

## COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2024-2025

### OPINIÓN CONSULTIVA 002-2024-2025-CCR/CR

**Solicitante:** Congresista Hilda Marleny Portero López, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República.

**Materia:** Alcances del control político de las comisiones ordinarias sobre las empresas concesionarias.

#### I. IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

Mediante Oficio N° 1370-2024-2025-CTC-HMPL-CR, de fecha 20 de febrero de 2025, la congresista Hilda Marleny Portero López, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicita a la Comisión de Constitución y Reglamento emita una opinión consultiva respecto a las Facultades de fiscalización y de control político de la Comisión de Transportes y Comunicaciones sobre las empresas concesionarias.

Estando al contenido del oficio antes referido, se solicita que esta Comisión realice, en particular, un análisis técnico y posteriormente emita una opinión consultiva respecto “a los alcances de la función de control político de una comisión ordinaria, como es el caso de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, sobre las empresas concesionarias del Sector Transportes y Comunicaciones.”

#### II. SOBRE LA COMPETENCIA DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PARA EMITIR LA PRESENTE OPINIÓN

La competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento para emitir la presente opinión se justifica tomando en cuenta lo previsto en los artículos 34 y 71 del Reglamento del Congreso, que faculta a las Comisiones Ordinarias a presentar informes de opinión para absolver consultas especializadas sobre cualquier asunto que se les consulte, y además establece la obligación de que estos informes, serán bien fundamentados, precisos y breves, conforme a los siguientes términos:

**“Artículo 34.- Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación**  
Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos

miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesorios. Los miembros accesorios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas [...] [Énfasis agregado].

#### **“Informes**

**Artículo 71.** Los informes son los instrumentos que contienen la exposición detallada del estudio realizado, de lo actuado y las conclusiones y recomendaciones de las Comisiones de Investigación, de trabajo coordinado con el Gobierno y de aquellas que se conformen con una finalidad específica y deban presentar informe dentro de un plazo prefijado. Las Comisiones Ordinarias también presentan informes para absolver consultas especializadas.

Los informes de las Comisiones Ordinarias emitiendo opinión sobre cualquier asunto que se les consulte, serán bien fundamentados, precisos y breves [...] [Énfasis agregado].

En atención a ello, esta Comisión emite la presente opinión consultiva:

### **III. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA**

Si bien, el pedido de opinión consultiva formulado por la señora congresista Hilda Marleny Portero López gira en torno a las facultades de fiscalización y de control político de las comisiones ordinarias del Congreso de la República, como es el caso de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, sobre las empresas concesionarias, se pueden identificar de su pedido las siguientes cuestiones, las que servirán como línea base para el desarrollo del presente informe:

1. ¿Cuál es el objeto y la naturaleza jurídica de las empresas concesionarias?
2. ¿Los servicios que brindan las empresas concesionarias del sector Transportes y Comunicaciones están relacionadas con el interés público?
3. ¿Las comisiones ordinarias del Congreso de la República, entre ellas la Comisión de Transportes y Comunicaciones, tienen facultades de fiscalización y de control político sobre las empresas concesionarias?

### **IV. MARCO NORMATIVO**

#### **Constitución Política del Perú**

#### **Artículo 102.- Atribuciones del Congreso**

Son atribuciones del Congreso:

(...)

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

(...)

## Reglamento del Congreso de la República

### Función del Control Político

**Artículo 5.** La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, la declaratoria de regímenes de excepción y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

### Las Comisiones. Definición y Reglas de Conformación

**Artículo 34.** Las Comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, cuya función principal es el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la Administración Pública. Asimismo, les compete el estudio y dictamen de los proyectos de ley y la absolución de consultas, en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Cada comisión está integrada por miembros titulares y accesitarios, con excepción de la Comisión de Inteligencia, cuyos miembros son titulares y permanentes, no contando con miembros accesitarios. Los miembros accesitarios reemplazan en caso de ausencia, al respectivo titular del mismo grupo parlamentario, para los efectos del cómputo del quórum y de las votaciones, sin perjuicio de los derechos que les corresponden como Congresistas.

(...)

