en torno a la aplicación de penalidades

Mediante la Ley N.º 26917<sup>3</sup> se creó el Ositrán con la misión de regular el comportamiento y la eficacia de los mercados de infraestructura de transporte de uso público, así como velar por el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando de forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, inversionistas y usuarios.

El artículo 3.11 del Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán (ROF) establece que una de sus funciones consiste en realizar el cobro de los derechos, tasas, penalidades y cualquier otro monto que deban pagar las entidades prestadoras, según lo establezca la ley, los contratos de concesión y los reglamentos aprobados por el Consejo Directivo del Ositrán. Asimismo, conforme a lo dispuesto por el artículo 53.10 del ROF, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización es el órgano de línea responsable de la aplicación de penalidades a las empresas concesionarias en el marco de los contratos de concesión o la normativa correspondiente.

De esta manera, en ejercicio de la función supervisora, Ositrán se encuentra facultado a imponer las penalidades previstas contractualmente, así como a resolver las impugnaciones que se presenten sobre las mismas, en todos aquellos casos donde el contrato de concesión le haya otorgado dicha potestad. Finalmente, el regulador debe regirse por los términos y condiciones pactados por las partes.



<sup>3</sup> Ley N.º 26917, ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

### 3. PRESENTACIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA EN LAS CONCESIONES VIALES

De acuerdo a la tabla 1 del anexo, en las concesiones de la red vial nacional, el concesionario es el responsable por el ejercicio de las defensas posesorias frente a “terceros” que intenten usurpar o afectar el buen uso de los bienes de la concesión. El incumplimiento de dicha obligación importa la aplicación de penalidades; no obstante, en los referidos contratos no se contempló la posibilidad de que algunas actuaciones de entidades públicas (municipalidades, entre otras) pudiesen afectar los bienes de la concesión. En ese contexto, durante la ejecución de los contratos de concesión se han identificado dos escenarios:

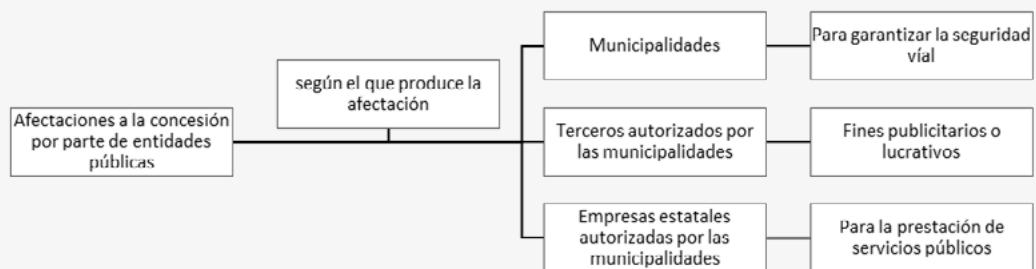
- Primer escenario: El concesionario ejerce las defensas posesorias frente a la intervención de entidades estatales, exponiéndose a acciones administrativas o judiciales<sup>4</sup>.
- Segundo escenario: El concesionario no ejerce las defensas posesorias, por lo que el organismo regulador podría aplicarle penalidades según cada caso en concreto (ver tabla 2 del anexo).

En ambos escenarios, el concesionario se encuentra frente a un dilema; sea cual sea su elección, resultaría perjudicado, encontrándose entre el Estado y la pared.

De acuerdo a la tabla 2 del anexo, las presuntas afectaciones a la concesión por parte de municipalidades son la instalación de reductores de velocidad (gibas o rompemuelles), señales de seguridad, paraderos peatonales, postes delineadores, señalizadores verticales, hitos kilométricos y paneles informativos, excavaciones realizadas para la construcción de veredas y sardineles, entre otras. Además, hay otras afectaciones a la concesión que pueden ser realizadas por terceros, autorizados por las municipalidades, como lo es la instalación de paneles publicitarios o vallas publicitarias. Finalmente, hay afectaciones que pueden ser realizadas por empresas estatales<sup>4</sup> que prestan servicios de comercialización y distribución de energía eléctrica, ya sea para la instalación de postes de alumbrado o interconectividad. La figura 1 sintetiza los tres escenarios de afectaciones ocasionadas sobre los bienes de la concesión:

4 Cabe precisar que si el concesionario decidiese ejercer las defensas posesorias extrajudiciales, en aplicación del artículo 920 del Código Civil: ¿Podría concebirse un escenario en el que la Policía Nacional o la misma municipalidad ayuden al ejercicio de las defensas posesorias —mediante uso de la fuerza— en contra de la propia Municipalidad? Evidentemente no. 8 Por ejemplo, Adinelsa S.A., Electro Oriente S.A., Electro Puno S.A.A., Electro Sur Este S.A.A., Electrosur S.A., Seal S.A., entre otras.

Figura 1: Afectaciones a la concesión por parte de las entidades públicas



Nota. Fuente: Elaboración propia.

Como puede advertirse, algo que tienen en común gran parte de las presuntas afectaciones es que giran en torno al ámbito de la seguridad vial, a la prestación de servicios públicos y a fines publicitarios.



