

Carta N° 109-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 08 de abril del 2025

Congresista

**FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO**

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamiento

Congreso de la República

Presente. –

Ref.: Proyecto de Ley N° 10554/2024-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarlo y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de referencia (en adelante, “el Proyecto”) que establece condiciones para la renovación de concesiones. Al respecto, manifestamos nuestro rechazo al proyecto y solicitamos su archivo por las siguientes consideraciones a desarrollar posteriormente:

- La inversión privada beneficia al país, a su desarrollo económico y social. Sectores económicos como el minero, transportes y telecomunicaciones se han visto beneficiados. Ello ha supuesto un impacto positivo en la prestación de estos servicios, así como en la generación de empleo.
- Los ingresos (llamados “utilidades” por el legislador) obtenidos producto de la operación de una concesión no supone la existencia de un beneficio económico neto al concesionario. Es posible que esas utilidades no sean sino el recupero de la inversión realizada.
- El Estado debe centrarse en promover la reducción de trabas burocráticas a la inversión privada, de modo que fomente la competencia en diversos sectores con ofertas atractivas (específicamente al momento de licitar proyectos de inversión privada).

- Las disposiciones del Proyecto implicarían el incumplimiento contractual de contratos de concesión con cláusulas de renovación automática. Frente a ello, el Estado asumiría los costos de los mecanismos solución de controversias y una eventual indemnización al concesionario.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos**  
Director Ejecutivo

## OPINIÓN LEGAL

### PROYECTO DE LEY N° 10554/2024-CR

#### **LEY QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN Y ESTABLECE CONDICIONES PARA LA RENOVACIÓN DE CONCESIONES**

1. Beneficio económico de las concesiones.

El sistema legal de concesiones manifiesta su idoneidad en el rendimiento y desarrollo que brinda como solución a las necesidades sociales del país. En ese sentido, presentamos sus resultados en los principales sectores económicos para la nación.

En el caso de sector infraestructura a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transportes (Ositrán), desde el año 2001 al año 2023, la recaudación total por retribución al Estado por la infraestructura concesionada de carreteras, aeropuertos, puertos y vías férreas fue de S/ 7,590 millones. Solo en 2023, esta retribución al Estado fue de S/ 930 millones.

Según Ositrán, desde el año 1999 hasta el 2023, la inversión comprometida acumulada por los concesionarios de la infraestructura regulada por el Ositrán fue de US\$ 17,710 millones. Mientras que las inversiones reconocidas acumuladas, en el mismo periodo, fueron de US\$ 11,273 millones.

Al 2023, del total de kilómetros de carretera comprometidos para construcción (2,486 km) por los concesionarios, se tuvo un avance del 87.6%. Mientras que del total de kilómetros de carretera comprometidos para ser intervenidos (4,078 km) por los concesionarios, se tuvo un avance del 99.5%. Estas cifras muestran las constantes inversiones que desarrollan los concesionarios para el mantenimiento de las carreteras, así como desarrollar nuevas incluidas en el contrato de concesión.

El principal aeropuerto del Perú, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, concesionado a Lima Airport Partners en 2001, pasó de movilizar 1.9 millones de pasajeros domésticos en 2001 a 13.1 millones en 2023. De la misma manera, pasó de movilizar 2.2 millones de pasajeros internacionales en 2001 a 7.3 millones en 2023.

Para el caso del Primer Grupo de Aeropuertos, que comprenden los aeropuertos de Cajamarca, Chachapoyas, Chiclayo, Huaraz, Iquitos, Pisco, Piura, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo y Tumbes, concesionados entre 2006 y 2008, pasaron de movilizar 1.8 millones de pasajeros domésticos en 2008 a 7.4 millones en 2023.

Para el caso del Segundo Grupo de Aeropuertos, que comprenden los aeropuertos de Arequipa, Ayacucho, Juliaca, Puerto Maldonado y Tacna, concesionado en 2011, pasaron de movilizar 1.8 millones de pasajeros domésticos en 2011 a 3.6 millones en 2023.

Estos incrementos en el tráfico de pasajeros en los aeropuertos concesionados pudieron ser posible gracias a la ampliación y modernización de los terminales, así como de los servicios asociados a ellos, inversiones realizadas por los concesionarios.

