



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

COMISIÓN DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, el Proyecto de Ley 10911/2024-CR, presentado por el congresista Wilson Soto Palacios, del Grupo Parlamentario Acción Popular, por el que propone la **"Ley que modifica el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, para prohibir el cobro de la tarifa unificada de uso de Aeropuerto (TUUA) a ciudadanos peruanos en tránsito en Aeropuertos Nacionales "**.

El presente dictamen fue aprobado por mayoría en la vigésimo primera sesión extraordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, realizada en la sala Carlos Torres y Torres Lara, el 20 de junio de 2025, contando con los votos a favor de los señores congresistas Hilda Marleny Portero López, Guido Bellido Ugarte, Raúl Felipe Doroteo Carbajo, Hamlet Echeverría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Jeny Luz López Morales, Vivian Olivos Martínez, Cheryl Trigozo Reátegui, Oscar Zea Choquechambi y Jorge Arturo Zeballos Aponte.

Votaron en contra los congresistas Magaly Rosmery Ruiz Rodríguez y Karol Ivett Paredes Fonseca.

Se abstuvieron los congresistas Segundo Héctor Acuña Peralta, Segundo Toribio Montalvo Cubas y Kelly Roxana Portalatino Ávalos.

Presentó licencia la congresista Nilza Merly Chacón Trujillo.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

- **El Proyecto de Ley 10911/2024-CR** fue presentado al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 25/04/2025 y fue decretado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como segunda comisión dictaminadora el 28/04/2025, siendo la primera la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

1.2. Admisibilidad del Proyecto de Ley 10911/2024-CR

La iniciativa legislativa en estudio cumple con los requisitos generales y específicos establecidos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República y su modificatoria según Resolución Legislativa del Congreso 205-2005-CR (publicada el 21 de julio de 2006),¹ para la admisibilidad de los proyectos de ley, siendo calificado positivamente y admitidos por esta comisión ordinaria², por lo que se procedió a solicitar opiniones y a realizar el estudio correspondiente, asimismo, se ha tomado en consideración, para su elaboración el artículo 76 del Reglamento del Congreso, referido a la relación que se tiene con la Agenda Legislativa 2023-2024³ aprobada de conformidad con el artículo 29⁴ y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

1.1. Antecedentes parlamentarios

Las presentes iniciativas tienen como antecedente legislativo las siguientes propuestas legislativas

Durante el Periodo Legislativo 2016-2021

1

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/11C84305AF987435052571B0007189CF/\\$FILE/RLC0252005ModificacionReglamento.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/ProyectosAprobadosPortal/11C84305AF987435052571B0007189CF/$FILE/RLC0252005ModificacionReglamento.pdf)

²El Plan de Trabajo de la Comisión de Vivienda y Construcción aprobado por unanimidad en la primera sesión ordinaria realizada el 29 de agosto de 2023, establece como objetivos generales en el sub numeral 3.1.1 del numeral 3.1 promover la construcción de viviendas a favor de los sectores más vulnerables, poniendo énfasis en el **derecho a una vivienda digna**, asimismo, legislar en materia de vivienda, construcción y saneamiento, impulsando las iniciativas legislativas vinculadas al Acuerdo Nacional, el Plan Bicentenario al 2021, la visión del Perú al 2050 y, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptado por la ONU; la agenda parlamentaria priorizando los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo remitidos con carácter de urgente.

Asimismo, conforme al sub numeral 5.1 del numeral 5 del referido plan de trabajo en el rubro programación de la agenda legislativa se establece lo siguiente: "La agenda legislativa de la Comisión está orientada por los proyectos de ley que hayan sido decretados a ella, priorizando los de mayor impacto y las iniciativas legislativas remitidas por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente. Prioritariamente la temática a tratar comprenderá el saneamiento físico legal y ordenamiento territorial, la calidad del agua como derecho fundamental de las personas y el **acceso a una vivienda digna, contribuyendo al cierre de brechas en la atención de las necesidades de la población.**"

³ La Agenda Legislativa es un instrumento concertado de planificación del trabajo parlamentario en materia legislativa y que el debate de los proyectos de ley ahí contenidos tiene prioridad, tanto en las comisiones como en el Pleno del Congreso

⁴ Artículo 29.