### Clases de Comisiones

**Artículo 35.** Existen cuatro clases de Comisiones:

**a) Comisiones Ordinarias;** encargadas del estudio y dictamen de los asuntos ordinarios de la agenda del Congreso, con prioridad en la función legislativa y de fiscalización. El Presidente del Congreso, en coordinación con los Grupos Parlamentarios o previa consulta al Consejo Directivo del Congreso, propone el número de Comisiones Ordinarias teniendo en cuenta la estructura del Estado. Sin embargo, deben conformarse por lo menos las siguientes Comisiones Ordinarias:

(...)

23. Transportes y Comunicaciones.

(...)

## V. ANÁLISIS DE LA CONSULTA

### 5.1. La Concesión

El concepto de concesión es un instituto de Derecho Administrativo, al que la Administración recurre para que los particulares colaboren con ella en la prestación de determinados servicios públicos.

Hay concesión de servicio público cuando una persona pública (el concedente) confía contractualmente, por un plazo determinado, la ejecución del servicio a una persona que ha escogido libremente (el concesionario).

En nuestro ordenamiento jurídico según el inciso 8 del artículo 5 del reglamento del Decreto Legislativo 1362-Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 240-2018-EF del 29 de Octubre del 2018 se define a la concesión como:

*“El acto administrativo por el cual las entidades públicas titulares de proyectos otorgan a un Inversionista la ejecución y explotación de infraestructura pública o la prestación de servicios públicos, por un plazo determinado, cuyos derechos y obligaciones están regulados en el respectivo Contrato.”*

Siguiendo a MATLLA CORREA<sup>1</sup> se pueden definir las siguientes características del instituto de la concesión:

#### a) Es un acto de derecho público

La concesión es un acto de Derecho Público porque en ella interviene como sujeto la Administración Pública en su carácter de poder público, y persiguiendo también un fin con tal significación. Además, el objeto de la relación, ya sea un servicio, una obra o un bien, estará impregnado de esa naturaleza.

#### b) Es bilateral

Porque requiere el consentimiento de las partes que se vinculan jurídicamente para que el acto produzca los efectos previstos; y porque la voluntad de ambas

---

<sup>1</sup> Acerca del concepto y las características de las concesiones.- Lic. Andry Matilla Correa.- Catedrático de la Facultad de Derecho de La Habana-Cuba.- 2001.- <https://cuba.vlex.com/vid/caracteristicas-concesiones-administrativas-50065514>

interviene en el fondo del acto, aunque no de forma idéntica y con el mismo alcance.

**c) En principio, es un acto discrecional**

Por la naturaleza de los derechos o facultades que involucra la concesión es un acto cuyo otorgamiento, en principio, debe depender básicamente de la Administración, pues se refiere a una esfera de su competencia exclusiva.

**d) Es intuitu personae**

Se refiere a que la concesión se otorga considerando las cualidades y características específicas del concesionario. Esto significa que la concesión no puede ser transferida libremente a terceros sin la autorización de la administración pública, ya que la selección del concesionario se basa en su capacidad, experiencia y confiabilidad para cumplir con las obligaciones contractuales.

**e) Origina derechos para el concesionario**

La mayoría de los estudiosos del Derecho Administrativo han visto en esta característica el punto esencial de la concesión. En virtud del acto concesional nacen, aparecen, se originan, nuevos derechos para el concesionario; los cuales, con anterioridad al otorgamiento, no figuraban en su esfera subjetiva.

**f) El concedente se reserva facultades exclusivas y unilaterales**

Como la Administración-concedente traspasa derechos que le son inherentes por su naturaleza, no puede desentenderse ni desvincularse de ellos, porque tiene que velar y garantizar que la actividad concedida se cumpla de acuerdo con las condiciones establecidas en el acto, para que la satisfacción del interés público - fin principal que se persigue con la concesión - no se vea afectada.

**g) Es temporal**

La temporalidad de las concesiones es un aspecto importantísimo en la existencia de las mismas, pues es la garantía de que la Administración no otorga definitivamente una esfera de su competencia al concesionario. Por otro lado, le asegura al concesionario la posibilidad de amortizar las inversiones y percibir las ganancias económicas que se proyecta.

**h) Es un acto formal**

El acto de concesión es eminentemente formal. Requiere para su existencia, de la forma escrita y de otros requisitos solemnes que impone la legislación al respecto, so pena de que el acto sea inexistente, o pueda ser declarada su nulidad o anulabilidad. Es decir, la forma es un requisito esencial del acto.