De igual forma, en el caso del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), en 2023, las inversiones realizadas por las empresas operadoras de telecomunicaciones fue de S/ 3,867 millones, un 13.3% más que lo invertido en 2022, cuando fueron de S/ 3,412 millones. Estas inversiones, tanto las del último año como de años anteriores, se han visto plasmadas en cuatro importantes hitos.

En primer lugar, el porcentaje de teléfonos móviles que accedieron a internet móvil pasó de ser 53% en el cuarto trimestre de 2015 a ser 88% en el cuarto trimestre de 2023.

En segundo, lugar se amplió la cobertura del internet móvil 4G LTE. El porcentaje de teléfonos móviles que accedieron a internet 4G LTE pasó de ser 18% en 2015 a 90% en 2023, pasando a ser la tecnología de internet móvil más utilizada. Esta ampliación de la cobertura de la red 4G LTE también incrementó el tráfico cursado de internet móvil desde teléfonos móviles, pasando de 14,666 terabytes en el cuarto trimestre de 2015 a 1,534,249 en el cuarto trimestre de 2023.

En tercer lugar, los usuarios de internet fijo también se vieron beneficiados por las inversiones. La velocidad promedio de descarga de internet fijo pasó de ser 2.65 Mbps (megabits por segundo) en 2015 a 121.95 Mbps en 2023. Esta mejora en la velocidad de descarga se vio fuertemente influenciada por la evolución de conexiones de fibra óptica en el país. En detalle, se pasaron de tener 4,623 conexiones de fibra óptica en 2015 a 2,018,204 en 2023.

En cuarto lugar, la evolución del acceso a internet (tanto móvil como fijo) en hogares de zonas rurales es notable. Como prueba de ello, en 2012, solo el 2% de hogares en zonas rurales contaba con conexión a internet, cifra que pasó a ser 76.6% en 2022.

En cuanto al sector minería, según cifras del Ministerio de Energía y Minas (Minem), desde el 2000 al 2024, las inversiones mineras ascendieron a US\$ 93,387 millones. Solo en 2024, las inversiones fueron de US\$ 4,961 millones.

Por un lado, el empleo directo generado en 2024 fue de 238,704, un 6.9% mayor que en 2023. Esta cifra viene en franco crecimiento ya que, en 2014, fue de 173,568. Según cifras del Minem, por cada empleo directo proveniente de la minería se generan 8 empleos indirectos, con lo cual se resalta el efecto multiplicador y la importancia de la minería como generador de empleos.

Por otro lado, también se resalta la transferencia de recursos (canon, regalías y derecho de vigencia y penalidad) generados por la minería. Estos recursos, mayormente distribuidos a gobiernos subnacionales y universidades públicas ayudan al desarrollo económico y social de las áreas de influencia a través del financiamiento de obras y servicios.

La transferencia de recursos (canon, regalías y derecho de vigencia y penalidad) generados por la minería fue de S/ 8,070 millones en 2024, un 5.3% más que lo transferido en 2023.

Transferencias de recursos (canon, regalías y derecho de vigencia y penalidad) generados por la minería (S/ millones)	
Año	Monto
2015	3,116
2016	2,706
2017	3,402
2018	4,954
2019	4,761
2020	4,261
2021	6,843
2022	11,125
2023	7,666
2024	8,070

Fuente: Mismem. Elaboración: ComexPerú.

Como se ha mostrado, las inversiones en concesiones generan beneficios significativos para el desarrollo económico y social, ya que permiten el financiamiento y la ejecución de proyectos de gran envergadura en infraestructura y servicios públicos. Para que dichas inversiones sean sostenibles para los inversionistas, es fundamental respetar los contratos establecidos. El cumplimiento de los acuerdos garantiza la confianza necesaria para que los concesionarios realicen los planes de inversión previstos, impulsen la innovación, contribuyan al crecimiento del empleo y mejoren la calidad de los servicios ofrecidos a la ciudadanía.

## 2. Mejora regulatoria.

El análisis de impacto regulatorio (AIR) es una metodología adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que busca que las normas y regulaciones sean efectivas y eficientes, es decir, que logren los objetivos trazados al menor costo posible y tengan efectos negativos mínimos, considerando principios como los de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención. En el caso peruano, este estándar se introdujo en nuestro sistema jurídico mediante el Decreto Legislativo N° 1448, como parte de la denominada "mejora de la calidad regulatoria" en el Poder Ejecutivo, y posteriormente mediante el Decreto Legislativo N° 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM.

