

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026
Segunda Legislatura Ordinaria

Señor presidente:

Han ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa de Ley recaída en las Proyectos de Ley 4605/2022-CR, 4759/2022-CR, 4918/2022-CR, 5066/2022-CR, 5143-2022/CR y 5272/2022-CR, que propone la “Ley que declara de necesidad pública la construcción, mejoramiento o reubicación de diversos aeropuertos en el país”.

Este dictamen de insistencia fue aprobado por unanimidad en la Quinta Sesión Extraordinaria Descentralizada realizada en Tarapoto, San Martín, el 13 de mayo de 2026.

Votaron a favor los señores congresistas Juan Carlos Mori Celis, Lady Mercedes Camones Soriano, Karol Ivett Paredes Fonseca, María Antonieta Agüero Gutiérrez, Jhaec Darwin Espinoza Vargas, Jorge Luis Flores Ancachi, Jeny Luz López Morales, Auristela Ana Obando Morgan, Alfredo Pariona Sinche, Luis Raúl Picón Quedo, Hilda Marleny Portero López, Wilson Quispe Mamani, María Elizabeth Taipe Coronado, Oscar Zea Choquechambi y Cruz María Zeta Chunga.

Presentaron licencia los señores congresistas Segundo Héctor Acuña Peralta, Patricia Rosa Chirinos Venegas, Mery Eliana Infantes Castañeda, José Bernardo Pazo Nunura, Rosío Torres Salinas, Héctor Valer Pinto y Norma Martina Yarrow Lumbreras.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

Con fecha 12 de diciembre de 2024, se aprobó en primera votación en el Pleno del Congreso de la República, el texto sustitutorio recaído en los Proyectos de Ley 4605/2022-CR, 4759/2022-CR, 4918/2022-CR, 5066/2022-CR, 5143-2022/CR y 5272/2022-CR. En esa misma fecha se aprobó la exoneración de la segunda votación.

El 20 de diciembre de 2024, la Autógrafa de la Ley que declara de necesidad pública la construcción, mejoramiento o reubicación de diversos aeropuertos en el país”, fue remitida al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 108° de la Constitución Política.

El 20 de enero de 2025, dentro del plazo de ley, mediante Oficio N° 029-2025- PR, la señora Presidenta de la República, en el marco de sus competencias constitucionales, presentó ante el Area de Trámite Documentario del Congreso de la República, la observación a la Autógrafa de la Ley materia de análisis.

En ese contexto, el oficio mencionado fue remitido en la misma fecha a esta Comisión, para el estudio y dictamen correspondientes y para el análisis de las observaciones formuladas,

conforme al artículo 108° de la CP y el artículo 79° del Reglamento del Congreso.

1.2. Antecedentes parlamentarios

La Comisión de Transportes y Comunicaciones ha aprobado en los diferentes periodos anuales de sesiones proyectos de ley que se han convertidos en leyes y dictámenes que se encuentran en la Orden del Día para debate del Pleno sobre materias similares a las de este dictamen de insistencia, lo que confirma que el Poder Ejecutivo ya promulgó leyes de naturaleza declarativa para diversas intervenciones en los aeropuertos que incluyen construcción, modernización, ampliación, mantenimiento y rehabilitación, entre otras.