## 4. IMPLICANCIAS JURÍDICAS PARA EL CONCESIONARIO

Ahora se abordará la viabilidad jurídica de exigir el cumplimiento de las defensas posesorias frente a actuaciones de municipalidades y terceros.

### 4.1. Conflictos de competencias entre Provías y las municipalidades

En el contexto de las concesiones viales pueden emitirse una variedad de actos administrativos que autoricen la intervención sobre los bienes de la concesión. En la tabla 3 del anexo se han esquematizado algunos.

En principio, y de conformidad con el artículo 1 del Decreto Supremo N.º 033-2002-MTC, la competencia para emitir autorizaciones sobre el uso del derecho de vía en toda la red vial nacional es el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional (Provías). El procedimiento de autorización para el uso de derecho de vía se encuentra reglado en el Decreto Supremo N.º 037-2019-MTC<sup>5</sup>, en cuyo artículo 5 se precisa que dicha autorización se otorga de manera previa al inicio de la ejecución de obras. Además, en los artículos 7.4 y 13.4 se precisa que en caso la solicitud de autorización corresponda a obras e instalación de señales de información en carreteras concesionadas, Provías solicita la opinión previa de la concesionaria y del Ostrán, quienes deben emitir su pronunciamiento en un plazo no mayor de quince días hábiles. Finalmente, conforme al artículo 37 del Reglamento Nacional de Gestión de Infraestructura Vial, se establece que podrá autorizarse el uso del derecho de vía para: (i) la instalación de dispositivos y obras básicas de infraestructura para el funcionamiento de servicios públicos, (ii) obras de infraestructura vial, y (iii) obras de infraestructura gestionadas por particulares que resulten necesarias para el desarrollo de sus actividades económicas, actividades en beneficio de la comunidad o colectividad, o que tengan impacto y/o relevancia económica y/o social<sup>6</sup>.

En ese sentido, Provías tiene la competencia exclusiva y excluyente para emitir autorizaciones de uso del derecho de vía en las carreteras concesionadas de la red vial nacional. La finalidad de estas disposiciones radica en que las instalaciones u obras que se pretendan ejecutar sobre el derecho de vía no afecte las características físicas, estructuras y seguridad de la vía. Por tales motivos, las municipalidades no pueden construir, ni autorizar a terceros para que realicen obras sobre carreteras concesionadas que forman parte de la red vial nacional.

5 Decreto Supremo que aprueba el Procedimiento para la Autorización de Uso del Derecho de Vía de la Red Vial Nacional.

6 En todos estos casos, la autorización será otorgada contando con estudios técnicos específicos, concordantes con las normas técnicas aprobadas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que demuestren que las instalaciones no afectarán las características físicas, estructuras y seguridad de la vía.

El hecho de que las municipalidades realicen obras que afecten la red vial nacional y/o autoricen a terceros para tal fin, además de menoscabar la competencia de Provías, evidencia un desconocimiento de la normativa técnica sobre los procedimientos de autorización sobre el uso del derecho de vía concesionado.

Cabe precisar que las obras que las municipalidades o terceros construyeron sobre la red vial sin solicitud de uso del derecho de vía no podrían ser regularizadas, ya que la referida solicitud se tramita de forma previa a la afectación, además, la normativa no contempla algún mecanismo para regularizar las autorizaciones sobre las obras ya ejecutadas.

Consideramos que en la mayoría de casos, las municipalidades no actúan intencionalmente al momento de implementar innovaciones en la red vial concesionada, sino que su actuación corresponde a las demandas de la población. Por ejemplo, en una vía concurrida donde ocurren muchos accidentes de tránsito, es frecuente que las municipalidades instalen rompemuelles para reducir la velocidad<sup>7</sup>; no obstante, la municipalidad debería solicitar la autorización previa ante Provías, ya que la construcción de estos elementos de seguridad vial responde a estudios técnicos específicos: una giba (rompemuelles) mal construida podría ocasionar más accidentes de los que se propone evitar.

Finalmente, en algunos contratos concesionados de la red vial nacional, es obligación del concesionario realizar las obras de seguridad vial, toda vez que este se encuentra en mejores condiciones para su ejecución, así como para darles mantenimiento y garantizar los niveles de servicio óptimos. Asimismo, con la finalidad de garantizar la seguridad vial de los usuarios, es importante fomentar el diálogo entre las partes para materializar el cumplimiento de dicha obligación.



<sup>7</sup> Es importante recordar que, según datos del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025, pese a su baja tasa de motorización, el Perú registra elevados niveles de accidentalidad y mortalidad vial. Los siniestros se producen en un 96% en ciudades y el 4% en carreteras; sin embargo, en las carreteras se presenta el 27% del total de fallecidos por accidentes de tránsito (MEF, 2022).

#### 4.2. ¿Es posible considerar a las entidades públicas como “terceros” ajenos al contrato de concesión?

De la tabla 1 del anexo se advierte que en todos los contratos de concesión se ha establecido que el concesionario tiene la obligación de ejercitar las defensas posesorias frente a “terceros” que usurpen o afecten el buen uso de los bienes de la concesión.