La contraparte parlamentaria de esta mejora regulatoria se dio mediante la Resolución Legislativa del Congreso N° 023-2020-2021-CR, que dispuso la modificación de diversos artículos del Reglamento del Congreso de la República (en adelante, "el Reglamento"), incluyendo en la práctica parlamentaria determinadas disposiciones que obedecen a los estándares del AIR.

Entre estas, resaltamos lo referido a la presentación de las propuestas legislativas. El artículo 75° del Reglamento dispone expresamente que las propuestas deben contener una exposición de motivos donde se exprese el problema que se pretende resolver y los fundamentos de la propuesta, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, precisando qué artículos o partes de artículos se propone modificar o derogar, así como el análisis costo-beneficio de la futura norma legal que incluya la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con el proyecto de ley, los efectos monetarios y no monetarios de la

propuesta, su impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental.

Lo anterior garantiza que las propuestas de ley se formulan con debido sustento y evidencia, con altos niveles de calidad, lo que mejorará su debate y, de ser viable, su aprobación.

El Proyecto contiene un artículo único, que en esencia establece la prohibición de renovación de concesiones, salvo el concesionario acepte las nuevas condiciones formuladas discrecionalmente – arbitrariamente – por el Estado.

Sobre el particular, sostenemos nuestra latente preocupación por las iniciativas que desconocen los derechos de los inversionistas, y en general, por la limitación de la inversión privada en el país a través de proyectos de ley, como es el caso.

Tal como lo menciona el propio Proyecto en su Exposición de Motivos, la inversión privada permite el desarrollo del crecimiento nacional, cierra brechas de infraestructura y mejora la competitividad del país<sup>1</sup>. En más, el objetivo del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada se orienta a promover y a agilizar la inversión para contribuir al crecimiento de la economía nacional, al cierre de brechas, a la generación de empleo productivo y al fortalecimiento de la competitividad del país<sup>2</sup>.

Sin embargo, el fundamento señalado por el Proyecto para “prohibir” la renovación de las concesiones radica en que (i) la renovación de la concesión no permite exigir de manera fehaciente mejoras y ajustes en el contrato mediante una negociación, en la que el concesionario “asegure al Estado un aumento en la calidad de la prestación de los servicios”; y (ii) que es legítimo que el Estado considere que el concesionario obtuvo rendimientos económicos/financieros al solicitar la renovación del contrato de concesión.

Al respecto, en cuanto al primer punto, consideramos que el legislador debe observar la regulación de la promoción de la inversión privada en concesiones, establecida en el Decreto Legislativo N° 1362, Decreto que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.

Los contratos de concesión, bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas tienen un plazo de vigencia máximo de sesenta años, lo que supone que existe la posibilidad de establecer un plazo menor. Complementariamente, ante solicitudes de modificación o renovaciones – siempre dentro del plazo máximo – la entidad pública titular del proyecto, de acuerdo con criterios determinados, decide si otorga el plazo solicitado o, de ser pertinente, la apertura de la convocatoria a un nuevo concurso<sup>3</sup>.

Situación particular merece el caso de las renovaciones estipuladas contractualmente. En esta situación, el Estado, en el ejercicio de sus prerrogativas, se integra en una posición de igual frente al concesionario, con el objetivo de mantener una “igualdad contractual

---

<sup>1</sup> Proyecto de Ley N° 10554/2024-CR (2025). Exposición de Motivos.

<sup>2</sup> Decreto Legislativo N° 1362, Decreto que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos (2018). Artículo 5°.

<sup>3</sup> Esta disposición y adicionales son establecidas por el artículo 38° del Decreto Supremo N° 240-2018-EF, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1362.

entre las partes”. Así, es producto del acuerdo de voluntades la libre determinación de las cláusulas del contrato<sup>4</sup>, sin perjuicio de la revisión de la normativa sectorial correspondiente (que determina al contrato con una naturaleza civil).

Bajo ese marco, no resulta razonable que la renovación por cumplimiento de las cláusulas del contrato de concesión se encuentre sujeta con exclusividad a las condiciones que imponga el Estado. Se trataría no solo de un quiebre del equilibrio contractual, sino de un incumplimiento manifiesto de una de las cláusulas del contrato, contrario a lo establecido en la legislación civil<sup>5</sup>.