Proyectos de ley convertidos en ley

Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Título	Estado
09352/2024-CR	30/10/2024	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN Y MODERNIZACIÓN DE AEROPUERTOS EN TODAS LAS REGIONES DEL PAÍS	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
08531/2024-CR	05/08/2024	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EN JUNIN	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
08392/2023-CR	16/07/2024	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EN JUNIN	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
08240/2023-CR	18/06/2024	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AEROPUERTO DE PARINACOCAS EN EL DISTRITO DE PUYUSCA, PROVINCIA DE PARINACOCAS, DEPARTAMENTO DE AYACUCHO	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
07907/2023-CR	21/05/2024	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO AGRARIO "CARLOS APOALAYA" (ACA) EN EL DISTRITO DE HUASICANCHA, PROVINCIA DE HUANCAYO, EN EL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
07865/2023-CR	16/05/2024	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL AUTORIZAR LA CONSTRUCCIÓN, Y FUNCIONAMIENTO DE UN AEROPUERTO DENOMINADO "APU CHOQUEQUIRAO" EN EL DISTRITO DE CURAHUASI, PROVINCIA DE ABANCAY, DEPARTAMENTO DE APURÍMAC	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
07734/2023-CR	02/05/2024	LEY QUE DECLARA EN EMERGENCIA Y PRIORIZA LA MODERNIZACIÓN Y AMPLIACIÓN DEL AEROPUERTO "FRANCISCO CARLÉ", UBICADO EN LA PROVINCIA DE JAUJA, REGIÓN JUNÍN	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
06695/2023-CR	19/12/2023	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EN LA PROVINCIA DE CHUCUITO, DEPARTAMENTO DE PUNO	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
06154/2023-CR	17/10/2023	LEY QUE DECLARA LA NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO EN LA PROVINCIA DE NASCA, DEPARTAMENTO DE ICA	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
05726/2023-CR	17/08/2023	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DEL AEROPUERTO "MOISÉS BENZÁQUEN RENGIFO" DE LA CIUDAD DE YURIMAGUAS, PROVINCIA DE ALTO AMAZONAS - LORETO	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
02137/2021-CR	26/05/2022	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la construcción preferente del aeropuerto del distrito de Majes, provincia de Caylloma en el departamento de Arequipa	Publicada en el Diario Oficial El Peruano

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LA AUTOGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS”.

02061/2021-CR	19/05/2022	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO NACIONAL DE LA SELVA CENTRAL	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
01846/2021-CR	25/04/2022	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y PREFERENTE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DE OXAPAMPA EN EL DEPARTAMENTO DE PASCO	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
01602/2021-CR	04/04/2022	Ley que declara de necesidad pública y de interés nacional urgente la reactivación, restauración y modernización del aeropuerto "El Valor" de la provincia de Utcubamba distrito de El Milagro el mismo que se encuentra en estado de abandono	Publicada en el Diario Oficial El Peruano
01342/2021-CR	21/02/2022	Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la construcción del Aeropuerto Nacional de la Selva Central	Publicada en el Diario Oficial El Peruano

Proyectos de ley dictaminados y en la Orden del Día

Proyecto de Ley	Fecha de Presentación	Título	Estado
12526/2025-CR	22/09/2025	PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL DE VILCASHUAMÁN – AYACUCHO	Orden del Día
12499/2025-CR	18/09/2025	PROYECTO DE LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DE UN AEROPUERTO INTERNACIONAL EN HUÁNUCO	Orden del Día
11808/2024-CR	01/07/2025	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AEROPUERTO DE HUANACOPAMPA EN EL DISTRITO DE CHALLHUAHUACHO, PROVINCIA DE COTABAMBAS, DEPARTAMENTO DE APURIMAC	Orden del Día
11035/2024-CR	07/05/2025	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO INTERNACIONAL EN LA PROVINCIA DE CHANCHAMAYO.	Orden del Día
10204/2024-CR	14/02/2025	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA PROMOCIÓN TURÍSTICA POR MEDIO DE LA REHABILITACION, EL MEJORAMIENTO Y LA MODERNIZACIÓN DE LOS AEROPUERTOS DE CHACHAPOYAS EN LA REGIÓN AMAZONAS, ANDAHUAYLAS EN LA REGIÓN APURÍMAC Y JAUJA EN LA REGIÓN JUNÍN	Orden del Día
00568/2021-CR	26/10/2021	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO DE PICHANAQUI EN LA SELVA CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	Orden del Día
00567/2021-CR	26/10/2021	LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y PREFERENTE INTERÉS NACIONAL LA CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DE UN AEROPUERTO EN LA SELVA CENTRAL DEL DEPARTAMENTO DE JUNÍN	Orden del Día
00566/2021-CR	26/10/2021	LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL AEROPUERTO EN EL DISTRITO DE PICHANAQUI, PROVINCIA DE CHANCHAMAYO, DEPARTAMENTO DE JUNÍN (EN RELATORIA 20/04/22)	Orden del Día

II. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículos 43 y 79.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 79 y 79-A.
- Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú.
- Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Ley 27568, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

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

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LA AUTOGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS”.

- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley 28716, Ley de Modernización de la Gestión Pública.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

III. CONTENIDO DE LA AUTÓGRAFA DE LEY

La autógrafa observada por el Poder Ejecutivo contiene los siguientes argumentos:

3.1. Observación sobre los literales a) y b) (Invierte.pe y competencias del MTC)

“Respecto de los proyectos señalados en los literales a) y b) del artículo único de la Autógrafa, se debe precisar que el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (en adelante, INVIERTE.PE), creado mediante el Decreto Legislativo N° 1252, es el sistema administrativo del Estado que tiene como finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país...”

