

## COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

### PRE DICTAMEN 2017/2018

#### Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con el Artículo 107 de la Constitución Política del Perú, el **Proyecto de Ley 1557/2016-CR**, presentado por el **Congresista Víctor Andrés García Belaunde**, que “**Autoriza el uso para aviación comercial del Aeródromo de la Base Aérea “Las Palmas” - EOFAP “José Abelardo Quiñones”**”.

En la XXXX **Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas celebrada el XXXXX del XXXX, expuesto y debatido el dictamen fue aprobado por XXXX de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de los señores congresistas: (...).

Con la licencia de los señores congresistas: (...).

### I. SITUACIÓN PROCESAL

#### I.1 Antecedentes

El **Proyecto de Ley 1557/2016-CR**, ingresó a trámite documentario el 19 de junio de 2017 y fue decretado a esta Comisión el 20 de junio del mismo año, como **primera comisión dictaminadora**. Asimismo, fue derivado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora, conforme al Decreto de Oficialía Mayor.

#### I.2 Opiniones solicitadas

- Se solicitó opinión técnica:
  - ✓ **Presidencia del Consejo de Ministros**

Mediante oficio 086-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 1 de septiembre del 2017, dirigido al señor Fernando Zavala Lombardi, ex Presidente del Consejo de Ministros, recibido el 5 del mismo mes y año. La Presidencia del Consejo de Ministros traslado el pedido de opinión al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien ha emitido opinión.

✓ **Ministerio de Defensa**

Mediante oficio 989-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, de fecha 28 de junio de 2017, dirigido al señor Jorge Nieto Montesinos, Ministro de Defensa en la fecha, recibido el 17 de julio del mismo año. Se reiteró el pedido mediante oficio 084-2017-2018-CDNOIDALCD/CR, de fecha 1 de septiembre del 2017, recibido el 06 de septiembre del mismo año. Se ha recibido opinión con observaciones al proyecto.

✓ **Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

Mediante oficio 990-2016-2017/CDNOIDALCD-CR, de fecha 28 de junio del 2017, dirigido al señor Almirante José Luis Paredes Lora, Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, recibido el 18 de julio del mismo año. No se ha recibido opinión sobre el proyecto.

### I.3 Opiniones recibidas

- Se recibieron las siguientes opiniones:

✓ **Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

La Comisión recibió, el 29 de noviembre del 2017, el Oficio 898-2017-MTC/01, remitido por el Ministro de Transportes y Comunicaciones, Bruno Giuffra Monteverde, que contiene el Memorándum 3667-2017-MTC/02.AL.AMGB, el Memorándum 5492-2017-MTC/25, el Informe 582-2017-MTC/12 de la Dirección General de Aeronáutica Civil (el cual contiene los Informes 100-2017-MTC/12.LEG, 0565-2017-MTC/12.08 y 584-2017-MTC/12.07), el Memorándum 2891-2017-MTC/12.04, el Informe 0973-2017-MTC/25 de la Dirección General de Concesiones en Transporte y el Informe 3826-2017-MTC/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en los siguientes términos:

- a) El **Informe 582-2017-MTC/12** de la Dirección General de Aeronáutica Civil, el cual contiene los Informes 100-2017-MTC/12.LEG, 0565-2017-MTC/12.08 y 584-2017-MTC/12.07, veamos cada uno de estos informes técnicos:

- **Informe Legal 100-2017-MTC/12.LEG**; sustenta los siguientes aspectos:

- i) La propuesta de autorización del uso del aeródromo ubicado en la Base Aérea Las Palmas para la aviación comercial, tal como está planteada, colisiona con el Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, suscrito entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Concesionario Lima Airport Partners SRL, el cual establece, en su Cláusula 2.5, que el Concedente se obliga a no otorgar concesión, autorización o licencia alguna para operar u operar

por sí mismo cualquier nuevo aeropuerto nacional e internacional de uso público que brinde servicios a líneas aéreas comerciales, destinado en forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en un radio de 150 km. de la ubicación del aeropuerto y hasta los 7 años posteriores al inicio de la puesta en operación de la mejora contemplada en la Cláusula 5.6.2.1.

- ii) Asimismo, en virtud de la misma cláusula, el Concedente no se encuentra impedido de otorgar concesión, autorización o licencia para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto destinado a la salida, llegada y movimiento de aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a 5,700 kilogramos. En el supuesto de autorizar la salida, llegada y/o movimiento de cualquier otro tipo de aeronave de mayor peso o de mayor número de asientos deberá obtenerse, previamente, la aprobación del Concesionario.
- iii) De acuerdo con la Resolución 010-2010-CD-OSITRAN, del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez no incluye a los aeródromos en la limitación, sino únicamente de aeropuertos. Sin embargo, tal como está planteado el proyecto normativo, el uso de la infraestructura de Las Palmas para la aviación comercial implicaría una habitualidad en la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga, lo que determinaría la conversión del aeródromo en un aeropuerto.
- iv) Es así que este supuesto sería de aplicación la limitación prevista en la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión y el aeropuerto tendría que limitarse a recibir aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a cinco mil setecientos kilogramos.
- v) El artículo 3 del proyecto de ley sería innecesario debido a que, tal como lo establece el artículo 28.1 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, el funcionamiento de todo aeródromo debe ser autorizado por la DGAC conforme a la reglamentación pertinente, fijando las condiciones de su operación. Asimismo, el artículo 47 del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado por el Decreto Supremo 050-2001-MTC, señala que el inicio de las operaciones de los aeropuertos y aeródromos públicos y privados está sujeto a la obtención por el explotador del correspondiente Certificado de Operación y Servicios Aeroportuarios, conforme a los requerimientos y exigencias establecidos en las Regulaciones Aeronáuticas del Perú.

- vi) La propuesta no se sustenta en estudios técnicos, económicos y sociales que evidencien la viabilidad de operar la Base Aérea Las Palmas como un aeropuerto destinado a recibir vuelos comerciales.
- vii) El proyecto de ley vulnera el Contrato de Concesión del Aeropuerto Jorge Chávez. Asimismo, en tanto existe normatividad especializada aplicable para la autorización y certificación de la infraestructura aeroportuaria en el país.
- viii) Respecto de la declaración de necesidad y utilidad pública de la construcción y pronta finalización del aeródromo de Grocio Prado, el artículo 1 del proyecto de ley indica que la provincia de Chincha se encuentra en el departamento de Huancavelica, error que no se repite en la Primera Disposición Complementaria Final y Transitoria, la cual menciona correctamente, que aquella se encuentra en el departamento de Ica.
- ix) Con relación a la construcción y finalización del aeródromo de Grocio Prado, aun cuando dicho proyecto reviste un interés sectorial que beneficiará a la actividad aeronáutica civil, aquel debe desarrollarse conforme al marco contractual que existe actualmente y prevé sus propios mecanismos de solución de controversias y con respeto de las decisiones judiciales que, al respecto, pudieran originarse.

Por lo expuesto, se concluye que el proyecto de ley tiene observaciones que no permiten su viabilidad.

