

**COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Primera Legislatura**

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, el Proyecto de Ley 10353/2024-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del congresista Waldemar Cerrón Rojas, por el que se propone “Ley que incorpora el Canon del Espacio Aéreo del Territorio Nacional”.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría, en la cuarta sesión ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, celebrada en Lima, el 29 de setiembre de 2025, contando con los votos a favor de los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, Segundo Héctor Acuña Peralta, Isabel Cortez Aguirre, Jorge Luis Flores Ancachi, Mery Eliana Infantes Castañeda, Jeny Luz López Morales, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, José Bernardo Pazo Nunura, Hilda Marleny Portero López, Rosío Torres Salinas, Héctor Valer Pinto, Norma Martina Yarrow Lumbreras, Oscar Zea Choquechambi y Cruz María Zeta Chunga.

Se abstuvo el congresista Wilson Quispe Mamani.

Votaron en contra las congresistas María Antonieta Agüero Gutiérrez y María Elizabeth Taipe Coronado

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1 Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley 10353/2024-CR ingresó al Área de Trámite Documentario el 26 de febrero de 2025, fue decretado e ingresó a las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y de Transportes y Comunicaciones en esa misma fecha, como primera y segunda comisión dictaminadora, respectivamente.

La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera lo tiene en estudio actualmente.

Verificado que la iniciativa legislativa cumple con lo dispuesto en los 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República, se procedió a su estudio y a solicitar las opiniones correspondientes.

I.2 Antecedentes parlamentarios

Durante el periodo parlamentario 2021-2026 no se ha encontrado proyectos de ley que contengan materia similar, es decir que propongan canon para el espacio aéreo.

II. CONTENIDO DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley 10353/2024-CR, que propone la Ley que incorpora el Canon del Espacio Aéreo del Territorio Nacional, plantea crear un canon por el uso del espacio aéreo peruano, que sería distribuido entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, que incluyen los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales y distritales.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO
DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE
INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL
TERRITORIO NACIONAL**

La fórmula legal contiene dos artículos y tres disposiciones complementarias finales.

El **artículo 1°**, contiene el objeto y la finalidad de la Ley

El **artículo 2°**, propone la incorporación del Título XI del Canon Aéreo en la Ley N° 27506, Ley de Canon, y propone incorporar en dicho título, el artículo 17° respecto del canon aéreo, y el artículo 18° referido a la distribución del canon aéreo.

La **primera** disposición complementaria final menciona la adecuación de la reglamentación.

La **segunda** disposición complementaria final establece la implementación de la Ley.

La **tercera** disposición complementaria final refiere a una derogatoria.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú.
- Ley 27506, Ley de Canon, y sus modificatorias.
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización y sus modificatorias.
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y sus modificatorias.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y sus modificatorias.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y sus modificatorias.
- Decreto Supremo N° 005-2002-EF, que aprueba el Reglamento de la Ley de Canon.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPOSICIÓN LEGISLATIVA

IV.1 Análisis técnico

La Comisión de Transportes y Comunicaciones, ha evaluado el Proyecto de Ley 10353/2024-CR, que propone la Ley que incorpora el Canon del Espacio Aéreo del Territorio Nacional, en favor de los gobiernos regionales y locales; y luego de realizar el análisis técnico, jurídico y económico, concluye que la iniciativa legislativa presenta inconsistencias que se pasan a detallar:

Inexistencia de explotación económica directa del espacio aéreo

De conformidad con lo señalado por la Ley 27506, Ley de Canon, el espacio aéreo no constituye un recurso natural explotable, dado que no existe actividad extractiva ni aprovechamiento económico directo que permita la calificación como fuente generadora de canon; por consiguiente, la interpretación forzada vulnera el principio de legalidad tributaria y desnaturaliza el régimen legal del canon.

Doble imposición tributaria y afectación del sector aeronáutico

La creación del canon aéreo implicaría una doble carga tributaria para las aerolíneas que ya pagan tasas por el uso de la infraestructura aeroportuaria, navegación aérea y servicios conexos, que generaría distorsiones económicas que afectarían la

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO
DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE
INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL
TERRITORIO NACIONAL**

competitividad del transporte aéreo y especialmente a los usuarios de los servicios de los departamentos y provincias con baja conectividad aérea.

