

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 009-2024, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias en materia económica y financiera para dinamizar e impulsar la ejecución de proyectos de inversión en transportes.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Décima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 29 de mayo de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado², Aguinaga Recuenco³, Echaiz de Núñez Ízaga⁴, Marticorena Mendoza, Picón Quedo⁵ y Tacuri Valdivia.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 009-2024, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias en materia económica y financiera para dinamizar e impulsar la ejecución de proyectos de inversión en transportes, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 19 de mayo de 2024.

Mediante Oficio 101-2024-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 009-2024 al Congreso de la República; este documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 20 de mayo de 2024 y, el mismo día, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Posterior a ello, mediante Oficio 1658-2023-2024-CCR/CR, de fecha 24 de mayo de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 009-2024 a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 009-2024 tiene por objeto destrabar la ejecución de los proyectos de inversión en transportes sobre las vías internas necesarias para la operación del nuevo terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la Estación Central de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, evitando que su postergación afecte la expectativa ciudadana de contar con servicios modernos de transporte terrestre y aéreo, coadyuvando al cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por el Estado Peruano ante inversionistas internacionales, y evitando las pérdidas económicas que pueden derivarse de controversias internacionales como consecuencia de retrasos significativos en la ejecución de dichos proyectos.

En ese sentido, el artículo 2 del decreto de urgencia, de manera excepcional, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a acordar con el Concesionario, encargo de la construcción, mejora, conservación y explotación del Aeropuerto Internacional "Jorge Chávez", una modificación al contrato de concesión con la finalidad de viabilizar la construcción de las vías internas que conectarán el nuevo terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez con los puentes modulares que instalará el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La modificación contractual tendrá en cuenta las siguientes condiciones: (a) la construcción de las vías internas se financia con cargo a la Retribución que el Concesionario paga al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; (b) se debe evaluar el impacto sobre los parámetros económicos financieros; y (c) se deberá contar con la opinión técnica, previa y no vinculante del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran).

En esa misma línea, el artículo 3, de manera excepcional, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a acordar con el Concesionario, encargo del diseño, financiamiento, construcción, equipamiento electromecánico, equipamiento de sistema y provisión de material rodante, operación y mantenimiento de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, una modificación al contrato de concesión con la finalidad de permitir la construcción de la Estación Central de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao. La modificación contractual tendrá en cuenta las siguientes condiciones: (a) se debe evaluar el impacto sobre los parámetros económicos financieros; y (b) se deberá contar con la opinión técnica, previa y no vinculante del Ositran.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

Finalmente, se establece que el decreto de urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024; y que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, en el marco del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025 - PNISC, se vienen ejecutando y se ejecutarán en los ejercicios anuales siguientes, de forma simultánea, diversas intervenciones viales y ferroviarias que buscan optimizar la infraestructura de transporte de uso público y descongestionar el tránsito vehicular altamente saturado de Lima y del Callao, a efectos de asegurar un servicio de transporte eficiente, seguro y con niveles de servicio óptimos. Dichas medidas incluyen el despliegue de líneas de metro subterráneo, viaductos, la ampliación de la capacidad del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la del Hub Portuario Callao-Chancay, entre otras que a futuro añadan los gobiernos locales.

Sin embargo, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH) se enfrenta al riesgo inminente de no iniciar en forma oportuna, las operaciones de su nuevo terminal aeroportuario, afectando con ello a los usuarios del servicio aéreo, debido a la imposibilidad sobreviniente e imprevisible que han enfrentado PROVIAS NACIONAL, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y PROINVERSION en adjudicar durante el año 2023 la construcción del acceso a dicho terminal aeroportuario por el Puente Santa Rosa, dificultad que ha determinado la repentina necesidad de instalar Puentes Modulares transitorios a la altura de la avenida Morales Duarez con la avenida Santa Rosa; y realizar obras internas de accesos adicionales al nuevo terminal en la fecha programada.