“...si bien la propuesta normativa está diseñada como una norma declarativa, el artículo único, respecto de sus literales a) y b) estaría generando efectos cuantitativos que implicarían la transferencia de partidas presupuestales para la ejecución de proyectos de infraestructura, sin considerar el procedimiento definido en el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones...”

“...se advierte que la propuesta normativa estaría colisionando con las funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC al determinar - mediante una Ley - el tipo de intervención, sin que se tome en cuenta los instrumentos técnico y metodológicos aprobados por este...”

“...asimismo, respecto de los literales a) y b) de su artículo único, estaría colisionando con el marco legal vigente para las inversiones, el cual está regido por el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - INVIERTE.PE...”

3.2. Observación sobre el literal c) (APP y contrato de concesión – artículo 62)

“...con fecha 05 de enero de 2011, el Estado Peruano, actuando a través del MTC, y el consorcio Aeropuertos Andinos del Perú S.A. suscribieron el Contrato de Concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia...”

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

“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LA AUTOGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS”.

“Por ello, para cualquier aspecto relacionado a la gestión y administración de dicho Contrato, así como cualquier modificación al mismo corresponde aplicar la normativa prevista en el TUO del Decreto Legislativo 1362...”

“En ese sentido, de aprobarse la Autógrafa de Ley la cual dispone la reubicación del aeropuerto concesionado y la construcción de una nueva infraestructura aeroportuaria se generaría una modificación unilateral del Contrato de Concesión mediante ley por parte del Estado...”

“...lo que podría ocasionar incluso -en última instancia- su caducidad.”

“Asimismo, la reubicación y nueva construcción del Aeropuerto Internacional ‘Inca Manco Cápac’ en una localidad distinta a la identificada en el Contrato de Concesión, transgrede el artículo 62 de la Constitución Política...”

“...la modificación unilateral o caducidad del Contrato de Concesión implicaría el pago del Estado al concesionario por las inversiones realizadas... así como el pago de indemnizaciones...”

“Todo ello, expone al Estado a eventuales contingencias fiscales...”

“En consecuencia, la Autógrafa Ley contraviene la normativa legal vigente de APP y el Contrato de Concesión...”

3.3. Observación sobre iniciativa de gasto público (artículo 79 de la Constitución)

“...se debe precisar que, la Autógrafa de Ley no se condice con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, conforme al cual los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos...”

“...el literal a) del numeral 2.2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de ley... no pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público...”

3.4. Cierre y resumen de las observaciones

El Poder Ejecutivo concluye que “Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.”

Estas observaciones se estructuran en tres ejes claros: Invierte.pe y competencias del MTC; la APP, el contrato de concesión y el artículo 62 de la CP; y la iniciativa de gasto, restricción para el Legislativo desarrollada en el artículo 79 de la CP.

IV. ANÁLISIS DE LAS OBSERVACIONES A LA AUTÓGRAFA DE LEY

4.1. Alcances de la declaración de necesidad pública y sus efectos constitucionales

4.1.1. Naturaleza jurídica de la “declaración de necesidad pública”

La declaración de necesidad pública, en el ordenamiento jurídico peruano, constituye una técnica legislativa de carácter programático y político-normativo, mediante la cual el Congreso de la República identifica, prioriza y visibiliza determinadas necesidades colectivas o proyectos de interés nacional, sin generar por sí misma efectos jurídicos de ejecución inmediata. Desde el punto de vista constitucional, este tipo de disposiciones se inscribe dentro de la potestad del Congreso de legislar y definir políticas públicas, conforme al artículo 102 inciso 1 de la Constitución, así como de representar y canalizar demandas sociales y territoriales y orientar la acción del Estado en sectores estratégicos. En esa línea, una ley que declara de necesidad pública no constituye un acto administrativo, ni una decisión de ejecución, ni una autorización presupuestaria, sino una expresión legítima de la voluntad política del legislador, con efectos orientadores sobre la acción del Estado.