**- Informe 0565-2017-MTC/12.08 del Director de Regulación y Promoción**

- i) Respecto de la autorización del uso del aeródromo de la base aérea de Las Palmas para la aviación comercial, el proyecto de ley colisiona con lo establecido en el numeral 2.5 (Garantía del Estado) de la Cláusula Segunda del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, modificada mediante la Cláusula Tercera de la Adenda N° 6 del mencionado contrato. En ese sentido, la autorización del aeródromo de la Base Aérea de Las Palmas permitiría el uso de aeronaves que superen las limitaciones detalladas en el numeral 2.5. de la Cláusula Segunda del Contrato de Concesión.
- ii) En relación con las condiciones y exigencias mínimas para la certificación de los aeródromos materia del proyecto de ley y descritos en el artículo 3 del mismo, ya existen regulaciones y procedimientos de certificación sobre la materia, razón por la cual lo que este artículo busca establecer es innecesario.

- iii) Respecto de la declaración de necesidad y utilidad pública de la construcción del aeródromo de Grocio Prado, cabe señalar que la situación actual del sector de la aviación peruana posee una gran importancia para el país. No obstante, una de sus limitaciones residen en la escasa infraestructura aeroportuaria adecuada existente.
- iv) Debido a esta carencia, el sector aeronáutico no tiene a su disposición aeródromos y campos de vuelo que puedan ser utilizados como centros de operaciones con instalaciones acordes a las características especiales de sus vuelos y flota aérea, la cual en su gran mayoría está conformada por aeronaves con peso máximo de despegue por debajo de 5,700 kilogramos.
- v) La aviación general se favorece cuando sus operadores utilizan aeródromos y/o aeropuertos secundarios, menos restrictivos en términos de usos de horarios (slots) y controles de aeronaves, facilitando la realización permanente de sus operaciones. Actualmente, es una problemática la congestión existente en el aeropuerto internacional Jorge Chávez.
- vi) El aeródromo de Grocio Prado aún no ha sido concluido, por lo que los problemas de congestión del aeropuerto internacional Jorge Chávez no se solucionarán en el corto plazo con la construcción futura de un aeródromo nuevo, como sería el aeródromo de Grocio Prado. Por tal motivo, esta infraestructura solo representaría una alternativa para solucionar el problema antes mencionado cuando se encuentre concluida y con las autorizaciones necesarias para iniciar operaciones.

En consecuencia, se concluye que el proyecto de ley tiene observaciones.

**- Informe 584-2017-MTC/12.07**

- i) Respecto de la autorización para vuelos comerciales en el aeródromo Las Palmas, ésta puede considerarse como una medida para descongestionar el aeropuerto internacional Jorge Chávez, pudiendo utilizarse especialmente para recibir aeronaves de aviación general (privada), siempre que se cumplan los requerimientos de seguridad correspondientes y no colisione con el contrato de concesión del aeropuerto internacional Jorge Chávez (Cláusula 2.5.)
- ii) Sin perjuicio de lo señalado, debe considerarse el impacto que podría generar el ruido de las aeronaves que realizarían operaciones aéreas en la zona, recomendando que previamente se consulte o se coordine con las Municipalidades (Surco y Chorrillos), así como con las organizaciones de base como las asociaciones de propietarios de dichas zonas quienes serían sujetos indirectos del proyecto.

- iii) El proyecto de ley irrogaría gasto público debido a que el aeródromo tendría que adecuarse con instalaciones para el terminal de pasajeros, la construcción de áreas de equipaje, counters, salas de espera, entre otras.
- iv) Asimismo, el proyecto de ley vulneraría el contrato de concesión que tiene el Estado con la empresa Lima Airport Partners S.R.L., el mismo que en su Cláusula 2.5 establece que el Concedente se obliga a no otorgar concesión, autorización o licencia alguna para operar, u operar por sí mismo cualquier nuevo aeropuerto nacional e internacional de uso público que brinde servicios a líneas aéreas comerciales, destinado a forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en un radio de 150 kilómetros de la ubicación del aeropuerto y hasta los siete años posteriores al inicio de la puesta en operación de la mejora contemplada en la Cláusula 5.6.2.1.
- v) Si bien el contrato de concesión no incluye a los aeródromos en la limitación, sino únicamente a los aeropuertos, el uso de la infraestructura de Las Palmas para la aviación comercial, tal como está planteado el proyecto de ley, implicaría una habitualidad en la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga, lo cual determinaría la conversión del aeródromo en aeropuerto.
- vi) Respecto de la declaración de necesidad y utilidad pública de la construcción y pronta finalización del aeródromo de Grocio Prado, no habría objeción de la declaratoria de necesidad y utilidad pública que plantea el proyecto de ley. Sin embargo, las acciones que el Estado tenga que realizar deberían estar en el marco contractual y jurídico existente, considerando que hay conocimiento de que el referido contrato actualmente viene siendo materia de controversia judicial.

Por ello, el proyecto de ley tiene observaciones.

- b) El **Memorándum 2891-2017-MTC/12.04**, de la Dirección de Seguridad Aeronáutica, establece que:
  - El crecimiento urbano de la ciudad ha ocasionado que el aeródromo privado de “Las Palmas” se encuentre rodeado de construcciones de viviendas, especialmente en el área de proyección de la superficie de aproximación al umbral de pista 20.
  - Si se autoriza la operación de la aviación comercial en el aeródromo de la base aérea Las Palmas, se estaría permitiendo el ingreso de todo tipo de aeronaves de las compañías aéreas comerciales que operan en el Estado peruano, para lo cual se necesitaría de infraestructura adecuada (terminal,

plataforma, calles de rodaje, counters, abastecimiento de combustible, equipos de navegación aérea, etc), además de la reestructuración del espacio aéreo, así como el diseño de procedimientos operacionales y de atenuación de ruido que mitiguen la contaminación ambiental, considerando que Las Palmas se encuentra en un área congestionada de acuerdo a las definiciones contenidas en la RAP 1, Capítulo I, Parte 1.

- La infraestructura del aeropuerto afectaría el desarrollo eficiente y seguro de las operaciones aeroportuarias por parte de los usuarios. Por ejemplo, si en el aeropuerto se realizaran operaciones de carga, tendrían que tenerse en cuenta las vías de ingreso, salida y estacionamiento de los vehículos de carga, el lugar de almacenamiento de la carga y los procesos de inspección de la carga.
- De implementarse una operación aérea comercial de pasajeros y/o carga en la base aérea de Las Palmas, se debe tener en cuenta aspectos relativos al entorno, tales como zonificación de las áreas circundantes, la habilitación de vías de ingreso o salida de vehículos de carga, el impacto en la vecindad acerca del incremento en los niveles de ruido debido a la aproximación y la salida de aeronaves desde dicha base.
- El hecho que en la actualidad arriben a la base aérea de Las Palmas aeronaves que serían atendidas en el taller de mantenimiento de SEMAN, no guarda relación con la infraestructura y la atención que se requiere para atender una aeronave comercial de pasajeros y/o carga (suministro de combustible, equipos de apoyo terrestre, catering, personal de limpieza de la aeronave, personal de seguridad, etc).
- El contrato de concesión del aeropuerto Jorge Chávez señala en la sección denominada Garantía del Estado, algunas consideraciones a tener en cuenta si se otorga una licencia a un aeropuerto en un radio de 150 kilómetros.
- A fin de garantizar la seguridad de las operaciones aéreas, es necesario determinar si existen construcciones que vulneran las superficies limitadoras de obstáculos que pueden comprometer la seguridad de las operaciones aéreas.