**i) La actividad objeto de la concesión, en principio, corre por cuenta y riesgo del concesionario**

Una vez otorgada la concesión, el concesionario asume la responsabilidad principal por la gestión y ejecución del servicio o infraestructura concedida según los términos del contrato. Esto implica que el concesionario debe afrontar los riesgos asociados con la prestación del servicio, incluyendo los financieros, operativos y legales.

**j) En la concesión hay un vínculo directo con los terceros**

La relación entre el concedente y el concesionario no se limita a estos dos sujetos, sino que también involucra a terceros, como usuarios o contribuyentes. Este vínculo se establece porque la concesión otorga al concesionario derechos y obligaciones frente a terceros, especialmente en lo que respecta a la prestación de servicios públicos o la explotación de bienes de dominio público.

**k) La concesión tiene siempre un trasfondo económico**

Las concesiones son otorgadas ante la imposibilidad de la administración pública de llevarlas a cabo directamente, o, también responde a motivos de política económica, aun cuando ese ente tenga la aptitud financiera y los recursos para ello. Estos acuerdos entre el Estado y entidades privadas buscan no solo la gestión eficiente de servicios públicos o infraestructuras, sino también generar beneficios económicos tanto para el Estado como para el concesionario.

## **5.2. Naturaleza de la Concesión**

Siguiendo a CALAFELL<sup>2</sup>, podemos señalar que existen tres grandes posiciones para definir la naturaleza de la concesión, las mismas que van desde una visión puramente contractual hasta una visión de concesión como un acto unilateral y discrecional del Estado, así como también una tercera aproximación mixta a la figura concesional. Más que analizar o enjuiciar los fundamentos de cada una de las posiciones existentes, nos interesa hacer una descripción que explique, de manera general, las alternativas posibles para una elección orientada hacia una visión unificada de concesión. La visión contractual explicada por CALAFELL, implica concebir la concesión como un contrato sujeto a la reglas del derecho civil, tanto en su formación como en su interpretación y los consecuentes de derechos y obligaciones a que da origen. Para esta visión, el Estado se desempeña civilmente como parte contratante. Lo importante de esta visión, más allá de sus limitaciones, es que concibe la concesión como un compromiso obligatorio de las partes con el cumplimiento de las prestaciones a su cargo. En esta visión, no es posible relativizar la existencia de dichas obligaciones basado en criterios de interés público. Las obligaciones de ambas partes deben cumplirse como en cualquier contrato.

---

<sup>2</sup> CALAFELL, Jorge E. Teoría General de la Concesión. En: Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N° 26. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM. México D.F. 1996, Pp.216-218.- En

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/15226>

Como visión contrapuesta al enfoque contractual señalado, aparece la visión de la concesión como acto unilateral. De acuerdo al autor en mención, esta concepción implicaría que la concesión genera una situación de privilegio a favor del Estado, en atención a que se podría modificar o revocar el régimen al que está sujeta la concesión, cuando así lo exija el interés público. Sobre esta visión CALAFELL señala que mientras más se aleje el Estado de la concepción de una economía liberal o de mercado, y se acerque hacia la economía socialista o estatizante, esta tesis tomará mayor fuerza.

En cuanto a la concepción mixta, CALAFELL señala que es la más aceptada, siendo que la misma tuvo origen en el derecho francés. De acuerdo con este autor, esta visión concibe la concesión como un acto mixto, que se descompone en dos elementos; la situación reglamentaria y el contrato administrativo, de donde se desprenderían dos fases: acto unilateral y acto contractual.

Coincidiendo con el autor citado, la situación reglamentaria resulta de la organización del objeto de la concesión y es la más importante, mientras que la situación contractual es generalmente de carácter financiero y está subordinada a la situación reglamentaria.

### **5.3. Tipos de Concesiones**

De acuerdo con la doctrina existen varios tipos de concesiones, cada uno adaptado a las particularidades del servicio o proyecto en cuestión:

- Concesiones de obra pública: En las cuales una empresa construye una infraestructura y luego opera y mantiene esa obra durante el tiempo establecido.
- Concesiones de servicios: Donde se otorga el derecho a operar un servicio público, como el transporte o el suministro de agua.
- Concesiones administrativas: A menudo relacionadas con los derechos de uso de bienes del Estado.