Al respecto, consideramos que el ejercicio de las defensas posesorias en contra de entidades públicas es inexigible jurídica y contractualmente, debido a que dichas entidades no tienen la calidad de “terceros”, tal cual lo exigen las cláusulas de los propios contratos de concesión.

Si nos remitimos a la parte introductoria de los referidos contratos, advertimos que las partes que lo suscriben son el Estado peruano, representado por el MTC (el concedente) y el concesionario. Advertimos que el MTC solo es la parte signataria, que actúa en representación del Estado (Martín Tirado, 2022); por lo que, materialmente, las partes contractuales siempre son el Estado y el inversionista (concesionario), como se evidencia en la siguiente cláusula contractual:

##### CONCEDENTE

*Es el Estado de la República del Perú, que actúa representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)<sup>8</sup>.*

En sintonía con lo anterior, según el artículo 43 de la Constitución Política del Perú, el Estado es uno e indivisible. Así, el Estado es íntegro en su totalidad y sus partes, funcionando como una unidad absoluta (Bernalles Ballesteros, 1999). Si bien el Estado también es concebido como una institución de naturaleza descentralizada, Rubio Correa (2006) precisa que el carácter unitario del Estado coexiste con dicha naturaleza, lo que genera una tensión inherente entre ambos principios.

Incluso, ante la posibilidad de atribuir la responsabilidad al Estado, esta no se restringe únicamente al concedente, pudiendo extenderse a otras entidades:

“Sobre el particular, debemos señalar que sí sería posible atribuirle responsabilidad (al MTC en calidad de concedente) por actos de otras entidades (...), siempre y cuando el actuar de dicha entidad no se ajuste a lo pactado expresamente en el contrato de concesión.”

En efecto, recordemos que el Estado ofrece a los concesionarios, garantizar todas las declaraciones, seguridades y obligaciones establecidas en el propio Contrato de Concesión.” (Castillo y Sabroso, 2011, p. 144).

<sup>8</sup> Esta cláusula pertenece al contrato de concesión de las obras y el mantenimiento de los tramos viales: Empalme 1b – Buenos Aires - Canchaque. Dicha fórmula se repite en diversos contratos de concesión.

Entonces, dado que en el contrato de concesión establece expresamente que las partes contractuales son “el Estado y el concesionario”, no resulta jurídicamente válido interpretar que una municipalidad constituye un tercero ajeno; por lo que estas se encuentran impedidas de realizar actuaciones contrarias a otras entidades estatales, o que perturben el normal desenvolvimiento de la concesión. Interpretar lo contrario podría ser desfavorable en eventuales procesos arbitrales.

#### **4.3. Sobre el ejercicio de defensas posesorias extrajudiciales en contra de las entidades públicas**

Si bien a lo largo de nuestro escrito hemos sostenido que es inexigible jurídica y contractualmente que el concesionario ejerza defensas posesorias en contra de entidades públicas, por cuanto estas no pueden ser consideradas como “terceros”, dicha inexigencia es aún más evidente cuando nos referimos a las defensas posesorias extrajudiciales.

Debe recordarse que las defensas posesorias extrajudiciales se conciben como mecanismos de autotutela compulsiva, donde el actor se vale de la fuerza para repeler agresiones ilegítimas. ¿Podría acaso ampararse un escenario en el que el concesionario ejerza la violencia para resistirse a las actuaciones de una municipalidad, las cuales se presumen legítimas? Evidentemente que no.

En la misma línea, el artículo 920 del Código Civil prevé el auxilio de la Policía Nacional o de las municipalidades competentes para la ejecución de las defensas posesorias extrajudiciales. ¿Cabe acaso imaginar un escenario en el que las municipalidades, o incluso la propia Policía Nacional, hagan uso de la fuerza para repeler las actuaciones de la misma municipalidad? La respuesta sigue siendo negativa.



## 5. PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Frente a la situación descrita anteriormente proponemos las siguientes soluciones:

### 5.1 Primera propuesta de solución: colaboración interinstitucional

La primera propuesta de solución es la consolidación de un espíritu colaborativo interinstitucional entre las municipalidades, Proviás y cualquier otra entidad pública que pueda afectar los bienes de la concesión.

La colaboración interinstitucional constituye una obligación constitucional (artículo 43 de la Constitución) y legal para las entidades públicas. El artículo 76 de la Ley de Procedimiento Administrativo General indica que las entidades deben respetar las competencias de las otras y/o en su defecto, deben proporcionar directamente los datos e información que posean (artículo 76.2.2) y prestar la cooperación y la asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones (artículo 76.2.3). Así, la colaboración interinstitucional sirve como una herramienta para resolver de manera más ágil los procedimientos o para llegar a la verdad material antes de tomar una decisión (Martín Tirado, 2011).

Entonces, antes que las municipalidades o cualquier otra entidad intervenga, la red vial concesionada, previamente deberían coordinar sus actuaciones, de modo que cualquier intervención se someta a una evaluación técnica conforme lo establece la normativa vigente y no se afecte el buen uso de los bienes de la concesión.

Además, consideramos importante la posibilidad de realizar programas de capacitación por parte del MTC (concedente) a los funcionarios encargados de las autorizaciones y del área legal en las municipalidades por donde existen carreteras concesionadas. En estos programas se debe explicar el procedimiento de autorización a detalle, los plazos, la normativa, etc.