En consecuencia, la Dirección de Seguridad Aeronáutica concluye que el proyecto de ley presenta observaciones.

c) El **Informe 0973-2017-MTC/25** de la Dirección General de Concesiones en Transportes establece que:

- El Contrato de Concesión del aeropuerto internacional Jorge Chávez, suscrito el 14 de febrero de 2001, establece que el Estado tiene una serie

de obligaciones y garantías, entre las cuales se encuentra la Cláusula 2.5 del referido contrato. Esta garantía tiene una lógica debido a que se encuentra asociada a reducir el riesgo comercial de demanda asumido por el concesionario en la construcción de la segunda pista de aterrizaje del aeropuerto internacional Jorge Chávez.

- De acuerdo con lo señalado por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) en la opinión de la Adenda N° 6, la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión, se configura en una medida de mitigación contractual otorgada por el Estado a fin de que el concesionario pueda asegurar la demanda necesaria y acorde para la recuperación de la inversión realizada en la segunda pista.
- Si bien la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión señala la restricción para el Concedente de no otorgar concesión, autorización o licencia alguna para operar u operar por sí mismo cualquier nuevo aeropuerto nacional e internacional de uso público que brinde servicios a líneas aéreas comerciales, destinado en forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en un radio de 150 kilómetros de la ubicación del aeropuerto hasta los siete años posteriores al inicio de la puesta en operación de la segunda pista de aterrizaje, el uso de la infraestructura de Las Palmas para la aviación comercial, implicaría una habitual llegada y salida de pasajeros, aeronaves y carga configurándose el aeródromo de Las Palmas en un aeropuerto comercial de uso público, lo cual va en contra de la garantía establecida en la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión, aun cuando se trate de un aeródromo y no sea nuevo.
- El plazo de siete años establecido en la referida cláusula del Contrato de Concesión resulta de contabilizar el plazo original del Estado para entregar la totalidad de áreas necesarias para la ampliación del aeropuerto internacional Jorge Chávez (14/02/2009) más los cinco años de construcción de la segunda pista de aterrizaje (14/02/2014) y dado que la garantía del Estado era de 20 años contados desde la suscripción del Contrato de Concesión, el concesionario contaba con siete años efectivos como Garantía del Estado (14/02/2014 al 14/02/2021).
- La distancia del aeropuerto internacional Jorge Chávez al aeródromo de la Base Aérea Las Palmas es de, aproximadamente, 20 kilómetros. Por tal motivo, autorizar su operación para la aviación comercial iría en contra de la Garantía del Estado establecida en la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión, configurándose un incumplimiento de contrato.
- Sin embargo, el impedimento no aplicaría respecto del otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto destinado a la salida, llegada y movimiento de



aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a 5,700 kilogramos.

- En ese sentido, el proyecto de ley sería viable si el aeródromo de Las Palmas se utiliza exclusivamente para la salida, llegada y movimiento de aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a 5,700 kilogramos.
- La Garantía del Estado, prevista en la Cláusula 2.5, tiene la finalidad de reducir el riesgo comercial de demanda, tal como lo señala OSITRAN en la opinión de la Adenda N° 6. Por ello, la implementación de la segunda pista sin la Garantía del Estado podría poner en riesgo la recuperación de la inversión en el tiempo, a través de una afectación en la demanda, si es que se construyen o se autorizan otros aeródromos o aeropuertos que estén en disposición de competir en la misma oportunidad que el aeropuerto internacional Jorge Chávez.
- Asimismo, la Garantía del Estado coloca al Concesionario en mejores condiciones para la obtención de los recursos necesarios para el financiamiento de la ampliación del aeropuerto. Por tal motivo, al reducirse el riesgo comercial de demanda, la disponibilidad para la realización de una operación de crédito o de colocación de títulos valores se incrementaría, permitiendo la obtención de tales recursos. De esta manera, se permitiría mitigar el riesgo de financiamiento para la ejecución de las mejoras para la ampliación del aeropuerto.
- En consecuencia, una aprobación del proyecto de ley va en contra de la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión del aeropuerto, configurándose un incumplimiento de la obligación de garantía que tiene el Estado.

Por lo expuesto, se concluye que el proyecto tiene observaciones.

d) El **Informe 3826-2017-MTV/08 de la Oficina General de Asesoría Jurídica**, establece que:

- La Exposición de Motivos del proyecto de ley no contiene un análisis de la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa legislativa planteada, así como tampoco sobre los costos o presupuestos que implica ejecutar la referida propuesta normativa. Por tal motivo, no cumple con los artículos 2 y 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado con Decreto Supremo 008-2006-JUS.
- Los incisos a) y b) del artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece que el MTC es competente de manera exclusiva en materias de aeronáutica

civil e infraestructura de transportes de alcance nacionales e internacional, respectivamente.

- El numeral 1 del artículo 6 de la referida ley, dispone que, en el marco de sus competencias exclusivas, el MTC tiene como función específica, entre otras, planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil.
- En virtud del segundo párrafo del artículo 4 y del inciso 3 del artículo 7 de dicha ley, el MTC tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y locales conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en infraestructura de transporte de alcance regional y local, así como planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia.
- Por otro lado, en virtud del literal k) del artículo 9 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, señala que la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, la “DGAC”) del MTC, es competente, entre otros, para otorgar, modificar, suspender y revocar las autorizaciones a los aeródromos públicos y privados, fijando las condiciones de su funcionamiento.
- De manera complementaria, el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado por Decreto Supremo 050-2001-MTC, establece que la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y cualquier modificación de los aeródromos, requiere de autorización previa de la DGAC.
- Según el Decreto Legislativo 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones y deroga la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo 027-2017-EF, los proyectos de construcción de nueva infraestructura se ejecutan como consecuencia de la viabilidad declarada a través de estudios de pre inversión. Para ello, los Sectores establecen mecanismos de coordinación y articulación con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con la asistencia técnica de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, y, en el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el Programa Multianual de Inversiones debe enmarcarse en las competencias de sus niveles de gobierno respectivos, conforme a la normativa de la materia y respetando los planes sectoriales nacionales.

- En ese sentido, la priorización y programación de proyectos de inversión pública es facultad del MTC en el marco de sus planes de desarrollo, de sus recursos disponibles y de la programación multianual de inversiones.
- Sin perjuicio de ello, la DGAC y la Dirección General de Concesiones de Transportes, han observado el proyecto de ley debido a que:
  - i) Vulnera el Contrato de Concesión del Aeropuerto Jorge Chávez suscrito entre el MTC y Lima Airport Partners S.R.L.;
  - ii) Irroga gasto público, en la medida que su implementación implica adecuar las instalaciones del aeródromo de la Base Aérea Las Palmas, para recibir vuelos comerciales; y,
  - iii) No se sustenta en estudios técnicos, económicos y sociales que evidencien la viabilidad de operar la Base Aérea de Las Palmas, así como la construcción del aeródromo de Grocio Prado.