Por otro lado, el Contrato de Concesión de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao (el Contrato de Concesión del Proyecto Línea 2) debió entrar en operación el año 2021; sin embargo, a la fecha se encuentra aún en fase de construcción y sólo se ejecutó el 54.57%; en la actualidad, se presenta la incertidumbre sobreviniente e imprevisible de no contar con fecha cierta para obtener las habilitaciones legales necesarias para iniciar la construcción de su estación central (la Estación E-13), situación que ha agravado severamente la cronología general de dicho proyecto, al punto de ocasionar un riesgo de paralización inminente de las labores de perforación subterránea que se proyecta para mediados de junio de 2024, esta paralización se debe principalmente al retraso en la entrega de permisos municipales para la ejecución de la caja de la E-13; de no evitarse esta contingencia, la entrada en operación del Proyecto se postergará negativamente, afectando las expectativas de 600 mil ciudadanos

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

que a diario podrían desplazarse a través de un servicio de transporte moderno, rápido y ambientalmente sostenible.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que durante el año 2027 el Perú será la sede de los Juegos Panamericanos 2027, situación que enfatiza aún más la necesidad de adoptar medidas urgentes, a efectos de destrabar estos importantes proyectos hacia el 2027 de forma que podamos contar con un mejor nivel de servicio a través del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y un mayor número de estaciones operativas en la Línea 2 del Metro de Lima, lo que a su vez redundará también en permitirnos recibir en las mejores condiciones posibles a los más de 1 millón de personas que participarán de la aludida Fiesta Deportiva.

En ese sentido, resulta imprescindible autorizar, de forma excepcional, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a suscribir las modificaciones contractuales de los Proyectos Nuevo Terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y Línea 2 del Metro de Lima y Callao.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Supremo 242-2022-EF, que aprueba el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad 2022-2025.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control diferentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 009-2024, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias en materia económica y financiera para dinamizar e impulsar la ejecución de proyectos de inversión en transportes, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y en el contexto de la Emergencia Sanitaria ante epidemia por dengue.

4.2. Parámetros de control parlamentario de los Decretos de Urgencia

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, el mismo que a la letra dispone lo siguiente:

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(...)"

El Tribunal Constitucional, en el Expediente 008-2003-AI/TC, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos formales y materiales para la expedición de los decretos de urgencia al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2.1. Requisitos formales para la validez del decreto de urgencia

- Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros.
- Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma. Exigencia desarrollada en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, el supremo interprete de la Constitución⁶ indica que *"en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la*

⁶ En el fundamento 58 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."

De la revisión del Decreto de Urgencia 009-2024, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y, además, por los ministros de las carteras involucradas, es decir, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones. Por otro lado, el 20 de mayo de 2024, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día siguiente de su promulgación. Esto permite concluir que se ha cumplido con los requisitos formales.

4.2.2. Requisitos materiales para la expedición de decretos de urgencia

- **Versar sobre materia económica y financiera (requisito endógeno)**

El propio numeral 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera", quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución).

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia 009-2024 permite concluir que éste versa sobre materia económica y financiera, puesto que adopta medidas para destrabar la ejecución de los proyectos de inversión en transportes sobre las vías internas necesarias para la operación del nuevo terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la Estación Central de la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, evitando que su postergación afecte la expectativa ciudadana de contar con servicios modernos de transporte terrestre y aéreo, coadyuvando al cumplimiento de los compromisos contractuales asumidos por el Estado Peruano ante inversionistas internacionales, y evitando las pérdidas económicas que pudieran derivarse de controversias internacionales como consecuencia de retrasos significativos en la ejecución de dichos proyectos.

- **Circunstancias fácticas (requisito exógeno)**

Las circunstancias fácticas, que son ajenas al contenido de la norma, justifican la promulgación de una norma extraordinaria. A partir del contenido del numeral

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

19 del artículo 118 de la Constitución y el literal c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo⁷.