4.1.2. Interpretación constitucional de las normas declarativas (criterio del Tribunal Constitucional)

La interpretación constitucional de las normas declarativas ha sido desarrollada por el Tribunal Constitucional, el cual ha establecido criterios claros sobre su alcance. En primer lugar, estas normas **no generan efectos jurídicos inmediatos**, el Tribunal ha precisado que este tipo de normas “no producen por sí mismas efectos jurídicos concretos ni mandatos de ejecución directa, sino que requieren desarrollo posterior por parte de los órganos competentes del Estado” (STC Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 23), lo que implica que una declaración de necesidad pública no ordena ejecutar obras, no crea derechos subjetivos exigibles ni impone obligaciones administrativas inmediatas.

En segundo lugar, **constituyen directrices de política pública**, el Tribunal ha reconocido que el legislador puede establecer lineamientos, orientaciones o directrices de política pública sin invadir competencias del Poder Ejecutivo (STC Exp. N.º 0016-2002-AI/TC, fundamento jurídico 4), lo que habilita al Congreso a priorizar sectores o proyectos sin sustituir la evaluación técnica del Ejecutivo.

En tercer lugar, **no generan gasto público por sí mismas**, el Tribunal Constitucional ha señalado que la prohibición de iniciativa de gasto se refiere a normas que generen obligaciones financieras inmediatas y no a disposiciones de carácter programático (STC Exp. N.º 0009-2007-PI/TC, fundamento jurídico 30), de modo que una declaración de necesidad pública no constituye gasto ni infringe el artículo 79 de la Constitución.

Finalmente, las normas declarativas **no afectan contratos ni derechos adquiridos**, el Tribunal ha establecido que la intangibilidad contractual se vulnera únicamente cuando una norma altera directamente el contenido del contrato (STC Exp. N.º 0004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 38), por lo que las leyes declarativas no vulneran contratos, al no introducir modificaciones ni afectar obligaciones contractuales.

4.1.3. Alcance específico en la autógrafa observada

Aplicado al caso concreto, la declaración de necesidad pública de la construcción, mejoramiento o reubicación de aeropuertos tiene un alcance preciso. Constituye una

identificación de prioridades nacionales, la norma reconoce la existencia de brechas de infraestructura aeroportuaria, declara su atención como objetivo de interés nacional y legitima su incorporación en la agenda pública. A su vez, **no aprueba ni ejecuta proyectos**, la autógrafa no aprueba expedientes técnicos, no valida estudios de preinversión, no autoriza ejecución de obras ni define cronogramas o financiamiento. De igual modo, **no sustituye los sistemas administrativos del Estado**, cualquier intervención futura debe sujetarse al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), al sistema presupuestal y, de ser el caso, a los procedimientos aplicables a las Asociaciones Público-Privadas, manteniéndose plenamente vigentes dichos sistemas.

4.1.4. Efectos sobre el Poder Ejecutivo

La declaración de necesidad pública produce efectos jurídicos indirectos, pero no vinculantes ni obligacionales para el Poder Ejecutivo. En ese sentido, tiene un **efecto orientador y no imperativo**, el Ejecutivo debe considerar la ley como una directriz política, pero no está obligado a ejecutar automáticamente lo declarado, tratándose de una orientación y no de un mandato. Asimismo, **no afecta la discrecionalidad técnica del Ejecutivo**, el Poder Ejecutivo mantiene íntegramente sus competencias para evaluar la viabilidad técnica, priorizar proyectos en la Programación Multianual de Inversiones y decidir si corresponde ejecutar o no las intervenciones propuestas, en aplicación del principio de separación de poderes.

La norma declarativa **no genera obligación presupuestaria**, el Ejecutivo no se encuentra obligado a asignar recursos ni a modificar el presupuesto, manteniendo control total sobre la programación, priorización y ejecución del gasto público. En la misma línea, **no altera contratos vigentes (APP)**, la declaratoria no obliga a modificar contratos de concesión ni afecta su ejecución, manteniéndose la competencia del Ejecutivo para la gestión contractual conforme al marco normativo vigente. Finalmente, la norma **genera un deber político, no jurídico**, el principal efecto de la norma es incrementar el nivel de escrutinio político y prioridad gubernamental sobre la materia, sin generar responsabilidad jurídica por la no ejecución.