Por ello, la Oficina General de Asesoría Jurídica concluye que, desde el punto de vista legal, **debe observarse el Proyecto de Ley 1557/2016-CR.**

✓ **Ministerio de Defensa**

La Comisión recibió, el 30 de noviembre del 2017, el Oficio 1723-2017-MINDEF/DM, remitido por el ex Ministro de Defensa, Jorge Nieto Montesinos, que contiene el Informe Legal 2237-2017-MINDEF/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Defensa, en los siguientes términos:

- a) La Fuerza Aérea del Perú (en adelante, la “FAP”) sostiene que la Base Aérea Las Palmas es la única y más importante base de la FAP en el área de Lima, la cual cuenta con pista e infraestructura propia para la realización exclusiva de Operaciones Aéreas Militares en apoyo a las Operaciones y Acciones Militares Institucionales y Conjuntas.
- b) Es así que, según señala, esta base aérea alberga a las principales Unidades de Comando, Administración, Abastecimiento, Mantenimiento y Reparación, así como a las Escuelas de Formación de la Institución, todas ellas implementadas con personal, así como con material e instalaciones especialmente diseñadas para el cumplimiento de su misión y no para uso comercial. Por ello, establece que es un elemento básico para la Seguridad y Defensa Nacional, así como para el apoyo en Seguridad Ciudadana y Defensa Civil.

- c) Asimismo, señala que el Comando de Operaciones FAP (COMOP) y el Comando Operacional Aéreo (COA) del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA) conducen operaciones desde esta Base, así como también funcionan otras unidades de alto nivel en la organización que, debido a la clasificación de seguridad de sus actividades, requieren de un área de operaciones con exclusividad, seguridad y acceso restringido al público.
- d) La FAP también menciona que el aeródromo de la Base Aérea Las Palmas no cuenta con el equipamiento adecuado ni infraestructura necesaria para un aeródromo o aeropuerto de uso comercial. No tiene edificaciones, hangares, equipos destinados a la llegada, salida y movimiento de aeronaves de forma habitual para operaciones aéreas, comerciales, facilidades que brinden un adecuado control para el embarque y desembarque de pasajeros y carga, counters, áreas de revisión de equipajes, salas de espera, sistemas ni equipos de aduanas, sanidad aeroportuaria, migraciones, estacionamientos, control de mercancías peligrosas, puntos de abastecimiento de combustible, ni otras facilidades con las que deberían contar los aeropuertos o aeródromos de uso comercial, de acuerdo a lo normado en el artículo 27 de la Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento.
- e) En adición a ello, la mencionada institución armada indica que el referido aeródromo no cuenta con las ayudas para el vuelo, aproximación y aterrizaje instrumental exigidas por la Ley de Aeronáutica Civil para el funcionamiento de un aeropuerto o aeródromo de uso comercial. Por tal motivo, sostiene que durante las condiciones climáticas prevalecientes en el invierno limeño, que mayormente son adversas para los vuelos visuales, las operaciones aéreas de la FAP se limitan aún más al no contar con radioayudas para el vuelo instrumental, limitando las operaciones a aquellas de carácter militar visual, y de forma restringida a las de tipo instrumental con descensos aprobados solamente por la FAP para sus aeronaves.
- f) De igual manera, la FAP sostiene que las aeronaves que llegan al SEMAN (Servicio de Mantenimiento) no lo hacen por fines comerciales sino por fines de mantenimiento y/o reparación, no requiriendo, por lo tanto, facilidades exigidas para la aviación comercial sino solo la infraestructura de taller aeronáutico certificado con las que cuenta el SEMAN y que son diferentes a las de uso comercial.
- g) Finalmente, la FAP establece que se debe proponer al MTC que se emplee, de forma inmediata, el Aeropuerto Internacional de Pisco, para la operación de las aeronaves de baja performance a las que el mencionado proyecto de ley se refiere. **En ese sentido, la FAP opina desfavorablemente respecto a que se autorice el uso del Aeródromo**

**de la Base Aérea Las Palmas para el empleo de aeronaves de baja performance de uso comercial. Por otro lado, opina a favor de que se declare de necesidad y utilidad pública la construcción del aeródromo ubicado en el distrito de Grocio Prado, provincia de Chincha.**

- h) Sin perjuicio de lo sostenido por la FAP, se aprecia que el artículo 1 de la propuesta normativa pretende abordar dos temas diferentes, lo cual no se ajusta al criterio de redacción señalado en el artículo 21 del Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo 008-2006-JUS.
- i) Asimismo, se menciona que en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se ha omitido desarrollar la justificación de declarar de necesidad y utilidad pública la construcción y pronta finalización del aeródromo de Grocio Prado, en la Provincia de Chincha, Departamento de Ica.
- j) Por último, corresponde precisar que la propuesta de utilización de la base aérea de Las Palmas, requiere previamente de una inversión a mediano plazo, por lo que conlleva la utilización de fondos no presupuestados.

**En consecuencia, se considera que el proyecto de ley no resulta viable.**

#### **I.4 Opiniones ciudadanas recibidas**

Se recibieron las siguientes opiniones ciudadanas:

- **La Urbanización Country Club de Villa y Lotizaciones la Encantada de Villa**, mediante carta dirigida a la Comisión, sostienen que el proyecto de ley no tiene en consideración lo siguiente:
  - a) La zona en que se ubica esta base aérea y alrededores ha vivido en las últimas décadas poblamiento urbano intensivo residencial, por lo cual su propuesta resultaría, no sólo un grave **atentado contra la calidad de vida y la seguridad de los ciudadanos que vivimos en lo que sería la ruta de aterrizaje hacia Las Palmas, sino también afectaría el área reservada de los Pantanos de Villa, lo cual constituye un ecosistema que sirve de refugio a aves migratorias y permanentes.**
  - b) Es importante hacer notar que las aves representan un factor de riesgo para las aeronaves que pretenden circular por el espacio aéreo de la zona. Pero ello no puede ser razón que justifique un fin comercial en perjuicio de una reserva ecológica protegida desde hacer muchos años a nivel internacional por la Convención de RAMSAR, un acuerdo internacional que busca la protección de las áreas naturales a nivel global.

- c) En dicho contexto, resultaría de grave envergadura la afectación a la flora y fauna del área natural de los Pantanos de Villa, como consecuencia del incremento de vuelos comerciales en la zona. Actualmente, la realización de vuelos de entrenamiento de la FAP afecta la calidad de vida y seguridad de la flora y fauna de la reserva, aunque estos se realizan con una frecuencia baja; resultando inimaginable lo que ocurriría si el proyecto de ley tuviese alguna acogida.
- d) En ese sentido, no es apropiado que se busque solucionar los problemas de gestión de una concesión privada, perjudicando la calidad de vida de otros ciudadanos, afectando un área natural protegida y usando los bienes públicos para fines privados.
- **El ciudadano Fernando Juan Amador Loayza Gárate**, se manifiesta en contra del proyecto de ley en la medida que considera que la verdadera causa del problema reside en los altos costos de la aviación privada en el Perú. Además, señala que los vuelos turísticos que antes se regían bajo la Regulación Aeronáutica del Perú (RAP) 131 ahora deben cumplir con la RAP 135. Por otro lado, al ser la Base Aérea Las Palmas una base militar, ésta se ajusta a la RAP 139. Precisa también que un vuelo de traslado no es lo mismo que un vuelo comercial y que el proyecto sí irrogaría gasto público, debido a que las instalaciones de la base aérea tendrían que adaptarse para proporcionar el servicio de aviación comercial. Finalmente, señala que el proyecto de ley va en contra de los términos de la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión.
  - **La ciudadana Teresa Suarez Cárdenas**, se manifiesta en contra del proyecto de ley debido a que considera que, con la adopción del mismo, se afectarían derechos de las personas, en tanto se cambiaría el carácter residencial de la zona en la que viven.
  - **El ciudadano David Felipe Escobar Baccaro**, se manifiesta a favor del proyecto de ley pero señala que para que este pueda implementarse tendrían que introducirse mejoras en términos de infraestructura y modificarse el contrato de concesión, de lo contrario no sería viable.