## 5.2 Segunda propuesta de solución: Demanda competencial

La segunda propuesta de solución deviene en reconocer que en el fondo estamos frente a un conflicto competencial positivo entre entidades públicas que emiten decisiones contradictorias (las municipalidades vs. Provías). Dicho conflicto competencial podría ser resuelto por el Tribunal Constitucional, conforme lo indica el artículo 202.3 de la Constitución.

Un conflicto competencial “por menoscabo en sentido estricto”, se da cuando cada órgano constitucional conoce perfectamente sus competencias, sin embargo, uno de ellos lleva a cabo un acto indebido o prohibido en perjuicio del otro (Palomino Manchego & Castillo Veintimilla, 2007). En nuestro entender, las municipalidades están asumiendo competencias de Provías para la modificación de elementos estructurales de la red vial concesionada. Es competencia de Provías autorizar el uso del derecho de vía para la ejecución de obras de infraestructura o para la instalación de señales de información; por lo que, una decisión del Tribunal Constitucional podría reafirmar dicha competencia.

## 5.3 Tercera propuesta de solución: Interpretación del organismo regulador

La tercera propuesta de solución es que el Ositrán, en el ejercicio de sus facultades legales de interpretación contractual<sup>9</sup>, determine de manera precisa el sentido de las cláusulas contractuales de defensas posesorias, dando claridad al texto y haciendo posible su aplicación para cada caso en concreto. Ello deberá realizarlo en base a los métodos interpretativos, como el literal, sistemático, finalista, histórico, establecidos en el contrato o en los lineamientos para la interpretación y emisión de opiniones sobre propuestas de modificación y reconversión de contratos de concesión<sup>10</sup>, y así pueda establecer, previo análisis integral de cada contrato, que el término “terceros” no incluye a entidades del Estado, toda vez que el Estado es una parte contratante.



<sup>9</sup> En el inciso e) del Artículo 7.1 de la Ley N.º 26917, ley de creación del OSITRAN, se establece la facultad del organismo regulador para interpretar los contratos de concesión de su competencia.

<sup>10</sup> Aprobados mediante acuerdo N° 557-154-04-CD-OSITRAN de fecha 17 de noviembre de 2004.

#### 5.4 Cuarta propuesta de solución: Modificación de la cláusula de defensas posesorias

La última propuesta de solución es que se modifiquen las cláusulas contractuales referidas a las defensas posesorias, especificando que por “terceros”, no se incluye a las entidades del Estado, por lo que no caben defensas posesorias frente a actuaciones de la administración pública; esto por no ser consideradas como “terceros” ajenos al contrato y porque, en principio, las defensas posesorias fueron diseñadas para resolver conflictos entre particulares y no para controversias contra el Estado.

La siguiente es una propuesta de modificación de cláusula contractual que integra el criterio anteriormente mencionado. Primero podría definirse qué debe entenderse por “terceros” en el contrato y/o aclarar en las cláusulas de defensas posesorias, esa condición:

*DEFINICIONES: Tercero es la parte que no es contratante, ni el organismo regulador, ni otra entidad estatal (...).*

*(...).*

*v. Defensas posesorias (...)*

*No se considera como “terceros” a las entidades de la administración pública. En dicho contexto, el concesionario no podrá ser penalizado.*

Cabe aclarar que esta solución solo sería posible cuando mediante interpretación u otro mecanismo legal no pueda resolverse el problema.



## 6. CONCLUSIONES

El marco jurídico de las APP en el Perú ha evolucionado hasta el vigente Decreto Legislativo N.º 1362, con el objetivo de brindar seguridad jurídica, promover la inversión privada y garantizar la ejecución eficiente de proyectos de interés público. En este contexto, los contratos de concesión vial destacan por establecer un régimen de bienes (reversibles y no reversibles) que delimita la titularidad y preservación de los activos, y por incorporar cláusulas de defensas posesorias que, pese a no otorgar derechos reales al concesionario, lo facultan a la defensa de los bienes frente a terceros.

Estas defensas, de carácter judicial y extrajudicial, constituyen un puente entre el derecho público y privado, asegurando la continuidad de la prestación del servicio y la integridad de los bienes de la concesión. A su vez, la función supervisora del Ositrán, al aplicar penalidades por incumplimientos contractuales, garantiza el equilibrio entre los intereses estatales, privados y sociales, consolidando un modelo híbrido que articula la eficiencia del sector privado con el rol regulador del Estado en beneficio del interés general.

Se han identificado durante la ejecución de los contratos de concesión dos escenarios. Primer escenario: el concesionario ejerce las defensas posesorias frente a la intervención de entidades estatales a su costo y riesgo, exponiéndose a acciones administrativas o judiciales. Segundo escenario: el concesionario no ejerce las defensas posesorias, siendo blanco de la aplicación de penalidades por el organismo regulador, según cada caso en concreto. Se advierte que el concesionario se encuentra en un dilema, haga lo que haga, resultaría perjudicado.

Se ha determinado que jurídicamente Provías tiene la competencia sobre las autorizaciones del uso de la red vial nacional y no las municipalidades, siendo incompetentes.