### **5.4. Concepto y naturaleza jurídica de las empresas concesionarias**

El artículo 5 del Decreto Legislativo 758, mediante la cual se dictan normas para la promoción de las inversiones privadas en la infraestructura de servicios públicos, define a la concesión como acto administrativo por el cual el Estado, con el objeto que el concesionario realice determinadas obras y servicios fijados o aceptados previamente por el organismo concedente, le otorga el aprovechamiento de una obra para la prestación de un servicio público, por un plazo establecido.

Estando a dicha definición normativa en concordancia con el artículo 1 del referido decreto, las empresas concesionarias son personas jurídicas de derecho privado nacionales o extranjeras que mediante contratos administrativos asumen la prestación de servicios para la construcción, reparación, conservación y explotación de obras públicas.

Este carácter mixto (privado en su estructura, pero público en su finalidad) las coloca bajo el escrutinio del control político en aspectos relacionados con el cumplimiento de sus obligaciones contractuales y su impacto en el interés público.

En tal sentido, el contrato de concesión otorga al Estado facultades para supervisar y fiscalizar el cumplimiento del servicio público delegado. Esto incluye garantizar que los servicios sean brindados con eficiencia, continuidad y calidad, conforme a lo estipulado en los términos del contrato y las normas legales aplicables.

## 5.5. El Interés Público

El interés público es un principio que se considera fundamental en el derecho constitucional, y que se debe anteponer al interés privado. En el caso de las obras y de servicios públicos, el interés público puede primar sobre los derechos individuales cuando se trata de proteger derechos fundamentales.

El interés público es un concepto que se refiere a aquello que beneficia a la sociedad en su conjunto, en lugar de a un interés individual. Es un valor democrático que se considera un fin del Estado.

Si bien, no es un concepto unívocamente definido, la expresión se usa para reflejar el postulado de que la finalidad de las acciones del Estado, o de las instituciones de una comunidad políticamente organizada, ha de ser el bien (felicidad, interés, utilidad o beneficio) del conjunto del pueblo (la totalidad de los que componen una nación).<sup>3</sup> La defensa de los intereses nacionales es el propósito declarado de la acción exterior de los Estados.

Al respecto, el Tribunal Constitucional<sup>4</sup> ha señalado que *"El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa"*. Añade que *"La administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público."*

---

<sup>3</sup> *Life, liberty and the pursuit of happiness* ("vida, libertad y la búsqueda de la felicidad"), en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776; ... *bonheur de tous ... l'utilité commune* ("felicidad de todos ... la utilidad común"), en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789; ... *el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación*, en la Constitución política de la monarquía española de 1812; ... *la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran [la nación española]*, en la Constitución española de 1978.

<sup>4</sup> EXP. N.º 0090-2004-AA/TC.- Sentencia del Tribunal Constitucional.- FJ. 11.- <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=El%20inter%C3%A9s%20p%C3%BAblico%20tiene%20que,existencia%20de%20la%20organizaci%C3%B3n%20administrativa>.

## 5.6. Principios Sustantivos y Principios Adjetivos de Interés Público

Luego de haber analizado el concepto de interés público, es necesario señalar principios que deben servir de base o fundamento para establecer políticas públicas de unidad y coherencia y estructurar, a partir de ellos, instituciones jurídicas estables. Siguiendo al CORREA FONTESILLA los hemos clasificado en principios sustantivos y principios adjetivos<sup>5</sup>. Los principios sustantivos están destinados a proponer definiciones y criterios de interés público que permitan identificarlos y estructurar las normas correspondientes. Ellos son:

- a) Respaldo a políticas que protejan y respeten los derechos esenciales de la persona humana, su dignidad y seguridad; limiten las desigualdades, fomenten la gobernabilidad democrática, reconozcan y amparen a los grupos intermedios y promuevan el bien común.
- b) Libertad de las personas para elegir y decidir acerca de los valores sociales, económicos, políticos y culturales, y su jerarquía.
- c) Participación con igualdad de oportunidad en la vida nacional.
- d) Consultar mecanismos naturales para el establecimiento de normas jurídicas que permitan su cabal aplicación y juzgamiento.
- e) Estimular la interdependencia y equilibrio de los poderes del Estado, como asimismo el desarrollo de los principios que orientan la organización administrativa estatal y el ejercicio de las funciones públicas.
- f) Obtención de resultados con un mínimo de coerción a través del perfeccionamiento de sistemas jurídicos nacionales o supranacionales.