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El proyecto de ley tiene por objeto atender la demanda aerocomercial existente en el país. En ese sentido, el proyecto de ley propone: i) autorizar el uso del aeródromo de la Base Aérea FAP “Las Palmas” - EOFAP “José Abelardo Quiñones” para la aviación comercial y ii) declarar de necesidad y utilidad pública la construcción y pronta finalización del aeródromo ubicado en el distrito de Grocio Prado, provincia de Chincha, departamento de Ica.

Presentamos un extracto de los fundamentos expresados en la Exposición de Motivos del proyecto de ley:

- a) El proyecto de ley se justifica debido al incremento del tráfico aéreo en el aeropuerto internacional Jorge Chávez, la falta de capacidad del concesionario Lima Airport Partners (en adelante, “LAP”) para construir una segunda pista de aterrizaje y terminal de pasajeros, así como la congestión, demoras y retrasos en los servicios aeropuertos. A ello, se añade la acción cómplice y/o negligente de las autoridades del MTC, del regulador OSITRAN y de LAP, el concesionario.
- b) Respecto de las cifras relativas a la capacidad de funcionamiento del aeropuerto, un avión llega a demorar 44 minutos desde que sale de su estacionamiento hasta que despegue (más de lo que demora el vuelo de Lima a Trujillo, cuya duración es de 42 minutos), debido a la congestión del aeropuerto, es decir, el triple de lo que debería ser. Es así que el aeropuerto está saturado debido a que pese a que su límite es de 10 millones de pasajeros al año, en el 2014 trabajaba con 15 millones y, al 2016, trabajaba con 20 millones.
- c) Desde el 2001, el concesionario del aeropuerto ha invertido en promedio US\$ 22 millones anuales, pero en los últimos cinco años solo ha invertido US\$ 14 millones. Sin embargo, sus ingresos por tráfico de pasajeros no bajan de los US\$ 330 millones en el 2015. Es decir, está solamente invirtiendo entre el 4% y el 6% de sus ingresos. Ello sin contar los ingresos por carga, alquileres y otros servicios que extrañamente no se encuentran consignados en los balances de acceso público.
- d) Si bien el concesionario ha anunciado que invertirá US\$ 1,200 millones en la segunda pista y terminal, dicho anuncio carece de credibilidad en tanto que el concesionario lo viene ofreciendo desde hace dieciséis años y solamente ha invertido US\$ 337 millones a la fecha, es decir, la cuarta parte de lo anunciado. Ello genera también que el concesionario haya perdido credibilidad respecto del cumplimiento de la entrega de la segunda pista del aeropuerto en el 2022.
- e) Por ello, mientras que Francia recibe 84 millones de turistas por año, España 65 millones, México 30 millones y República Dominicana 5 millones, el Perú solamente recibe 3 millones. Asimismo, uno de cada seis pasajeros que transitan por el aeropuerto internacional Jorge Chávez se queda en el Perú. En cambio, en México, uno de cada uno que pasa por el aeropuerto Benito Juárez se queda allí. Es decir, el aeropuerto internacional Jorge Chávez se ha convertido en la sala de espera de turistas que otros países reciben.
- f) En tal medida, la postergación eterna en la construcción de la segunda pista y terminal del Jorge Chávez impide al país recibir cada año 3 millones más de turistas, lo que representa unos US\$ 25 mil millones perdidos desde el 2004, fecha en la que debió ya estar finalizada la segunda pista.
- g) En vista de ello, una salida de vital importancia es la habilitación de la base aérea de Las Palmas, a fin que sea utilizada como aeropuerto para los aviones privados, las operaciones de turismo aéreo y las ambulancias aéreas.

- h) Es importante precisar que en el 2009, el MTC, mediante la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, autorizó mediante Resolución Directoral 062-2009-MTC, de fecha 17 de marzo de 2009, el funcionamiento del aeródromo “Las Palmas” para el uso privado por el plazo de dos años. Asimismo, hasta la fecha, hay diversos permisos para uso particular de este aeródromo por lo que podría convertirse en una opción importante y de primer orden para poder usarse como aeropuerto adicional al aeropuerto internacional Jorge Chávez.
- i) El descongestionamiento de la pista del aeropuerto internacional Jorge Chávez, dinamizará tanto los servicios aeroportuarios como el número de turistas nacionales e internacionales. Por ello, a la fecha existen varios permisos otorgados por el MTC para que operadores de aviación puedan usar sus instalaciones.
- j) De acuerdo a información periodística, respecto del uso del aeródromo Las Palmas, *“...se sabe que en el aeródromo de Las Palmas funciona el SEMAN que es el taller aeronáutico... considerando uno de los más modernos de América Latina, ahí hace muchísimos años llegan aeronaves de líneas aéreas de todo el mundo para recibir mantenimiento, lo que prueba que el aeródromo de Las Palmas ha venido teniendo un uso comercial y esta es la gran oportunidad de repotenciarlo, ya que hoy en el Aeropuerto Jorge Chávez no hay espacio...”*.
- k) Asimismo, el proyecto de ley propone declarar de necesidad y utilidad pública la construcción del aeródromo ubicado en el distrito de Grocio Prado, provincia de Chincha, departamento de Ica.
- l) El proyecto de ley no irroga gasto público en tanto que su propósito es dinamizar el transporte aéreo.

### III. MARCO NORMATIVO

#### 3.1 Normativa nacional

- Constitución Política del Perú
- Reglamento del Congreso de la República
- Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú
- Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Decreto Supremo 050-2001-MTC, Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil
- Decreto Legislativo 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que aprueba la Política Nacional de Ambiente



## IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

### 4.1 Antecedentes Normativos

Respecto del tema materia de la propuesta legislativa, la Comisión considera pertinente revisar las siguientes normas:

- **Constitución Política del Perú**

*“Artículo 2. Toda persona tiene derecho a: (...)*

*22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.*

*Artículo 58. La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.*

*Artículo 62. La libertad de contratar garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al tiempo del contrato. Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Los conflictos derivados de la relación contractual sólo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato o contemplados en la ley.*

*Mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente.*

*Artículo 68. El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.*

*Artículo 170. La ley asigna los fondos destinados a satisfacer los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Tales fondos deben ser dedicados exclusivamente a fines institucionales, bajo el control de la autoridad señalada por la ley.”*

- **Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú**

*“Artículo 8. De la autoridad competente*

*8.1 El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es la única Autoridad Aeronáutica Civil.*

*8.2 La Autoridad Aeronáutica Civil es ejercida por la Dirección General de Aeronáutica Civil como dependencia especializada del Ministerio de Transportes,*

*Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con autonomía técnica, administrativa y financiera necesaria para el cumplimiento de las funciones que le señalan la presente Ley y su reglamentación.*

#### **Artículo 9. De la competencia de la Dirección General de Aeronáutica Civil**

*La Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para:*

*(...)*

*k) Otorgar, modificar, suspender y revocar las autorizaciones a los aeródromos públicos y privados, fijando las condiciones de su funcionamiento;*

#### **Artículo 27. De los aeropuertos**

*27.2 Son aeropuertos internacionales aquellos aeródromos públicos destinados al ingreso o salida del país de aeronaves, donde se prestan normalmente servicios de aduana, sanidad, migraciones y otros complementarios.*

#### **Artículo 28. Del funcionamiento de los aeródromos**

*28.1 El funcionamiento de todo aeródromo deberá ser autorizado por la Dirección General de Aeronáutica Civil, conforme a la reglamentación pertinente, fijando las condiciones de su operación.”*

- **Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

#### **“Artículo 4. Ámbito de competencia**

*El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es competente de manera exclusiva en las siguientes materias:*

*a) Aeronáutica civil.*

*b) Infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional.*

*c) Servicios de transporte de alcance nacional e internacional.*

*(...)*

*Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, conforme a sus leyes orgánicas y las leyes sectoriales, en las siguientes materias:*

*a) Infraestructura de transportes de alcance regional y local.*

*b) Servicios de transporte de alcance regional y local, circulación y tránsito terrestre.*

(...)

### **Artículo 6. Funciones específicas de competencias exclusivas**

*En el marco de sus competencias exclusivas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones específicas:*

*1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil.”*

- **Decreto Supremo 050-2001-MTC, Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil**

*“Artículo 1. La Aeronáutica Civil se rige por la Constitución Política del Perú, por los instrumentos internacionales vigentes, por la Ley de Aeronáutica Civil del Perú - Ley Nº 27261, su reglamentación y por los usos y costumbres de la actividad aeronáutica internacional.*

*Artículo 4. Se considera Aeronáutica Civil al conjunto de actividades vinculadas al empleo de aeronaves civiles, incluyendo las aeronaves de propiedad del Estado, a que se refiere el Artículo 38.3 de la Ley.*

*Artículo 5. La actividad aeronáutica civil está reservada exclusivamente al sector privado de conformidad con el Artículo 5.1 de la Ley y el D.S. Nº 034-2001-PCM, que precisa la competencia del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.*

*Ninguna entidad del Estado puede efectuar actividades de aviación civil bajo forma o modalidad alguna, salvo actividades de aviación comercial realizadas de manera subsidiaria, cuando existan razones de alto interés público o manifiesta conveniencia nacional declaradas mediante Ley expresa conforme al Artículo 60 de la Constitución Política del Perú y el Artículo 5.2 de la Ley.*

*En todos los casos, estas actividades se someten a las condiciones, requisitos y obligaciones de índole técnico, económico - financiero y legal que rigen la actividad aeronáutica civil conforme al literal d) del Artículo 9 de la Ley, para lo cual, requieren de las autorizaciones establecidas en la Ley y su reglamentación.*

*Artículo 6. La Autoridad de la Aeronáutica Civil corresponde al MTC quien la ejerce a través de la DGAC, entidad encargada de establecer, aplicar y ejecutar las normas que regulan la actividad aeronáutica civil, supervisando y controlando en todos los casos su efectivo cumplimiento.*

(...)

**Artículo 47.** *La DGAC autoriza el funcionamiento de aeródromos públicos y privados y de aeropuertos nacionales o internacionales, mediante Resolución Directoral, detallando su clasificación, características y estado operacional. Asimismo, dispone su clausura definitiva, temporal o restricción de funcionamiento.*

*El inicio de las operaciones de los aeropuertos y aeródromos públicos y privados está sujeto a la obtención por el explotador del correspondiente Certificado de Operación y Servicios Aeroportuarios, conforme a los requerimientos y exigencias establecidos en las Regulaciones Aeronáuticas del Perú.”*

- **Ley 28611, Ley General del Ambiente**

**“Artículo I. Del derecho y deber fundamental**

*Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.*

**Artículo V. Del principio de sostenibilidad**

*La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.”*

#### 4.3. Análisis de la propuesta

##### a) La Base Aérea “Las Palmas”

La Base Aérea “Las Palmas” es una base militar de propiedad del Estado, administrada por la Fuerza Aérea del Perú y ubicada en el distrito de Santiago de Surco, provincia y departamento de Lima. Desde 1922, albergó al *Centro de Aviación Militar de Las Palmas*, inaugurado el 23 de julio de 1922<sup>1</sup>, cuyo nombre fue cambiado en 1931 por el de *Escuela de Aviación Militar Jorge Chávez*. Posteriormente, mediante Resolución Suprema 368 del 30 de junio de 1931, se resolvió que la Escuela se llamaría *Escuela Central de Aviación Jorge Chávez* y que la base se llamaría Base Aérea “Las Palmas”.

Dicha base militar reunía las características requeridas para dicha actividad, tales como una amplia planicie para el campo de vuelo y cercanía a una carretera, entre otras<sup>2</sup>. Actualmente, funciona en esta base militar, la Escuela de Oficiales de la

<sup>1</sup> <https://eofap.fap.mil.pe/index.php/nosotros/historia-de-la-escuela1>

<sup>2</sup> *Ibíd.*

Fuerza Aérea del Perú. Capitán FAP José Quiñones Gonzales - EOFAP (nombre asignado mediante Resolución Suprema N° 0279 DE/ FAP de 1991)<sup>3</sup>.

En el año 2009, mediante Resolución Directoral N° 062-2009-MTC, se autorizó el funcionamiento del aeródromo “Las Palmas” para uso privado por el plazo de dos años, renovable en caso el aeródromo continúe brindando seguridad a las operaciones áreas. Para ello, **se contó con el informe favorable previo** de la Dirección de Seguridad Aeronáutica, Informe N° 105-2009-MTC/12.04.

Es así que, en la actualidad, la Base Aérea “Las Palmas” cumple también las funciones de taller de mantenimiento y reparación del SEMAN, por lo cual recibe aeronaves en sus instalaciones para dichos fines. Al respecto, cabe precisar que este servicio proporcionado en la Base Aérea “Las Palmas” **no constituye aviación comercial**.