La labor legislativa del Poder Ejecutivo, a través de decretos de urgencia, se realiza tomando en cuenta lo siguiente: **(i) excepcionalidad**, la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, sustentadas por datos previos y objetivamente identificables; **(ii) necesidad**, las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables; **(iii) transitoriedad**, las medidas extraordinarias no deben mantenerse vigentes más allá del tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa; **(iv) generalidad**, los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad; y **(v) conexidad**, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Al respecto, debemos tener en cuenta las circunstancias por las que atraviesan los proyectos de inversión relacionados a la ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y la Línea 2 del Metro de Lima y Callao; en cuanto al Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, se requiere la modificación contractual con la finalidad de que la Concesionaria pueda ejecutar las vías internas que van a conectar la nueva infraestructura con las vías de acceso principal, estas vías internas no fueron contempladas en el contrato inicial y tampoco en sus modificatorias, sino que se deben a la imposibilidad de haber otorgado en concesión el acceso por la avenida Santa Rosa, y ahora será mediante Puentes Modulares, pero necesitan vías internas para conectar los puentes modulares con la infraestructura; estas vías internas son de vital importancia porque la inauguración del nuevo Terminal está previsto para enero de 2025. En esa misma línea, de acuerdo al contrato de concesión, la Línea 2 del Metro de Lima y Callao debió entrar en operación el año 2021, sin embargo, a la fecha se encuentra aún en fase de construcción y sólo se ha ejecutado el 54.57%; en la actualidad, se presenta la incertidumbre sobreviniente e imprevisible de no contar con fecha cierta para obtener las habilitaciones legales necesarias para iniciar la construcción de su estación central (la Estación E-13), situación que ha agravado severamente la cronología general de dicho proyecto, al punto de ocasionar un riesgo de paralización inminente de las labores de perforación subterránea que se proyecta para mediados de junio de 2024, esta paralización se debe principalmente al retraso en la entrega de permisos municipales para la

⁷ Estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaído en el Expediente 0008-2003-AIT/C,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024,
DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E
IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN
TRANSPORTES.**

ejecución de la caja de la E-13; de no evitarse esta contingencia, la entrada en operación del Proyecto se postergará negativamente, afectando las expectativas de 600 mil ciudadanos que a diario podrían desplazarse a través de un servicio de transporte moderno, rápido y ambientalmente sostenible.

En cuanto a la necesidad, debemos evaluar los potenciales daños que se evitarán con el actuar inmediato de parte de los sectores involucrados; en este punto debemos puntualizar que la ejecución de las obras de infraestructura no solo permite el uso eficiente de los recursos públicos, sino que permite la generación de empleo, provisión efectiva de bienes y servicios, incremento del nivel de vida de las personas, y el incremento en la recaudación fiscal porque existe mayor movimiento comercial; por lo que la intervención permitirá evitar daños irreparables como la postergación de entrega de las obras.

Sobre la transitoriedad, se establece en el mismo Decreto de Urgencia que la norma estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2024; es decir, no es una norma con vocación de permanencia.

En cuanto a la generalidad, se advierte que el decreto de urgencia está dirigido a atender una situación objetiva como es la modificación de los contratos de concesión relacionados a los proyectos del nuevo Terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y a la Línea 2 del Metro de Lima y Callao, con la finalidad de viabilizar la ejecución de la inversión; si bien podría decirse que tiene nombre propio, sin embargo, la envergadura de los proyectos sustentan la dación del decreto de urgencia que habilite la intervención del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que todas las medidas adoptadas tienen una relación directa con los objetivos trazados por el decreto de urgencia, esto es, viabilizar la ejecución de la inversión.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 009-2024, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias en materia económica y financiera para dinamizar e impulsar la ejecución de proyectos de inversión en transportes, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; y, en consecuencia, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.



Subcomisión de Control Político

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la
Commemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2024, DECRETO QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA DINAMIZAR E IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN TRANSPORTES.

Lima 29 de mayo de 2024.