Se han propuesto algunas soluciones legales para resolver la situación problemática advertida en la investigación, entre las cuales tenemos el fortalecimiento de la colaboración entre entidades estatales; la promoción de un proceso competencial para reafirmar la competencia exclusiva y excluyente de Provías sobre las autorizaciones del uso de la red vial nacional; la intervención del Ositrán para que interprete las cláusulas de defensas posesorias en cada caso y contrato en concreto y pueda establecer una solución y, finalmente, si no es posible resolver el problema, sería necesaria una modificación contractual a las cláusulas de defensas posesorias, que interpreten como terceros, a entidades distintas al Estado.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amado, J. D., y Miranda Alzamora, L. (1996). La seguridad jurídica en la contratación con el Estado: El contrato ley. *THEMIS: Revista de Derecho*, 33, 15-21. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/11857>

Beraún Barrantes, J. A. (2018). La posesión en el derecho civil peruano: doctrina y jurisprudencia. *Libro de Ponencias del XIII Congreso Nacional de Derecho Civil*. Lima: Instituto Peruano de Derecho Civil.

Bernales Ballesteros, E. (1999). *La Constitución de 1993, Análisis Comparado* (4a ed.). Lima: Rao.

Buesaquito Salazar, D. A., & López Buriticá, L. K. (2019). Las Asociaciones Público - Privadas en Colombia: Una reflexión sobre el mecanismo en el país entre 2018 y 2019. *Ensayos de Economía*, 29(55), 57-81. <https://doi.org/10.15446/ede.v29n55.79363>

Carabajal, M. (2022). Los contratos de asociación público privada ¿Novedad o huída del derecho administrativo? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 27, 193-224.

Carneiro Chevallía, M. (2015). Hacia una Concepción Finalista del Contrato de Concesión. *Derecho & Sociedad*, 45, 75-80.

Castillo Freyre, M., & Sabroso Minaya, R. (2011). *¿Arbitraje y regulación de servicios públicos? El caso de OSITRAN*. Lima: Palestra Editores.

Danós Ordóñez, J. (2010). ¿Constituye el Acto Administrativo fuente del Derecho en el Ordenamiento Jurídico Peruano? *Revista De Derecho Administrativo*, 21.

De la Torre, D. (2019). La confianza legítima como principio fundamental ante la regulación del Estado en la suspensión de los lazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19. *Revista de Derecho Administrativo*, 18, 417-435. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22871>

Del Solar Labarthe, S., & Hernández Gazzo, J. L. (1992). Fundamentos de la Protección Interdictal. *Ius Et Veritas*, 38.

Dromi, R. (2000). *Tratado de Derecho Administrativo*.

Enrique, J., & Méndez, M. (2017). *El negocio de la austeridad.*

Estela Huamán, J. A. (2012). El Procedimiento de Ejecución Coactiva. *Revista De Derecho Administrativo*, 237.

Guzmán Napurí, C. (2018). *Manual del Procedimiento Administrativo General* (Tercera Edición ed.). Instituto Pacífico.

Henao Jaramillo, J. (2019). Asociaciones Público Privadas En La Actividad Contractual: Nuevo Modelo De Gestión Pública Dirigido a La Concreción De Los Fines Del Estado. *Ratio Juris*, 14(28), 67-108. <https://doi.org/10.24142/raju.v14n28a3>

Marcos, F. P. (2022). Vieja y nueva colaboración público-privada en la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia. *Revista A&C*, 16(2), 207-224. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4889>

Martín Tirado, R. J. (2011). Reformas a los mecanismos de colaboración administrativa a propósito de los diez años de vigencia de la ley 27444. *Derecho Pucp*, 67, 313.

Martín Tirado, R. J. (2022). *Promoción de la inversión privada en el Perú: del contrato de concesión a las asociaciones público-privadas*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Mejorada C, M. (2013). La posesión en el Código Civil Peruano. *Derecho & Sociedad*, 40, 252.

Millán, G. (2009). *Asociaciones público - privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos: Experiencia del Reino Unido*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0007565>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC). Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/planes/PNIC\\_2019.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNIC_2019.pdf)

Ministerio de Economía y Finanzas. (2022). Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_privada/planes/PNISC\\_2022\\_2025\\_V2.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_privada/planes/PNISC_2022_2025_V2.pdf)

Ministerio de Transportes y Comunicaciones. (2021). *Obras viales concesionadas suman cerca de US\$ 5000 millones de inversión comprometida*. <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/523594-obra-viales-concesionadas-suman-cerca-de-us-5000-millones-de-inversion-comprometida>

Morón Urbina, J. C. (2011). La revocación de actos administrativos, interés público y seguridad jurídica. *Revista de la Facultad de Derecho PUCP*, 426.

Morón Urbina, J. C. (2014). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica.