Inconstitucionalidad de la proposición legislativa

La iniciativa legislativa no define con precisión por qué debe crearse el canon del espacio aéreo. La base legal que ampara y su integración al régimen fiscal vigente genera inseguridad jurídica, y no cumple con los principios constitucionales tributarios de legalidad, capacidad contributiva y la no confiscatoriedad, en razón a que el artículo 74° de la Constitución Política, establece: *“Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio. Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.”*

La naturaleza tributaria de la propuesta de ley de canon aéreo constituye una categoría tributaria, que tiene por finalidad recaudar ingresos por el uso del espacio aéreo y distribuirlos entre los tres niveles de gobierno; y conforme a lo señalado por el artículo 70° inciso c) y el artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República, la comisión puede inhibirse cuando la materia no corresponde a su competencia; y en este caso, el proyecto de ley versa sobre la creación de una categoría tributaria (canon aéreo), que corresponde pronunciarse a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.

Existe ausencia del vínculo directo con materia de regulación respecto a infraestructura, operación y prestación de servicios de transporte aéreo; por consiguiente, la Comisión de Transportes y Comunicaciones no tiene competencia sobre el diseño tributario ni distribución fiscal intergubernamental.

Ausencia de estudios técnicos y económicos

La iniciativa legislativa carece de información sobre estudios técnicos, económicos y financieros, que sustenten su viabilidad, tampoco se proyecta el impacto económico en el costo de los boletos aéreos al aplicarse la norma, la afectación de la conectividad en regiones ni efectos sobre los sectores dependientes como la actividad del turismo, el comercio exterior y sobre la inversión aeroportuaria, y dicha omisión vulnera el principio de razonabilidad legislativa y dificulta la evaluación costo-beneficio.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO
DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE
INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL
TERRITORIO NACIONAL**

Impacto negativo en la inversión y la conectividad aérea

La implementación del canon aéreo podría desincentivar la inversión privada en infraestructura aeroportuaria, afectando así la modernización de aeropuertos y el desarrollo de nuevas rutas, al producirse el incremento en los costos operativos que podría reducir la demanda de vuelos, lo que impactaría directamente en la industria del turismo.

Incompatibilidad con el Convenio de Chicago de 1944

El Convenio de Chicago de 1944, como marco legal internacional relevante, prohíbe la imposición de tasas por sobrevuelo sin aterrizaje, salvo por servicios prestados, y la creación de cano sin contraprestación efectiva vulneraría este principio, exponiendo al Estado peruano a conflictos con la Organización de Aviación Civil Internacional, en razón a que el Convenio establece lo siguiente:

- El artículo 1°, reconoce la soberanía exclusiva de cada estado sobre su espacio aéreo.
- El artículo 3°, prohíbe el uso del espacio aéreo para actos coercitivos o discriminatorios.
- El artículo 15°, prohíbe imponer tasas por sobrevuelo sin aterrizaje, salvo por servicios prestado como la navegación y el control aéreo.

Imponer un canon por el uso del espacio aéreo sin prestación efectiva de servicios, sería contrario a los principios señalados en el convenio.

Evaluación del artículo 74 de la Constitución Política

A continuación, se presenta una matriz de evaluación del proyecto de ley en estudio comparado con el artículo 74 de la Constitución Política y las observaciones técnicas resultantes.

Matriz de evaluación constitucional del artículo 74 de la Constitución Política

Elemento constitucional	Evaluación del Proyecto de Ley 10353/2024-CR	Observaciones técnicas
Reserva de Ley tributaria	No se acredita si el canon que se propone se crea por ley o se califica como tasa regulada por decreto supremo.	El proyecto de Ley denomina “canon” a una figura que implica recaudación tributaria sin definir si es impuesto, tasa o contribución.
Principio de legalidad¹	No se precisa si el canon se integra al sistema tributario nacional o si se crea como una figura sui generis.	La falta de definición tributaria impide verificar si cumple con el principio de legalidad.