Finalmente, es importante señalar que, geográficamente, la Base Aérea “Las Palmas” se encuentra actualmente ubicada en una zona urbana y a 10 kilómetros de los Pantanos de Villa, área natural protegida<sup>4</sup> categorizada como zona reservada mediante Resolución Ministerial N° 00144-89-AG/DGFF. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 055-2006-AG se le categorizó como refugio de vida silvestre. En los considerandos del referido decreto supremo se establece que la importancia de los Pantanos de Villa reside en que el lugar sirve, principalmente, como apostadero de aves migratorias, procedentes de la Región Neártica Austral y de los Andes Peruanos. Por ello, se señala en el decreto que la ubicación de los Pantanos de Villa es estratégica dentro de la red hemisférica de lugares de visita y descanso de un gran número de especies migratorias, las que sin un lugar de las condiciones de Villa y sus áreas adyacentes, verían perjudicada su migración hacia latitudes mayores:

*“...adicionalmente a su belleza escénica y paisajística, se suma la existencia de especies identificadas en el Decreto Supremo N° 034-2004-AG, tales como: **En peligro crítico: Pelecanoides garnotii** Potoyunco peruano; **En peligro: Ajaia ajaia** Espátula rosada, **Mycteria americana** Manchaco, **Pelecanus thagus** Pelícan o peruano, **Phalacrocorax bouganvilli** Guanay, **Phalacrocorax gaimardi** Chuita, **Spheniscus humboldti** Pingüino de Humboldt, **Sula variegata** Piquero peruano; **Casi Amenazado: Aratinga erythrogenis** **Fulica gigantea** Loro de frente roja, **Falco peregrinus** Halcón peregrino, Gallareta gigante, **Fulica rufifrons** Gallareta de frente roja, **Laterallus jamaicensis** Gallinetita negra, **Phoenicopterus chilensis**, Parihuana, **Podiceps occipitalis** Zambullidor blanquillo; **Vulnerable: Oceanodroma markhami** Golondrina de tempestad oscura, **Sterna hirundinacea** Gaviotín sudamericano **Sterna lorata** Gaviotín peruano.”*

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> <http://www.sernanp.gob.pe/los-pantanos-de-villa>

Por ello, en el decreto supremo se categorizó a los Pantanos de Villa como refugio de vida silvestre, en los siguientes términos:

**“Artículo 1. De la Categorización de la Zona Reservada Los Pantanos de Villa**

*Categorícese la Zona Reservada Los Pantanos de Villa como Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa, sobre la superficie de doscientas sesenta y tres hectáreas y dos mil setecientos metros cuadrados (263.27 ha.) ubicado en el distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima, la misma que forma parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado – SINANPE.*

**Artículo 2. De los objetivos del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa**

*El objetivo general del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa es conservar una muestra representativa de los pantanos del Desierto Pacífico Subtropical, incluyendo importantes comunidades vegetales representativas de los pantanos costeros, así como la avifauna migratoria y residente haciendo principal énfasis en las especies con algún grado de amenaza.”*

En consecuencia, **la necesidad de garantizar la protección de las personas y de los ecosistemas que habitan en las zonas cercanas a la Base Aérea “Las Palmas”, es un factor a considerar de manera previa a una autorización de uso de una instalación para fines de aviación comercial.**

**b) La Cláusula de Garantía del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez**

El artículo 62 de la Constitución establece que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase. Al respecto, es importante hacer referencia a la Cláusula de Garantía del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, suscrito con fecha 14 de febrero de 2001, entre el Estado peruano y el Concesionario Lima Airport Partners S.R.L., la cual establece lo siguiente:

**“2.5. Garantía del Estado.** *El Concedente realizará todas las gestiones y coordinaciones que fueren pertinentes para que, en virtud de lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley 26885, el Poder Ejecutivo expida el Decreto Supremo al que se refiere el Artículo 2 del Decreto Ley 25570, modificado por el Artículo 6 de la Ley 26438, por el cual se otorgará la garantía del Estado en respaldo de las obligaciones, declaraciones y garantías del Concedente establecidas en el presente Contrato.*

*Asimismo, el Concedente se obliga a **no otorgar concesión, autorización o licencia alguna para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto nacional e internacional** de uso público que brinde servicios a líneas aéreas*

*comerciales, destinado en forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en un radio de 150 Km. de la ubicación del Aeropuerto hasta los siete (7) años posteriores al inicio de la puesta en operación de la Mejora contemplada en la Cláusula 5.6.2.1. El concedente no se encuentra impedido de otorgar concesión, autorización o licencia para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto destinado a la salida, llegada y movimiento de aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve (9) y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a cinco mil setecientos (5,700) kilogramos. En el supuesto de autorizar la salida, llegada y/o movimiento de cualquier otro tipo de aeronave de mayor peso o de mayor número de asientos deberá obtenerse, previamente, la aprobación del concesionario.”*

Al respecto, la Base Aérea “Las Palmas” se encuentra ubicada a 20 kilómetros del aeropuerto internacional Jorge Chávez, por lo que la propuesta contenida en el artículo 2 del proyecto de ley vulnera la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Cabe precisar que, en virtud de la misma, el Concedente no se encuentra impedido de otorgar concesión, autorización o licencia para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto destinado a la salida, llegada y **movimiento de aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a 5,700 kilogramos.**

No obstante, como se menciona en la Resolución 010-2010-CD-OSITRAN, del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez no incluye a los aeródromos en la limitación, sino únicamente de aeropuertos. Sin embargo, tal como está planteado el proyecto de ley, **el uso de la infraestructura de Las Palmas para la aviación comercial implicaría una habitualidad** en la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga, **lo que determinaría la conversión del aeródromo en un aeropuerto, incluso no siendo nuevo.**

Además, debe tenerse en cuenta que la garantía tiene como finalidad reducir el riesgo comercial de demanda asumido por el concesionario en la construcción de la segunda pista de aterrizaje del aeropuerto internacional Jorge Chávez. Así, tal como lo señala el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) en la opinión de la Adenda N° 6, la Cláusula 2.5 del Contrato de Concesión, es una medida de mitigación contractual otorgada por el Estado a fin de que el concesionario pueda asegurar la demanda necesaria y recuperar la inversión.

En ese sentido, pese a que el impedimento no aplica respecto del otorgamiento de concesiones, autorizaciones o licencias para operar, u operar por sí mismo cualquier aeropuerto destinado a la salida, llegada y movimiento de aeronaves cuyo número de asientos sea menor o igual a nueve y cuyo peso máximo de despegue sea menor o igual a 5,700 kilogramos, el proyecto de ley no establece tal precisión. Sin perjuicio

de ello, una autorización dentro de los límites permitidos en el Contrato de Concesión tendría que considerar lo siguiente:

- Si bien existe una necesidad de descongestionar el aeropuerto internacional Jorge Chávez, debe también considerarse el impacto que podría generar el ruido y contaminación de las aeronaves en dicha zona, especialmente en los distritos de Santiago de Surco y Chorrillos. Así, el crecimiento urbano de la ciudad ha ocasionado que el aeródromo privado de “Las Palmas”, se encuentre rodeado de construcciones de viviendas, especialmente en el área de proyección de la superficie de aproximación al umbral de pista 20. Es importante señalar que, según las definiciones proporcionadas en la Regulación Aérea Peruana (RAP) 1, Capítulo 1, Parte 1, la Base Aérea “Las Palmas” se encuentra en un área congestionada.
- La implementación de un aeródromo irrogaría gasto público debido a que éste tendría necesariamente que adecuar sus instalaciones para efectos de contar con un terminal de pasajeros, áreas de equipaje, counters, salas de espera, equipos de navegación aérea entre otros, además de la reestructuración del espacio aéreo, así como el diseño de procedimientos operacionales y de atenuación de ruido que mitiguen la contaminación ambiental.

El hecho que en la actualidad arriben a la Base Aérea “Las Palmas” aeronaves para efectos de recibir mantenimiento o reparación, ello difiere de la aviación comercial, la cual requiere de contar con una infraestructura específica a fin de atender una aeronave comercial sea de pasajeros y/o carga (lo cual incluye suministro de combustible, equipos de apoyo terrestre, catering, personal de limpieza de la aeronave, personal de seguridad, etc.), tal como lo dispone el artículo 27 de la Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento.