- Nalvarte Salvatierra, P. (2017). Evolución del Marco Legal de las Concesiones y las Asociaciones Público-Privadas en el Perú. *Derecho & Sociedad*, 49, 359-379.
- OSITRAN. (2019). *Resolución de Consejo Directivo N.º 40-2019-CD [Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público]*. <https://www.ositran.gob.pe/anterior/resoluciones/resolucion-no-040-2019-cd-ositran/>
- Palomino Manchego, J. F., & Castillo Veintimilla, H. (2007). El proceso competencial: ¿Un nuevo recurso procesal para anular sentencias o dejarlas sin efecto? *Revista Oficial del Poder Judicial*, 206.
- Pastrana Espinal, F. (2017, Junio 28). *¿Qué es la defensa posesoria extrajudicial?* Legis Perú. Retrieved Julio 0 6, 2025, from <https://lpderecho.pe/la-defensa-posesoria-extrajudicial-autotutela-posesoria/>
- Paz Maury, L. F., & Canepa Casillas, R. (2014). La nueva defensa "posesoria" extrajudicial. *Advocatus*, (30), 333.
- Paz Sime, M. A. (2025). El derecho de explotación en las concesiones de infraestructura vial en el Perú: relevancia, riesgos y casos críticos. *THEMIS Revista De Derecho*, (87), 133–155. <https://doi.org/10.18800/themis.202501.008>
- Polack, A. V., Ramírez Chaparro, C. A., & Martínez Silva, S. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa. *Reflexión Política*, 21(43), 165-177. <https://doi.org/10.29375/01240781.3730>
- ProInversion. (2019). *Primera Versión del Contrato Estándar de Asociación Público Privada*. <https://www.investinperu.pe/es/pi/primera-version-del-contrato-estandar-de-asociacion>
- ProInversion. (2019). *Lineamientos para el Diseño de Contratos de Asociación Público Privada*. [https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Lineamientos\\_disenno\\_contratos\\_APP.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/archivos-descarga/Lineamientos_disenno_contratos_APP.pdf)
- ProInversion. (2024). *Cartera de 2025 priorizará nueve proyectos viales por más de US\$ 2800 millones*. <https://www.gob.pe/institucion/proinversion/noticias/1068625-cartera-de-2025-priorizara-nueve-proyectos-viales-por-mas-de-us-2800-millones>
- ProInversion. (2025). *PROINVERSIÓN: Vías, puertos y aeropuertos concesionados mediante APP impulsan desarrollo del país*. ProInversión. Recuperado 9 de septiembre de 2025, de <https://www.investinperu.pe/es/pi/detalle-noticia/proinversion-vias-puertos-y-aeropuertos-concesion>

- Ravina, R. (2014). ¿Ojo por ojo, diente por diente?: Análisis de la modificación del artículo 920 del Código Civil. *Forseti*, (Número 2), 79.
- Rubio Correa, M . (2006). *El Estado peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Salazar Chávez, R . (2009). Las Formas Jurídicas Administrativas y la Contratación Pública sobre Bienes, Servicios y Obras. *Círculo de Derecho Administrativo*, 29.
- Sheput Stucchi, H . (2023). Razones por las cuales se debe preferir el régimen de contratos de Asociación Público Privada - APP a los Acuerdos de Gobierno a Gobierno - G2G en el Perú. *IUS ET VERITAS*, (66), 90–101. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202301.007>
- Solis Córdova, M. (2020). Defensa posesoria. In *Código Civil Comentado, tomo V* (Cuarta edición ed., p. 207).
- Tribunal Constitucional, No. EXP . N.00016-2002-AIITC (2002).
- Vera-Solorzano, M ., y Bravo-Santana, V . (2023). Desarrollo de infraestructura vial: Contextualización del papel de las Asociaciones Público-Privadas en las estrategias de gobernanza local. *593 Digital Publisher CEIT*, 8(3-1), 279-294. <https://doi.org/10.33386/593dp.2023.3-1.1915>

## 8. ANEXOS

**Tabla 1** - Cláusulas de defensa posesoria en los contratos de concesión vial  
Cláusulas de defensas posesorias en los contratos de concesión vial

Contrato de concesión	Cláusula	Fecha de inicio de la obligación	Modalidades	Supuestos	Actuación conjunta	Penalidades
Empalme 1B-Buenos Aires-Canchaque	5.37	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo VIII
IIRSA Norte: Paita-Yurimaguas	5.38	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
Nuevo Mocupe-Cayaltí-Oyotún	5.54	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
Autopista del Sol Tramo Trujillo-Sullana	5.44	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX
Longitudinal de la Sierra Tramo 2	5.42	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX
Red Vial N.º 4: Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry – Empalme ROIN	5.44	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX

Red Vial N.º 4: Pativilca-Santa-Trujillo y Puerto Salaverry – Empalme RO1N	5.44	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX
Red vial N.º 5 Ancón – Huacho – Pativilca	5.17	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	No
Óvalo Chancay/Dv . Variante Pasamayo-Huaral - Acos	5.54	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
IIRSA Centro Tramo 2: Puente Ricardo Palma-La Oroya-Huancayo y La Oroya-Dv. Cerro de Pasco	5.43	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX
Red vial N.º 6 Puente Pucusana – Cerro Azul – Ica)	5.17	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	No
IIRSA Sur Tramo 1: San Juan de Marcona- Urcos	5.53	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X