¹ Exp. 3202-2003-AA/TC

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL TERRITORIO NACIONAL

Competencia subnacional	Se propone redistribuir el canon a gobiernos regionales sin definir si tienen competencia para administrar.	El Art. 74° solo permite a gobiernos subnacionales crear tasas y contribuciones no impuestos.
Prohibición de confiscatoriedad²	No se analiza si el canon afecta la rentabilidad de operadores aéreos	Podría tener efecto son confiscatorias si se superpone con tasas aeronáuticas existentes.
Principio de igualdad y capacidad contributiva³	No se evalúa si el canon afecta de forma diferenciada a los operadores de aeronaves según la ruta.	Podría generar desigualdad si no se ajusta a capacidad económica o uso efectivo del espacio aéreo.
Prohibición de normas tributarias en Leyes de Presupuesto o DU	No se vulnera este principio.	El proyecto de ley se presenta como una ley ordinaria, no como presupuestal ni de urgencia.
Vigencia de tributos	No se establece fecha de entrada en vigor.	El Art. 74° exige que tributos de periodicidad anual rigen desde el 1 de enero del año siguiente.

IV.2 Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la proposición legislativa

Análisis de necesidad

- El proyecto parte de la premisa de que el espacio aéreo es un recurso natural explotable, lo cual no es jurídicamente válido. Según la Ley 27506, Ley de Canon, el canon se aplica a recursos naturales sujetos a explotación económica directa (como minería, hidrocarburos, pesca, etc.), lo que no ocurre con el espacio aéreo, que no es objeto de extracción ni aprovechamiento económico directo.
- La propuesta no acredita una necesidad concreta que no pueda ser atendida por los mecanismos tributarios ya existentes (tasas aeroportuarias, derechos de uso, etc.).
- No se presenta un estudio que demuestre que los ingresos actuales del Estado por uso del espacio aéreo son insuficientes o mal distribuidos.
- No se justifica por qué los gobiernos subnacionales deberían recibir un canon por el uso del espacio aéreo, ni se vincula con una afectación directa a sus territorios.

² Exp. 00008-2003-AI/TC

³ Exp. 0029-2004-AI/TC

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO
DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE
INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL
TERRITORIO NACIONAL**

Análisis de viabilidad

- El proyecto vulnera el principio de legalidad tributaria (art. 74 de la Constitución), al no definir con claridad si el canon es un impuesto, tasa o contribución.
- Se configura una doble imposición tributaria, ya que las aerolíneas ya pagan tasas por navegación aérea, uso de infraestructura y servicios conexos.
- El proyecto no delimita competencias entre niveles de gobierno ni establece mecanismos de fiscalización o administración del canon.
- No se estima la recaudación esperada ni se evalúa la sostenibilidad del mecanismo propuesto.

Análisis de oportunidad

- La propuesta se presenta en un contexto de recuperación del tráfico aéreo postpandemia, donde un nuevo gravamen podría desincentivar la inversión privada en infraestructura aeroportuaria y afectar la conectividad aérea, especialmente en regiones con baja demanda.
- El Convenio de Chicago de 1944, suscrito por el Perú, prohíbe la imposición de tasas por sobrevuelo sin prestación de servicios, lo que hace que el canon propuesto sea incompatible con los compromisos internacionales del país.
- La implementación del canon podría:
 - Aumentar el costo de los boletos aéreos.
 - Reducir la frecuencia de vuelos a zonas menos rentables.
 - Afectar el turismo, el comercio y la inversión.
- No se evalúa el impacto en la competitividad del país ni en la industria aeronáutica.

IV.3 Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

Análisis del marco normativo

Se desnaturaliza el concepto de canon por cuanto:

- El canon, según la Ley 27506, se aplica a recursos naturales explotables (minería, hidrocarburos, pesca, etc.).
- El espacio aéreo no es un recurso natural explotable ni genera rentas por extracción o aprovechamiento directo.

Se vulnera el principio de legalidad tributaria pues:

- No se define si el canon aéreo es un impuesto, tasa o contribución.
- No se establece su integración al sistema tributario nacional ni su naturaleza jurídica.

Además, es incompatible con normas internacionales, pues el canon propuesto podría contravenir el Convenio de Chicago, al imponer un cobro sin contraprestación efectiva.



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft: PERÚ
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 12:00:58-0500
CONGRESO
de la
REPÚBLICA

Comisión de Transportes y Comunicaciones

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”

“Año de la recuperación y consolidación de la economía”

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL TERRITORIO NACIONAL

Efecto de la vigencia de la norma

La incorporación del “canon aéreo” en la Ley 27506 desnaturaliza el concepto de canon, al no existir explotación económica directa del espacio aéreo. La propuesta introduce un nuevo tributo sin definir su naturaleza, lo que vulnera el principio de legalidad tributaria (art. 74° de la Constitución).