4.1.5. Síntesis

En síntesis, la declaración de necesidad pública constituye una decisión política del legislador y no un mandato de ejecución, configurándose como una directriz no vinculante plenamente compatible con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, el sistema presupuestal y el régimen de Asociaciones Público-Privadas. No genera gasto público, no implica modificación contractual ni crea obligaciones administrativas inmediatas. En términos constitucionales, no invade competencias del Poder Ejecutivo, sino que orienta su actuación dentro del marco de la separación de poderes.

4.2. Análisis de las observaciones del Poder Ejecutivo

4.2.1. Observación sobre los literales a) y b): Invierte.pe y competencias del MTC

Respecto de la primera observación formulada por el Poder Ejecutivo, referida a los literales a) y b) del artículo único de la Autógrafa de Ley, en la que se sostiene que la norma vulneraría

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LA AUTOGRAFA DE LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO QUE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS”.

el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte.pe), generaría efectos presupuestales y afectaría las competencias técnicas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Comisión considera necesario precisar que dicha objeción parte de una interpretación incorrecta del alcance jurídico de la Autógrafa.

En efecto, la norma bajo análisis constituye una ley de carácter declarativo, cuya finalidad es visibilizar y priorizar, desde una perspectiva de política pública, la atención de determinadas necesidades de infraestructura aeroportuaria en el país, sin que ello implique la aprobación, ejecución o financiamiento inmediato de proyectos de inversión específicos. En ese sentido, la Autógrafa no dispone la ejecución de obra alguna, no incorpora proyectos a la Programación Multianual de Inversiones, ni autoriza gasto público, por lo que no sustituye ni altera el ciclo de inversión pública regulado por el Decreto Legislativo N.º 1252. Por el contrario, toda eventual intervención que pudiera derivarse de la declaratoria de necesidad pública se encuentra necesariamente sujeta al cumplimiento estricto de las fases de programación, formulación, evaluación y ejecución previstas en Invierte.pe, las cuales continúan bajo responsabilidad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Este criterio resulta coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha señalado de manera reiterada que las normas de carácter declarativo no desplazan ni sustituyen los sistemas administrativos del Estado, pues estos conservan su vigencia obligatoria para la ejecución de políticas públicas (STC Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 25; STC Exp. N.º 0004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 36).

Asimismo, en relación con el argumento del Ejecutivo según el cual la Autógrafa determinaría el tipo de intervención —construcción, modernización o reubicación— invadiendo competencias técnicas del MTC, corresponde señalar que dicha apreciación no resulta jurídicamente sostenible, en tanto la norma no contiene especificaciones técnicas, no define soluciones de ingeniería, ni sustituye los estudios de preinversión que corresponden a la fase de formulación y evaluación. La referencia a determinadas modalidades de intervención constituye únicamente una expresión programática y orientadora de política pública, carente de efectos vinculantes en el plano técnico.

Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el principio de separación funcional de competencias, precisando que el Congreso puede establecer orientaciones generales de política pública, mientras que la determinación de su implementación técnica corresponde al Poder Ejecutivo (STC Exp. N.º 0016-2002-AI/TC, fundamento jurídico 4; STC Exp. N.º 0009-2007-PI/TC, fundamento jurídico 47). En tal sentido, la simple identificación de necesidades públicas o la mención de tipos de intervención no equivale a la adopción de decisiones técnicas, ni configura invasión de competencias.

De igual forma, la alegación de que la Autógrafa generaría efectos presupuestales carece de sustento, toda vez que la norma no dispone asignaciones, transferencias ni autorizaciones de gasto, limitándose a establecer un marco declarativo que no tiene efectos financieros automáticos. El Tribunal Constitucional ha señalado que las normas declarativas no producen por sí mismas efectos jurídicos ejecutables, sino que constituyen orientaciones

que requieren desarrollo posterior por la administración pública (STC Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 23).

En consecuencia, la Comisión concluye que la Autógrafa es plenamente compatible con el sistema Invierte.pe, no interfiere con el ciclo de inversión pública ni afecta las competencias del MTC, por lo que la observación formulada en este extremo no desvirtúa su constitucionalidad ni validez jurídica.

4.2.2. Observación sobre el literal c): APP y artículo 62 de la Constitución

En cuanto a la segunda observación, referida al literal c) del artículo único y a la supuesta vulneración del régimen de Asociaciones Público-Privadas (APP) y del artículo 62 de la Constitución Política del Perú, el Poder Ejecutivo sostiene que la Autógrafa implicaría una modificación unilateral del contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Inca Manco Cápac de Juliaca, lo que podría generar su caducidad y eventuales contingencias fiscales. Al respecto, la Comisión considera que dicha conclusión parte de un presupuesto equivocado, consistente en atribuir a la norma efectos jurídicos que esta no posee.