Los principios adjetivos, por su parte, son proposiciones respecto a los medios más adecuados para lograr los criterios sustantivos o de contenido y su empleo correcto en circunstancias concretas. Ellos son:

- a) Rechazo a los criterios relativos que importen el menoscabo de valores básicos aceptados.
- b) Proyectar acontecimientos futuros –prospectiva– para prevenir, seleccionar y dar anticipada solución a problemas de interés público.
- c) Aplicar técnicas –como es la invención de políticas– destinadas a llevar a cabo objetivos de mediano y largo plazo.

## 5.7. El Control Político

El Congreso de la República, conforme lo señala el Artículo 2 de su Reglamento es el órgano representativo de la Nación, encargado de realizar las funciones

---

<sup>5</sup> Algunas consideraciones sobre el interés público en la Política y el Derecho.- Jorge Correa Fontecilla, Jefe de la División de Coordinación e Información Jurídica de la Contraloría General de la República de Chile.- 2006.- <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2254414.pdf>

legislativas, de control político y las demás que establece la Constitución del Estado.

El poder político, lo podemos definir de manera general como la potestad del Poder Legislativo por la que puede evaluar la responsabilidad en su gestión por parte de los funcionarios públicos, con independencia de otras como la penal o la administrativa; potestad que es ejercida en el Congreso por intermedio de los congresistas de la República y sus órganos parlamentarios como son las comisiones ordinarias y las comisiones de investigación.

El Tribunal Constitucional<sup>6</sup> ha señalado que el control político se caracteriza por ser institucionalizado, ya que lo realiza un órgano con arreglo a una serie de procedimientos; tiene como agente de control a un órgano «cualificado por su condición política», como el Parlamento en lugar de uno jurisdiccional; su objeto de control son los órganos de poder sea directa o indirectamente a través de sus actuaciones; puede ser sucesivo o preventivo; es subjetivo, porque el parámetro de control no está objetivado, es disponible y no necesariamente es preexistente; además, es voluntario porque el órgano de control decide qué controla y cuándo controla.

#### **5.8. La función de representación como base del control político**

El artículo 93 de la Constitución Política del Perú establece que los congresistas representan a la nación, en cuyo mérito son representantes directos de la población encargados de velar por sus intereses y garantizar que los servicios públicos esenciales se presten adecuadamente. En este sentido, las empresas concesionarias, al ser responsables de servicios públicos delegados por el Estado, están sujetas al escrutinio político para asegurar que cumplan con su finalidad social.

La función de representación otorga a los congresistas la legitimidad para actuar como intermediarios entre la población y las entidades privadas que gestionan servicios públicos. Esto implica que las comisiones ordinarias, como la Comisión de Transportes y Comunicaciones, tienen el deber de supervisar cómo estas empresas afectan a los usuarios y garantizan el bienestar colectivo.

Las concesiones son actos administrativos destinados a satisfacer necesidades públicas mediante la colaboración con particulares. Por ello, cualquier deficiencia en la prestación del servicio público impacta directamente en la calidad de vida de los ciudadanos. Frente a ello, la función representativa obliga a los congresistas a intervenir políticamente para fiscalizar dichos impactos.

El artículo 102 de la Constitución Política y el artículo 5 del Reglamento del Congreso refuerzan esta facultad al señalar que el Congreso debe velar por el respeto a las leyes y garantizar la responsabilidad de los infractores. En este contexto, el control político sobre empresas concesionarias no solo es una

---

<sup>6</sup> Expediente 00007-2021-PCC/TC, Pleno. Sentencia 321/2023 FJ. 52

atribución legal, sino también un mandato derivado del deber constitucional de representación.

### **5.9. Ámbitos del control político en las empresas concesionarias**

Estando al análisis previamente realizado, las comisiones ordinarias del Congreso, entre ellas, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, pueden realizar acciones de control político sobre las empresas concesionarias en los siguientes aspectos:

1. Prestación del servicio público: Supervisar que los servicios prestados cumplan con estándares de calidad, continuidad y regularidad establecidos en los contratos de concesión.
2. Impacto en la población: Evaluar cómo los servicios afectan directamente a los usuarios, garantizando accesibilidad, seguridad y eficiencia.
3. Cumplimiento normativo: Fiscalizar que las empresas concesionarias cumplan con las disposiciones legales y regulatorias relacionadas con sus actividades.
4. Uso adecuado de bienes públicos: Fiscalizar que los bienes estatales entregados en concesión sean utilizados exclusivamente para los fines previstos.