(...)

Al inicio del Periodo Anual de Sesiones, los Grupos Parlamentarios y el Consejo de Ministros presentarán una propuesta detallando los temas y proyectos de ley que consideren necesario debatir y aprobar durante dicho periodo. El Pleno del Congreso votará la inclusión en la Agenda Legislativa de estos proyectos, incluyéndose en la misma sólo a los que obtengan mayoría simple. El debate de estos proyectos de ley tiene prioridad, tanto en Comisiones como en el Pleno del Congreso, salvo lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Política del Estado y no impide que puedan dictaminarse y debatirse otros proyectos.

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

1. Proyecto de Ley **05837/2020-CR**, que propone la "Ley que modifica el artículo 6 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y dispone que la elección de los miembros del Consejo Directivo sea a través de estricto concurso público de méritos", estableciendo la forma de la elección de los miembros del Consejo Directivo. En fecha 27/07/2020, el proyecto de ley fue decretado para estudio a la comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y el 17/08/2021 por acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR se pasó al Archivo.
2. Proyecto de Ley **02462/2017-CR**, que propone la "Ley que modifica e incorpora Disposiciones en la Ley 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley **10911/2024-CR**, "Ley que modifica el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, para prohibir el cobro de la tarifa unificada de uso de Aeropuerto (TUUA) a ciudadanos peruanos en tránsito en Aeropuertos Nacionales", consta de dos artículos y una Disposición Complementaria Final, en los términos siguientes:

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos para prohibir el cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) a peruanos que se encuentran de tránsito en los aeropuertos nacionales.

Artículo 2. Modificar literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332

Se modifica el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, en los siguientes términos:

"Artículo 3. Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

b) Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito. **Queda prohibido el cobro de la TUUA a los pasajeros peruanos en tránsito con**

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

destino final en otras ciudades del país.

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

UNICA. Vigencia

La presente Ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

III. MARCO NORMATIVO

3.1 Marco nacional

- 3.1.1. Constitución Política del Perú: Artículos 62, 103, 119.
- 3.1.2. Reglamento del Congreso de la República.
- 3.1.3. Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.
- 3.1.4. Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- 3.1.5. Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS
- 3.1.6. Decreto Legislativo N° 1362, Decreto Legislativo que regula la Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos
- 3.1.7. Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, Aprueban el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.
- 3.1.8. Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.
- 3.1.9. Decreto Supremo N° 077-2016-EF, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos.
- 3.1.10. Resolución de Consejo Directivo N°035-2017-CD-OSITRAN, Aprueba el Reglamento de Usuario de Infraestructuras de Transporte de Uso Público.
- 3.1.11. Resolución de Consejo Directivo N° 3-2021-CD-OSITRAN, que aprueba el nuevo Reglamento General de Tarifas del OSITRAN – RETA.

IV. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

4.1 Análisis técnico

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

El Proyecto de Ley **10911/2021-CR** tiene como fin modificar un artículo de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, con la finalidad de prohibir el cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) a ciudadanos peruanos que se encuentren en tránsito en aeropuertos nacionales con destino a otras ciudades del país.

En la Exposición de Motivos del proyecto de ley, se señala:

- En la actualidad, una de las principales limitaciones del sistema de transporte aéreo en el Perú es la alta concentración de vuelos comerciales en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH), ubicado en Lima y que esta situación se debe a la falta de una red aérea descentralizada que conecte directamente a las distintas regiones del país, lo que obliga a los pasajeros a realizar escalas en Lima incluso cuando su destino final se encuentra en otro departamento.
- Señalan que, en el país, para viajar por vía aérea a otras ciudades que no sean la ciudad de Lima, casi siempre se debe pasar obligatoriamente por el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (Lima), debido a que no existen vuelos directos entre los demás departamentos.
- Manifiestan que hoy en día los usuarios que como parte de sus viajes realicen una escala en el Nuevo Aeropuerto Jorge Chávez deberán pagar una nueva tarifa que se sumara al costo final de sus pasajes aéreos, así la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) es impuesta por el concesionario a los pasajeros nacionales e internacionales por el uso de las instalaciones y servicios del terminal. Y, en el caso de la TUUA de Transferencia, se refiere al pago que hacen los pasajeros en conexión, es decir, aquellos que llegan en un vuelo y luego toman otro para continuar con su viaje.
- Así, por ejemplo, los pasajeros que desean viajar desde
- Tacna hacia Iquitos (departamento de Loreto), tienen que obligatoriamente dirigirse primero a la ciudad de Lima, para luego en el mismo avión u otro vuelo dirigirse a su destino final. Por ende, esos viajeros tendrían que pagar la TUUA, tanto para abordar el avión en Tacna, como en la ciudad de Lima para dirigirse a Iquitos.
- La situación descrita hace que el usuario cancele dos tasas o tarifas para arribar a su destino final. Lo que evidentemente es abusivo y finalmente causa un perjuicio económico; por ello, con el presente planteamiento se pretende corregir el exceso, y que la tarifa que se paga actualmente sea diferenciada, tratándose de la ubicación del aeropuerto, del operador del aeropuerto y de la nacionalidad del viajero.

Tarifa Unificada por Uso de Aeropuerto (TUUA)

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

El Reglamento de Usuario de Infraestructuras de Transporte de Uso Público, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2017-CD-OSITRAN, define la TUUA como aquella "que se cobra por pasajero embarcado, como contraprestación por la utilización de la ITUP aeroportuaria".

Asimismo, la Infraestructura de Transporte de Uso Público (ITUP) es el "sistema compuesto por obras civiles e instalaciones mecánicas, electrónicas u otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o que permite el intercambio a otros modos de transporte, siempre que sea de uso público, a las que se brinde acceso a los usuarios y por las cuales se cobre una contraprestación".

A mayor abundamiento, según Aeropuertos Andinos del Perú, "la TUUA⁵ está definida en dólares americanos y se cobra por pasajero por embarcar según el tipo de aeropuerto (clasificados en grupos), diferenciando a los pasajeros de vuelos nacionales e internacionales. Los pasajeros por embarcar serán definidos como aquellos que poseen una tarjeta de embarque vigente y han ingresado a la zona restringida correspondiente. Con relación al ámbito de aplicación de la TUUA se debe considerar que, de acuerdo a la legislación vigente, están prohibidas las exenciones al pago de los servicios aeroportuarios a favor de los usuarios"⁶.

Contrato de concesión del nuevo Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y cobro de la TUUA a los pasajeros en transferencia

El contrato de concesión del nuevo Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJC), firmado en febrero de 2001, establece los derechos y obligaciones del Estado Peruano (concedente) y del consorcio integrado por Flughafen Frankfurt/Main, Bechtel Enterprises International y Cosapi (concesionario). Su propósito es regular la construcción, mejora, conservación y explotación del nuevo AIJC bajo un esquema de concesión. Con posterioridad a la suscripción del contrato, se han suscrito 8 adendas; la sexta adenda, suscrita el 8 de marzo de 2013, introduce modificaciones clave al contrato de concesión, siendo uno de sus objetivos modificar la política tarifaria, a fin de ajustar las condiciones del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) para pasajeros en transferencia.

Los términos de la Adenda N° 6 al contrato de concesión han generado una serie de dificultades y controversias en su implementación. Mediante Resolución de la Presidencia Ejecutiva N° 0041-2025-PD-OSITRAN, emitida el 28 de marzo de 2025 y publicada el 29 de marzo en el

⁵ Para conocer las tarifas máximas, ver: <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2024/01/tarifas-aap-2024.pdf>

⁶ <https://aap.com.pe/ayuda/tuua/>

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

diario oficial El Peruano, un día antes del inicio formal de operaciones del nuevo AIJC, se aprobó la TUUA aplicable a los **pasajeros de transferencia** en el AIJC, vigente a partir del inicio de operaciones del Nuevo Terminal de Pasajeros del mencionado aeropuerto hasta el 31 de diciembre de 2030, según el siguiente detalle:

- TUUA de Transferencia para los pasajeros INT-INT: USD 11,32 por pasajero.
- TUUA de Transferencia para los pasajeros DOM-DOM: USD 7,07 por pasajero.