La Autógrafa no contiene disposición alguna que modifique, altere o incida directamente en el contrato de concesión vigente, ni dispone renegociaciones, caducidades o variaciones contractuales, por lo que resulta jurídicamente improcedente sostener la existencia de una modificación unilateral. La norma se limita a declarar de necesidad pública la eventual reubicación y construcción de un aeropuerto, lo cual constituye un acto declarativo de orientación política, sin efectos jurídicos inmediatos sobre las relaciones contractuales existentes.

En este punto, el Tribunal Constitucional ha precisado, en su jurisprudencia sobre el artículo 62 de la Constitución, que la intangibilidad contractual protege a los contratos frente a intervenciones normativas que alteren su contenido, pero no impide al legislador emitir normas de alcance general o declaraciones de política pública que no incidan directamente en las obligaciones contractuales (STC Exp. N.º 0009-2007-PI/TC, fundamento jurídico 68; STC Exp. N.º 0004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 38). En consecuencia, solo existe infracción constitucional cuando la ley modifica, interfiere o altera el equilibrio contractual de manera directa, supuesto que no se presenta en una norma de carácter declarativo como la presente.

Es necesario distinguir claramente entre un acto declarativo del legislador y un acto dispositivo o de ejecución administrativa. Mientras el primero expresa una directriz política o una prioridad de interés nacional, el segundo implica la adopción de decisiones concretas con efectos jurídicos directos. En el presente caso, la Autógrafa no ordena la reubicación, no establece plazos, no define ejecución ni impone obligaciones, por lo que no puede considerarse que afecte el contenido del contrato de concesión.

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio de seguridad jurídica y la protección de la inversión privada deben coexistir con la potestad del Estado de definir políticas públicas, siempre que estas no impliquen una alteración directa de derechos adquiridos (STC Exp. N.º 0016-2002-AI/TC, fundamento jurídico 6). En consecuencia, la

Autógrafa no vulnera el régimen de APP, ya que no modifica el contrato ni sustituye los procedimientos previstos para su eventual modificación.

Respecto al argumento del Poder Ejecutivo sobre la generación de contingencias fiscales, corresponde señalar que tales riesgos solo podrían materializarse en el supuesto de que se adopten decisiones administrativas concretas de ejecución o modificación contractual, mas no por la sola existencia de una norma declarativa. El Tribunal Constitucional ha señalado que el análisis de constitucionalidad no puede basarse en escenarios hipotéticos o eventuales, sino en los efectos jurídicos directos de la norma (STC Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 12), los cuales —en este caso— no generan obligación alguna ni contingencia inmediata.

En virtud de lo expuesto, la Comisión concluye que no existe vulneración del régimen de APP ni del principio de intangibilidad contractual, por lo que la observación en este extremo carece de fundamento.

4.2.3. Observación sobre iniciativa de gasto público (artículo 79 de la Constitución)

Finalmente, en relación con la tercera observación del Poder Ejecutivo, referida a la supuesta infracción del artículo 79 de la Constitución Política del Perú por iniciativa de gasto público, la Comisión considera que dicha objeción tampoco resulta atendible. La Autógrafa no contiene disposición alguna que autorice gasto, apruebe partidas presupuestales, disponga transferencias o genere obligaciones financieras exigibles, por lo que no se configura la prohibición constitucional relativa a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público.

El argumento del Ejecutivo se sustenta en la eventualidad de que, en el futuro, la implementación de los proyectos declarados de necesidad pública pudiera implicar la utilización de recursos públicos; sin embargo, dicha eventualidad no equivale a la creación jurídica de gasto. La prohibición contenida en el artículo 79 se refiere a normas que produzcan efectos presupuestales inmediatos y directos, no a disposiciones de carácter programático o declarativo.

El Tribunal Constitucional ha precisado que el principio de iniciativa del Ejecutivo en materia de gasto se refiere a actos que obligan directamente al erario público, y no a normas de orientación que carecen de efectos financieros inmediatos (STC Exp. N.º 0009-2007-PI/TC, fundamento jurídico 30; STC Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, fundamento jurídico 21). Asimismo, ha señalado que las normas programáticas o declarativas no generan por sí mismas ejecución presupuestal, ya que su implementación depende de decisiones posteriores adoptadas por el Poder Ejecutivo conforme al sistema presupuestario vigente.