Existe el riesgo de doble imposición, pues las aerolíneas ya pagan tasas por navegación aérea, uso de infraestructura y servicios conexos. El canon aéreo implicaría una carga adicional sin justificación técnica, afectando la competitividad del sector.

Además, la falta de precisión sobre el sujeto pasivo, el hecho generador, la base imponible y el ente recaudador genera incertidumbre normativa.

Otro efecto es el impacto en los tratados internacionales que podría generar conflictos con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y afectar acuerdos bilaterales de transporte aéreo.

IV.4 Análisis de las opiniones y de la información solicitada

El 6 de marzo de 2025 se remitió los oficios 1570-2024-2025-CTC-HMPL-CR y 1571-2024-2025-CTC-HMPL-CR al Ministro de Transportes y Comunicaciones y al Presidente del Consejo de Ministros, respectivamente.

A la fecha no se tiene respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Coordinación respondió con Oficio Múltiple N°D000250-2025-PCM-SC del 14 de marzo de 2025, manifestando que por la materia corresponde al Ministerio de Economía y Finanzas emitir opinión. El MEF tampoco ha remitido opinión.

Posteriormente, la PCM envía el Informe N°D000611-2025-PCM-OGAJ del 22 de abril de 2025, de la Oficina General de Asesoría Jurídica por el que concluye que considera no viable el Proyecto de Ley 10353/2024-CR. Asimismo, remite el Informe N°000034-20258-PCM-SD-EDT elaborado por la Secretaría de Descentralización, a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y a la Comisión de Transportes y Comunicaciones.

Este último informe concluye que principalmente corresponde a los ministerios de Economía y Finanzas y de Transportes y Comunicaciones evaluar la viabilidad técnica de la propuesta normativa.

Entre otros aspectos señala que, la creación del canon aéreo tendría que estar debidamente justificado y no debería desnaturalizar o distorsionar el canon vigente, además debe tenerse en cuenta que implicaría la generación de nuevas responsabilidades y funciones a cargo de los gobiernos locales y gobiernos regionales. Lo que debe estar explicado y detallado para evitar problemas en la aplicación de la norma.

Asimismo, tendría que justificarse el por qué se ha establecido determinados porcentajes de distribución y precisarse sobre el uso de los recursos de dicho canon, y tampoco se



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 09:39:39-0500

Comisión de Transportes y Comunicaciones

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la recuperación y consolidación de la economía”

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10353/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE INCORPORA EL CANON DEL ESPACIO AÉREO DEL TERRITORIO NACIONAL



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16/10/2025 09:51:31-0500

fundamenta la necesidad en general de crear dicho canon, es decir, qué tipo de necesidad en específico se busca atender con los recursos recaudados.



Firmado digitalmente por:
YARASO MARTINA
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2025 11:10:08-0500

IV.5 Análisis costo beneficio
Costos

La iniciativa genera doble imposición tributaria pues las aerolíneas ya pagan tasas por navegación aérea, uso de infraestructura y de servicios.

Se incrementan los costos operativos y en consecuencia se podría encarecer los boletos aéreos y reducir la conectividad, especialmente en regiones con baja demanda.

El nuevo estado desincentiva la inversión privada en infraestructura aeroportuaria.

Hay impacto territorial desigual que genera concentración de beneficios en pocas regiones y asimetría fiscal.

Beneficios

El beneficio esperado es parcial, solo aplicable a zonas con aeropuertos; excluye regiones sin conectividad aérea, generando desigualdad



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/10/2025 16:33:35-0500

V. CONCLUSION

Por las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones recomienda este dictamen de **INHIBICION** sobre el **Proyecto de Ley 10353/2024-CR**, por no tener competencia en la materia de la proposición.

Dase cuenta
Sala de la Comisión
Lima,29 de setiembre de 2025



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 10:57:14-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 12:35:16-0500



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2025 16:47:55-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 16:03:02-0500



Firmado digitalmente por:
ACUÑA PERALTA Segundo
Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 17:05:40-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 16:53:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 11:34:22-0500



Firmado digitalmente por:
INFANTES CASTAÑEDA Mery
Biana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 16:35:45-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 16:43:35-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2025 16:56:09-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 12:16:22-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 14:32:29-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/10/2025 10:20:22-0500