Cabe precisar que, dichas facultades de control político no deben de exceder el ámbito de lo estrictamente relacionado con la prestación de los servicios públicos y su impacto en la población.

En dicha línea, el control político no debe extenderse a aspectos internos o privados que no estén directamente relacionados con la prestación del servicio público. Así, por ejemplo:

- No se puede intervenir en decisiones sobre contratación o gestión del personal interno.
- No es competencia fiscalizar estados financieros o decisiones empresariales privadas que no impacten directamente en el cumplimiento del contrato ni el interés público.
- No se puede intervenir en las estrategias comerciales o administrativas internas que no afecten al interés público.

### **5.10. Las Empresas Concesionarias consideradas por la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General como “entidades” de la Administración Pública.**

Conforme lo prescribe el numeral 8 del Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, son

consideradas como “entidades de la Administración Pública”; lo que, implica una integración de dichas entidades privadas al ámbito de la administración pública.

A partir de dicho precepto normativo, las empresas concesionarias adquieren doble personalidad jurídica:

- Como entes privados en sus actos de gestión empresarial interna (organización, laboral, financiera, comercial o decisiones privadas)
- Como entes administrativos cuando ejercen potestades públicas delegadas a través de contratos de concesión, autorización o delegación.

Es justamente, en el segundo ámbito, donde cobra relevancia y encuentra un sustento adicional la intervención del Parlamento para realizar control político respecto de las actividades de la empresa concesionaria, pero teniendo como límite, las que estén vinculadas con los términos y objeto del contrato de concesión.

#### **5.11. Los representantes y/o directivos de las empresas concesionarias y los delitos contra la administración pública.**

A tenor de lo dispuesto en los artículos 397, 397-A, 398 y 398-A del Código Penal, los representantes y/o directivos de las empresas concesionarias son pasibles de ser considerados autores del delito de cohecho activo en cualquiera de sus modalidades. Asimismo, pueden ser considerados cómplices primarios, cómplices secundarios o instigadores de los delitos contra la administración pública conforme lo regulado en los artículos 376 al 401 del mismo cuerpo normativo.

Si el Código Penal permite sancionar a los directivos de empresas concesionarias por delitos graves como el cohecho activo, entonces con mayor razón resulta razonable y oportuna la intervención del control político sobre los actos concesionados, pues este control es menos invasivo que las sanciones penales.

En tal sentido, el control parlamentario actúa como un mecanismo adicional que contribuye a la supervisión de la legalidad y efectividad en la gestión de las concesiones que realiza el Estado.

#### **5.12. Finalidad de las empresas concesionarias en el sector Transportes y Comunicaciones**

Los contratos de concesión celebrados en el ámbito del sector Transportes y Comunicaciones conforme se aprecia de la información institucional del Ministerio de Transportes y Comunicaciones<sup>7</sup> tienen como finalidad desarrollar obras de infraestructura y servicios de los rubros transportes y comunicaciones, con el objetivo de mejorar la conectividad física y digital de los ciudadanos; buscando de manera general la reducción de costos y tiempos de viaje, en la

<sup>7</sup> <https://www.gob.pe/institucion/mtc/institucional>

planificación y ejecución de obras de infraestructura vial, acuática, aérea y ferroviaria en todo el país e impulsar la ampliación de la cobertura de los servicios de telecomunicaciones a toda la población, de manera segura, sostenible, inclusiva y competitiva, orientada a la integración y desarrollo nacional; y, por lo tanto los servicios que brindan están orientados a satisfacer el interés público.

### **5.1. Competencia de las Comisiones Ordinarias**

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento del Congreso, las comisiones ordinarias tienen como función principal el seguimiento y fiscalización del funcionamiento de los órganos estatales y, en particular, de los sectores que componen la administración pública. En este contexto normativo, tienen la facultad de supervisar los sectores vinculados con su especialidad así, por ejemplo, la Comisión de Transportes y Comunicaciones tiene competencia para supervisar el sector transportes y comunicaciones, lo que incluye las empresas concesionarias que operan bajo contratos con el Estado.

Por su parte, el artículo 5 del mismo reglamento define el control político como un mecanismo para garantizar el cumplimiento de las leyes, la correcta disposición de recursos públicos y la responsabilidad administrativa. Esto legitima a la Comisión para ejercer control político sobre las empresas concesionarias en aspectos que afecten directamente a los usuarios o al interés público.