Debe tenerse en cuenta que el artículo 4 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece que el MTC es competente de manera exclusiva en materias de aeronáutica civil e infraestructura de transportes de alcance nacional e internacional, respectivamente. Asimismo, el numeral 1 del artículo 6 de la referida ley, dispone que el MTC tiene como función específica, entre otras, planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte aéreo y transporte multimodal, así como la aeronavegación y seguridad de la aeronáutica civil.

De igual manera, en virtud de los artículos 4 y 7 de dicha ley, el MTC tiene competencia compartida con los gobiernos regionales y locales conforme a sus leyes orgánicas y sectoriales, en infraestructura de transporte de alcance regional y local, así como para efectos de planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia.



Asimismo, en virtud del artículo 9 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, la DGAC del MTC es competente para otorgar, modificar, suspender y revocar las autorizaciones a los aeródromos públicos y privados, fijando las condiciones de su funcionamiento. Por su parte, el artículo 44 del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, aprobado por Decreto Supremo 050-2001-MTC, establece que la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y cualquier modificación de los aeródromos, requiere de autorización previa de la DGAC.

Al respecto, es importante señalar que el proyecto de ley no proporciona una fundamentación sustentada en estudios técnicos, jurídicos y económicos que evidencien la viabilidad de operar la Base Aérea “Las Palmas” con fines de aviación comercial. Se debe tener también en cuenta que esta base aérea alberga a las principales Unidades de Comando, Administración, Abastecimiento, Mantenimiento y Reparación, así como a las Escuelas de Formación de la FAP.

Por tal motivo, la Base Aérea “Las Palmas” es importante para la Seguridad y Defensa Nacional, así como para el apoyo en Seguridad Ciudadana y Defensa Civil. Asimismo, es una instalación en la cual se conducen operaciones militares del Comando de Operaciones FAP (COMOP), el Comando Operacional Aéreo (COA) y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (CCFFAA), por lo que se requiere de exclusividad, seguridad y acceso restringido al público.

En adición a ello, la mencionada institución armada indica que el referido aeródromo no cuenta con las ayudas para el vuelo, aproximación y aterrizaje instrumental exigidas por la Ley de Aeronáutica Civil para el funcionamiento de un aeropuerto o aeródromo de uso comercial. Por tal motivo, sostiene que durante las condiciones climáticas prevalecientes en el invierno limeño, que mayormente son adversas para los vuelos visuales, las operaciones aéreas de la FAP se limitan aún más al no contar con radioayudas para el vuelo instrumental, limitando las operaciones a aquellas de carácter militar visual, y de forma restringida a las de tipo instrumental con descensos aprobados solamente por la FAP para sus aeronaves.

**En consecuencia, por las consideraciones expuestas, la Comisión considera que el proyecto de ley no es amparable en este extremo.**

### **c) La declaración de necesidad de la construcción del aeródromo de Grocio Prado**

No obstante y pese a que, tal como se establece en el proyecto de ley, existe una necesidad de atender la alta demanda de vuelos comerciales que, actualmente, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez no tiene la capacidad de atender, la Comisión considera viable el extremo del proyecto de ley que propone que se declare de necesidad y utilidad pública la construcción del aeródromo de Grocio Prado.

Sobre el particular, es importante señalar que, en el año 2009, mediante Resolución Ministerial N° 119-2009-MTC/2, el Poder Ejecutivo declaró de interés nacional el proyecto de construcción de un aeródromo de uso público, así como de las

instalaciones necesarias para el desarrollo de actividades formativas de la aviación civil, en el distrito de Grocio Prado, provincia de Chincha, departamento de Ica.

Así, la Resolución Ministerial del MTC establecía que el proyecto de aeródromo comprende un terreno de 11'766,758.34 metros cuadrados, el cual se encuentra ubicado a la altura de los kilómetros 181 y 183 de la carretera Panamericana Sur. De igual manera, la norma proponía que el referido terreno tendría que mantener la calidad de reservado, por un periodo de cuatro años, contados desde la expedición de la Resolución Ministerial, para efectos de la construcción del aeródromo.

Por ello, la propuesta de construir y finalizar el aeródromo de Grocio Prado responde a una necesidad que ha sido reconocida previamente, con el debido sustento técnico y que, dado que la problemática de la aviación comercial en nuestro país persiste, se mantiene vigente. Es así que la propuesta beneficiará a la actividad aeronáutica civil en tanto contribuirá a incrementar la infraestructura aeroportuaria existente.

No obstante, debe tomarse en cuenta que existe una controversia judicial relativa al patrimonio fideicometido que el Estado peruano constituyó para efectos de la construcción del aeródromo de Grocio Prado. Por ello, las acciones que el Estado pueda realizar para la construcción y finalización del aeródromo de Grocio Prado, deberán respetar cualquier contrato celebrado anteriormente y que se encuentre vigente, así como toda controversia legal y judicial existente.

En consecuencia, la Comisión expresa opinión favorable en este extremo del proyecto de ley.

#### **4.4. Propuesta con Texto Sustitutorio**

La Comisión considera, conforme al análisis realizado, que la parte de la propuesta relativa a la autorización del uso del aeródromo de la Base Aérea Las Palmas no es viable por los motivos expuestos *supra*. Sin embargo, considera viable en el extremo declarativo del aeródromo de Grocio Prado en la Provincia de Chincha por lo que se propone un texto sustitutorio comenzando por el nombre de la norma, el cual, de acuerdo a nuestro Manual de Técnica Legislativa, debe precisar la norma. Por tal motivo, la Comisión propone con título sustitutorio: “Ley que declara de interés y necesidad pública la construcción del aeródromo de Grocio Prado en la Provincia de Chincha, Departamento de Ica” y la redacción será de un artículo único.

## **V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer, en términos cuantitativos, los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios de la misma.

La propuesta contenida en el proyecto de ley respecto de la declaración de necesidad y utilidad pública de la construcción y finalización del aeródromo de Grocio Prado, no representa un incremento de gasto al erario nacional en la medida que se trata de un proyecto de carácter declarativo que tiene como propósito que el Estado pueda reconocer la prioridad, adoptar las medidas y planificar la forma de financiamiento para la construcción y finalización del referido aeródromo.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, propone la **APROBACIÓN** con **TEXTO SUSTITUTORIO** del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 1557/2016-CR, “LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL AERÓDROMO DE GROCIO PRADO EN LA PROVINCIA DE CHINCHA, DEPARTAMENTO DE ICA”.

El Congreso de la República.

Ha dado la Ley siguiente:

### FÓRMULA LEGAL CON TEXTO SUSTITUTORIO

#### LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD Y UTILIDAD PÚBLICA LA CONSTRUCCIÓN DEL AERÓDROMO DE GROCIO PRADO EN LA PROVINCIA DE CHINCHA, DEPARTAMENTO DE ICA

##### **Artículo 1. Declaración de Necesidad y Utilidad Pública**

Declárese de necesidad y utilidad pública la construcción y finalización del aeródromo de Grocio Prado en la Provincia de Chincha, Departamento de Ica.

**Dese cuenta**  
**Sala de sesiones**

**Lima, enero de 2018.**