IIRSA Sur Tramo 2: Urcos-Inambari	5.38	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
IRSA Sur Tramo 3: Inambari – Iñapari	5.38	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
IIRSA Sur Tramo 4: Inambari-Azángaro	5.38	No lo dice expresamente	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
IIRSA Sur Tramo 5: Matarani-Azángaro-Ilo	5.53	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
Tramo Vial Dv. Quilca-Dv. Arequipa (Repartición) -Dv. Matarani-Dv. Moquegua-Dv. Ilo-Tacna-La Concordia	5.42	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo IX
Anillo Vial Periférico	6.57	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X
Longitudinal de la Sierra Tramo 4	5.5	Toma de Posesión	Extrajudicial y judicial	Intento de usurpación y actividades incompatibles con el buen uso	Sí	Sí, en el anexo X

**Nota.** Fuente: De Carreteras, por Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, 2025 (<https://www.ositran.gob.pe/anterior/carreteras/>).

**Tabla 2**

Presuntos incumplimientos advertidos por OSITRAN por el no ejercicio de las defensas posesorias en contra de entidades estatales (municipalidades)

Número de Oficio	Situación problemática advertida
Oficio N° 01823-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de La Joya por la instalación de cinco reductores de velocidad (gibas) y postes delineadores.
Oficio N° 01824-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de Vítor por las excavaciones realizadas para la construcción de veredas y sardineles en el km 955+000 de la carretera Panamericana Sur.
Oficio N° 01827-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de La Joya por los trabajos de movimiento de tierra realizados sin autorización en el km 969+000 para la construcción de veredas y sardineles.
Oficio N° 01828-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de La Joya por el cerramiento con cerco perimétrico entre el km 966+600 y el km 967+000, lado izquierdo de la carretera Panamericana Sur.
Oficio N° 01829-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de San Juan de Siguas por la construcción de veredas y sardineles entre el km 921+020 y el km 921+070, lado izquierdo de la carretera Panamericana Sur.
Oficio N° 01830-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Provincial de Islay – Mollendo por la instalación de señalización vertical, hitos kilométricos y paneles informativos de rutas de acceso en los puntos km 1069+080 lado izquierdo, km 1065+460 lado derecho y km 1051+260 lado izquierdo de la carretera Panamericana Sur.
Oficio N° 01831-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de La Joya por la instalación de paraderos peatonales en los puntos km 996+460 lado izquierdo, km 996+700 lado izquierdo, km 998+090 lado derecho y km 999+650 lado izquierdo de la carretera Panamericana Sur,
Oficio N° 01833-2024-JCRV-GSF-OSITRAN	Se imputan penalidades al concesionario por no haber ejercido la defensa posesoria en contra de la Municipalidad Distrital de Cocachacra por la ejecución de un empalme a la

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3**

Actos administrativos en contratos de concesión vial

De la Municipalidad	A pedido de parte ante Proviñas y el MTC
<p>Implementación de elementos de seguridad en la red vial concesionada, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Instalación de reductores de velocidad (gibas o rompemuñecos).</li><li>• Instalación de señales de seguridad.</li><li>• Instalación de puentes peatonales.</li><li>• Instalación de veredas.</li><li>• Instalación de sardineles.</li><li>• Instalación de paneles informativos.</li><li>• Ejecución de obras de transitabilidad peatonal y vehicular.</li></ul> <p>Como se aprecia (Ver Tabla 2 del Anexo) en su mayoría dichos elementos son ejecutados de oficio.</p>	<p>TUPA de Proviñas Nacional, modificado por la Resolución Ministerial N° 040-2024-MTC/01:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Autorización de uso de derecho de vía de la red vial nacional para la instalación de señales de información.</li></ul> <p>TUPA del MTC, modificada por la Resolución Ministerial N.º 040-2024-MTC/01:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Autorización de uso del derecho de vía de la red vial nacional para la ejecución de obras de infraestructura.</li><li>• Autorización de uso de derecho de vía de la red vial nacional para la instalación de señales de información.</li></ul>

**Nota.** Fuente: Elaboración propia.

## Pedidos de información pública



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la  
Inversión en Infraestructura de  
Transporte de Uso Público

Identificador HIRM: M0dL0wF7oJLzQJUstnAvYs  
URL: https://ositran.administracionelectronica.net/SedeDigital/

Este es una copia auténtica impresa de un documento electrónico archivado por OSITRÁN, de acuerdo al Art. 25 de D.S. 075-2014-PCM y la Tercera Clasificación Complementaria para su manejo. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:  
<https://ositran.administracionelectronica.net/SedeDigital/verificador.do>

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

### Oficio de respuesta

Oficio MPV N° 338-2025-OSITRAN

Lima, 25/06/2025

EDWARD FERNANDO ISTANA CHIPANA  
RESIDENCIAL VILLA MÉDICA DPTO. 1101  
AREQUIPA

Asunto: Solicitud de Acceso a la Información Pública  
Referencia: 319/2025

Me dirijo a usted en relación con su solicitud de acceso presentada ante Ositrán al amparo de la Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública la misma que obtuvo en nuestro sistema de gestión de expedientes electrónicos (SGE) el registro Exp N°202500319-SAIP-OGD-GG-OSITRAN, mediante la cual nos requirió: "Solicito la siguiente información: a) Exp. 202400023-PEC-OSITRAN Oficio N° 02706-2025-GSF-OSITRAN, notificado el 21 de febrero de 2025. Informe Conjunto (...)