### **5.2. Competencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones sobre sus alcances de control político sobre las empresas Concesionarias del Sector Transportes y Comunicaciones.**

La Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República tiene una competencia clara para supervisar y controlar las actividades del sector transportes y comunicaciones, entre ellas a las empresas concesionarias que se encuentran en dicho ámbito. Ello se sustenta en la especialidad de la materia y en las facultades que la Constitución y la ley le confieren al Congreso de la República.

En tal sentido, la Comisión de Transportes y Comunicaciones tiene un papel vital en la supervisión y control de las empresas concesionarias del sector, más aún cuando en dicho ámbito muchos de los activos concesionados constituyen activos críticos nacionales, dentro de los que se encuentran aeropuertos internacionales, carreteras y autopistas, puertos marítimos estratégicos, redes ferroviarias, redes de fibra óptica, centros de datos y servidores nacionales, estaciones de transmisión de radio y televisión, cuya afectación, interrupción o destrucción tendría un impacto aún más grave en la seguridad, economía, salud pública o funcionamiento del Estado.

Por lo tanto, es fundamental que la Comisión de Transportes y Comunicaciones ejerza un control activo y efectivo para prevenir o corregir situaciones que puedan afectar negativamente a los ciudadanos y el interés público.

Ahora bien, estando a lo dispuesto por el Reglamento del Congreso y la práctica parlamentaria, este control en relación con las empresas concesionarias se podría realizar a través de mecanismos de fiscalización y supervisión tales como:

- a. Citaciones e invitaciones a las sesiones de la comisión a comparecer a los representantes de las empresas concesionarias para que expliquen su desempeño y respondan preguntas sobre el cumplimiento de sus contratos.
- b. Pedidos de informes a los ministerios, a los organismos reguladores y a la Contraloría General de la República sobre el cumplimiento del contrato de concesión, existencia de irregularidades o indicios de actos de corrupción.
- c. Visitas in situ para verificar el estado de la infraestructura concesionada (carreteras, aeropuertos, puertos, telecomunicaciones, etc.).
- d. Recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre cambios en la regulación de concesiones.
- e. Presentación de denuncias ante la Contraloría, Fiscalía o Poder Judicial si detecta incumplimientos al contrato de concesión, irregularidades o actos de corrupción.
- f. Otros vinculados estrictamente con la prestación de servicios u obras públicas.

## VI. CONCLUSIONES

En mérito a las consideraciones previamente señaladas se arriba a las siguientes conclusiones:

**Primera:** El control político es una función que la Constitución Política del Perú confiere al Congreso de la República como órgano representativo de la nación a fin de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores; en mérito al cual, puede fiscalizar y supervisar todos los actos que involucren recursos e interés público.

**Segunda:** Las comisiones ordinarias del Congreso de la República, entre ellas la Comisión de Transportes y Comunicaciones, están plenamente facultadas para ejercer control político sobre empresas concesionarias en aspectos relacionados al ámbito de su competencia y siempre que estén directamente vinculados con la prestación de servicios públicos, obras, infraestructura o recursos públicos.

**Tercera:** El control político respecto de las empresas concesionarias no abarca aspectos internos como gestión organizacional, laboral, financiera, comercial o

decisiones empresariales privadas que no impacten directamente en el cumplimiento del contrato de concesión ni en el interés público.

El presente informe de opinión consultiva fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 18 de marzo de 2025, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Camones Soriano, Lady Mercedes; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Moyano Delgado, Martha Lupe; Alegría García, Arturo; Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martín; Elías Ávalos, José Luis; Calle Lobatón, Digna; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Mita Alanoca, Isaac; Muñante Barrios, Alejandro; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Soto Palacios, Wilson; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Williams Zapata, José Daniel; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Caverro Alva, Alejandro Enrique; Valer Pinto, Héctor; Morante Figari, Jorge Alberto; Flores Ramírez, Alex Randu; Echaíz de Núñez Izaga, Gladys Margot; con ningún voto en **contra**; con el voto en **abstención** de los congresistas: Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Cutipa Ccama Víctor Raúl; Luque Ibarra, Ruth.

Dese cuenta  
Sala de sesiones  
Lima, 18 de marzo de 2025.

**FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO**  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*



## Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”*