En ese sentido, la Autógrafa se limita a establecer una orientación de política pública, cuya eventual ejecución se encuentra condicionada al cumplimiento de los procedimientos técnicos del sistema Invierte.pe, a la disponibilidad presupuestal y a la aprobación del Poder Ejecutivo en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por tanto, la norma respeta plenamente la competencia exclusiva del Ejecutivo en la administración de la hacienda pública, así como el principio de equilibrio fiscal.

En consecuencia, la Comisión concluye que la Autógrafa de Ley no vulnera el artículo 79 de la Constitución ni el Reglamento del Congreso, en tanto no configura iniciativa de gasto público, sino una manifestación legítima de la potestad del Congreso de la República de definir orientaciones de política pública mediante normas declarativas.

4.2.4. Conclusiones

En atención a lo expuesto, se concluye que las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo se sustentan en una interpretación extensiva e incorrecta del alcance de la Autógrafa, al atribuirle efectos jurídicos y presupuestales que no derivan de su naturaleza declarativa. Por el contrario, la norma se adecua plenamente al marco constitucional y legal vigente, en concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que reconoce la legitimidad de las normas declarativas como instrumentos de orientación de política pública sin efectos vinculantes inmediatos.

En consecuencia, la Autógrafa no invade competencias del Poder Ejecutivo, no vulnera el régimen de inversión pública, no afecta la intangibilidad de los contratos ni genera gasto público, razón por la cual corresponde insistir en su aprobación, reafirmando su carácter de instrumento legítimo de orientación de la política pública en materia de infraestructura aeroportuaria.

V. CONCLUSIÓN

Par lo expuesto, la Comisión de Transportes y Comunicaciones de conformidad con el literal b) del artículo 79-A del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** de este dictamen de **INSISTENCIA** recaído en las Proyectos de Ley 4605/2022-CR, 4759/2022-CR, 4918/2022-CR, 5066/2022-CR, 5143-2022/CR y 5272/2022-CR, ratificando el texto íntegro de la autógrafa observada que tiene la siguiente fórmula legal:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS

Artículo único. Declaración de necesidad pública

Se declaran de necesidad pública las acciones siguientes, bajo el cumplimiento de los principios y normas ambientales pertinentes, garantizando los derechos colectivos, de acuerdo a la normativa vigente de pueblos indígenas u originarios siempre que se registre su presencia en el ámbito de influencia de los referidos aeropuertos:

- a) La construcción del Aeropuerto Nacional de la Selva Central, en el ámbito de influencia de las provincias de Chanchamayo y Satipo del departamento de Junín.
- b) La restauración, ampliación y modernización de los aeropuertos Juan Simons Vela de Rioja, ubicado en el distrito de Rioja, de la provincia de Rioja del departamento de San Martín; Juanjui, ubicado en la provincia de Mariscal Cáceres, del departamento de San Martín; y Tingo María, ubicado en la provincia de Leoncio Prado, del departamento de Huánuco.
- c) La reubicación y construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional Inca Manco Cápac, ubicado en el departamento de Puno.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"

DICTAMEN POR UNANIMIDAD RECAÍDO EN LA AUTOGRAFA DE
LEY OBSERVADA POR EL PODER EJECUTIVO QUE PROPONE
LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA LA
CONSTRUCCIÓN, MEJORAMIENTO O REUBICACIÓN DE
DIVERSOS AEROPUERTOS EN EL PAÍS".

Dase cuenta
Sala de Comisión
Lima, 13 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
MORI CELIS Juan Carlos
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/05/2026 16:15:09-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 10:04:57-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 10:53:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 10:53:46-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/05/2026 13:09:06-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 15:00:30-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 12:55:57-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES ANCACHI Jorge Luis
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 10:38:44-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAMBI Oscar
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 15:30:46-0500



Firmado digitalmente por:
TAIPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/05/2026 15:46:46-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 15:48:22-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 16:17:23-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2026 17:47:22-0500



Firmado digitalmente por:
PICÓN QUEDO Luis Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2026 10:27:11-0500



Firmado digitalmente por:
ZETA CHUNGA Cruz Maria
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/05/2026 11:11:53-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2026 12:23:44-0500