En ese sentido, no guardaría coherencia una modificación constitucional para disposiciones que ya existen en normas de rango legal que específicamente regulan la problemática señalada por el Proyecto, por lo que su objetivo sería una mera disposición populista.

En cuanto al segundo fundamento presentado por el Proyecto, cuestionamos el enfoque adoptado por el legislador.

Los contratos de concesión tienen una amplia vigencia por una serie de razones. Consideramos que la principal y, sobre todo, la más relevante en contraposición a la tesis del legislador, es que dicho plazo sirve para la recuperación de la inversión realizada por los inversionistas.

Al tratarse, mayormente, de inversión en actividades económicas consideradas como monopolios naturales – en donde es más eficiente que un agente económico se encargue de la producción que en un supuesto de amplia concurrencia y competencia – el monto de inversión en infraestructura en las etapas iniciales del proyecto es grande. Incluso, en dicha etapa no es raro que el concesionario no obtenga beneficio económico alguno. Es por ello que, en una siguiente etapa de ejecución del proyecto (operación), a través del cobro de tarifas reguladas por la entidad competente según el sector durante el período de tiempo estipulado, el concesionario obtiene – en palabras del legislador – utilidades.

No obstante, dicha utilidad no necesariamente implica la generación de réditos o incremento de patrimonio de la sociedad concesionaria. De hecho, el dinero percibido a través de las tarifas tiene el carácter de recupero de la inversión. Es así como se sostiene la construcción, operación y/o mantenimiento de un servicio público, sin subsidio estatal al proyecto. En teoría, así, con el vencimiento del plazo del contrato el inversionista recupera su inversión y obtiene, en la etapa final del proyecto, réditos económicos. Consideramos importante reiterar que la inversión realizada por los inversionistas refleja beneficios en el bienestar de la población, tal como se detalla en el acápite anterior.

Sin embargo, en la práctica, la ejecución de las concesiones no se desarrolla eficientemente, en muchos casos, por responsabilidad del Estado. Como ejemplo de ello se tiene el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que emitió la Ordenanza N°

---

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 295, Código Civil (1984). Artículo 1354°.

<sup>5</sup> “Artículo 1361°.

Los contratos son obligatorios en cuanto se haya expresado en ellos. (...).”

2590, que declaraba inaplicable la continuidad de proyectos de infraestructura sin autorización municipal, previsto en la Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Dicha Ordenanza fue declarada ilegal por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual, a través de la Resolución N° 290-2014/CEB-INDECOPI.

Lo anterior no permite y retrasa, evidentemente, el inicio del cobro de tarifas para amortiguar la fuerte inversión realizada en el proyecto. Es la actitud del Estado la que justifica y legitima una solicitud de renovación del plazo de concesión, con total razón, para que el inversionista proteja la inversión realizada y evite la caída en pérdidas por la prestación de un servicio público.

Sin perjuicio de lo anterior, incluso si el legislador ignora la evidencia fundamentada presentada, proponemos una disposición menos lesiva a las inversiones y proyectos de infraestructura en ejecución. Consideramos que, en todo caso, debería mantenerse como único supuesto de renovación de una concesión la convocatoria a un nuevo concurso con participación de competidores para obtener la buena pro sobre la renovación.

### 3. Conclusiones:

- La inversión privada beneficia al país, a su desarrollo económico y social. Sectores económicos como el minero, transportes y telecomunicaciones se han visto beneficiadas. Ello ha supuesto un impacto positivo en la prestación de estos servicios, así como en la generación de empleo.
- Los ingresos (llamados “utilidades” por el legislador) obtenidos producto de la operación de una concesión no supone la existencia de un beneficio económico neto al concesionario. Es posible que esas utilidades no sean sino el recupero de la inversión realizada.
- El Estado debe centrarse en promover la reducción de trabas burocráticas a la inversión privada, de modo que fomente la competencia en diversos sectores con ofertas atractivas (específicamente al momento de licitar proyectos de inversión privada).
- Las disposiciones del Proyecto implicarían el incumplimiento contractual de contratos de concesión con cláusulas de renovación automática. Frente a ello, el Estado asumiría los costos de los mecanismos solución de controversias y una eventual indemnización al concesionario.