Al respecto, informo, que con el fin de proceder con la atención de su pedido nos comunicamos con la Jefatura de Fiscalización, Gerencia de Asesoría Jurídica y Gerencia General, quienes brindaron la conformidad de la entrega de la información a la cual podrá acceder a través de nuestra Sede Digital, sección "Seguimiento", opción "Seguimiento de trámites SAIP" y dónde tendrá que colocar el código de solicitud, el mismo que se le brindó al momento de la presentación de su requerimiento.

A continuación, detallo la ruta a seguir en nuestra Sede Digital: ingresar al siguiente enlace, al menú "Seguimiento", submenú "Seguimiento de trámites SAIP":

<https://ositran.administracionelectronica.net/SedeDigital/tramites/localizador.do>

Cabe indicar, que, al ingresar al expediente SAIP, a través de nuestra Sede Digital, deberá hacer click en la opción "salida", que se encuentra en la parte de "trámites asociados", donde encontrará la información para su descarga; se solicita confirmar el acceso al correo [venciso@ositran.gob.pe](mailto:venciso@ositran.gob.pe)

Para cualquier consulta en relación con nuestra Sede Digital deberá comunicarse al 500-9330 anexo 371 o al correo [infompv@ositran.gob.pe](mailto:infompv@ositran.gob.pe)

Sin otro particular, me despido.

Atentamente;

Alina Aimee Valenzuela Cavello  
Responsable de Brindar Información de Acceso Público  
OSITRÁN

Elaborado por: Vanina Enciso



Página 1 de 1

Calle Los Negocios 162, piso 8  
Surquillo - Lima  
Centro Telefónico: (01) 600-9330  
[www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la  
Inversión en Infraestructura de  
Transporte de Uso Público

Identificador aFRI: 7-9N 3UAv rkt RIC en www.oB= URL https://ositran.administracionelectronica.net/SedeDigital/

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

**Oficio de respuesta****Oficio MPV N° 437-2025-OSITRAN**

Lima, 08/08/2025

**EDWARD FERNANDO ISTANA CHIPANA  
RESIDENCIAL VILLA MÉDICA DPTO. 1101****Asunto: Solicitud de Acceso a la Información Pública****Referencia: 422/2025**

Me dirijo a usted en relación con su solicitud de acceso presentada ante OSITRAN al amparo de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública la misma que obtuvo en nuestro sistema de gestión de expedientes electrónicos (SGE) el registro Exp N°202500422-SAIP-OGD-GG-OSITRAN, mediante la cual nos requirió:

- ✓ Oficio N° 01542-2025-GSF-OSITRAN, notificado el 05 de febrero de 2025.
- ✓ Informe Conjunto N° 000040-2025-IC-OSITRAN.
- (...)

Al respecto, informo, que con el fin de proceder con la atención de su pedido nos comunicamos con la Jefatura de Fiscalización (JFI), Gerencia General (GG), Gerencia de Asesoría Jurídica (GAJ) y Jefatura de Contratos de la Red Vial (JCRV), quienes, de acuerdo a su competencia nos han ido brindando la documentación que atiende su pedido; en el caso de la JCRV nos ha brindado el siguiente enlace mediante el cual podrá acceder a la información de dicha área [EXP 422-2025](#)

Ahora bien, para acceder a la demás información, ingrese a nuestra Sede Digital, sección "Seguimiento", opción "Seguimiento de trámites SAIP" y dónde tendrá que colocar el código de solicitud, el mismo que se le brindó al momento de la presentación de su requerimiento.

A continuación, detallo la ruta a seguir en nuestra Sede Digital: ingresar al siguiente link, al menú "Seguimiento", submenú "Seguimiento de trámites SAIP":

<https://ositran.administracionelectronica.net/SedeDigital/tramites/localizador.do>

Tener presente, que, al ingresar al expediente SAIP, a través de nuestra Sede Digital, deberá hacer click en la opción "salida", que se encuentra en la parte de "trámites asociados", donde encontrará la información para su descarga; se solicita confirmar el acceso al correo [venciso@ositran.gob.pe](mailto:venciso@ositran.gob.pe)

Para cualquier consulta en relación con nuestra Sede Digital deberá comunicarse al 500-9330 anexo 371 o al correo [infompv@ositran.gob.pe](mailto:infompv@ositran.gob.pe)

Sin otro particular, me despido.

Atentamente;

Alina Aimee Valenzuela Cavello  
Responsable de Brindar Información de Acceso Público  
OSITRÁN

Elaborado por: Vanina Enciso



Página 1 de 1

Calle Los Negocios 162, piso 2  
Surquillo - Lima  
Central Telefónica: (01) 500-6330  
[www.ositran.gob.pe](http://www.ositran.gob.pe)







Av. Enrique Canaval y Moreyra 150  
Piso 9, San Isidro  
Lima 27 / PERÚ  
T: +511 200 1200

[www.investinperu.pe](http://www.investinperu.pe)