En la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión de Transportes y Comunicaciones, respecto de la resolución que fija la TUUA, la presidenta ejecutiva de OSITRAN, Verónica Zambrano Copello, señaló que su despacho la suscribió sobre la base de la Adenda N° 6, debido a la falta de un consejo directivo y en un escenario de emergencia desde 2023, en el que se necesitaban aprobaciones bajo plazos contractuales sin quórum.

En ese escenario, ante los cuestionamientos al proceso de fijación de la TUUA y ante los recursos de reconsideración de los gremios de aerolíneas, mediante Resolución de Presidencia N° 0066-2025-PD-OSITRAN, de fecha 11 de junio de 2025, OSITRAN decidió dejar sin efecto los montos fijados para la TUUA de transferencia y anunció un nuevo proceso de evaluación, que incluye tarifas provisionales. De modo que, la TUUA que entró en vigencia el 1 de junio, fue suspendida en su aplicación hasta septiembre. La resolución de OSITRAN también precisa que, mientras se lleve a cabo el procedimiento de fijación tarifaria, se establece una tarifa provisional que entrará en vigencia este viernes 13 de junio hasta que se conozca el nuevo monto de la TUUA de Transferencia, las cuales son las siguientes:

- TUUA de Transferencia para los pasajeros INT-INT: USD 10,74 por pasajero.
- TUUA de Transferencia para los pasajeros DOM-DOM: USD 6,79 por pasajero.

Al respecto, mediante Carta C-LAP-APCR-2025-0222 remitida por Lima Airport Partners S.R.L. (LAP), se señala lo siguiente:

- El proyecto de ley desconoce la distinción técnica entre pasajeros "en tránsito" y pasajeros "en transferencia". Un pasajero en tránsito es aquel que continúa en el mismo vuelo y aeronave, realizando una parada temporal en un aeropuerto antes de continuar su viaje hacia su destino final; mientras que un pasajero en transferencia es aquel que cambia y se embarca en un nuevo vuelo o aeronave en un aeropuerto, distinto al de origen, para continuar su viaje hacia su destino final⁷. La diferencia es crítica: un pasajero que cambia de aeronave debe pasar nuevamente por controles, usar infraestructura del aeropuerto, y

⁷ Conforme a la definición contenida en el Glosario del Anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (OACI), "embarcar" es el acto de subir a bordo de una aeronave con objeto de comenzar un vuelo, exceptuados aquellos tripulantes o pasajeros que hayan embarcado en una de las etapas anteriores del mismo vuelo directo.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

embarcarse, lo que justifica plenamente el cobro de la TUUA correspondiente. Siendo que el pasajero en tránsito continua su viaje en el mismo vuelo y aeronave, es decir, no desciende del avión; por tanto, éste no se considera como un pasajero embarcado desde el aeropuerto, y, por ende, no estaría obligado al pago de dicha tarifa.

- En todos los casos, la TUUA, incluyendo la TUUA de los pasajeros en transferencia, tiene por finalidad cubrir los costos asociados a los diversos servicios aeroportuarios que están disponibles para los usuarios en las instalaciones del terminal aéreo, durante los procesos de despacho de pasajeros, equipajes, carga y correo. Por lo tanto, un pasajero en transferencia es un usuario legítimamente sujeto al pago de la tarifa. Esta tarifa aplica a los pasajeros en transferencia nacionales e internacionales.
- Bajo el concepto de pasajeros en transferencia, se encuentran comprendidos las siguientes categorías:
 - Internacional-Internacional (INTINT), que comprende a aquel pasajero que proviene de un vuelo internacional y usa el terminal para embarcarse en un nuevo vuelo internacional, es decir, con destino fuera del Perú; y
 - Doméstico-Doméstico (DOM-DOM), que comprende a aquel pasajero que proviene de un vuelo nacional y usa el terminal para embarcarse en un nuevo vuelo nacional, es decir, con destino dentro del Perú.
- De esta manera, advierten que las categorías de pasajeros están segmentadas en función del lugar de origen y del lugar del destino, más no de la nacionalidad del pasajero.
- De conformidad con la Cláusula 6, Numeral 6.1 del Contrato de Concesión, corresponde a LAP determinar las tarifas a ser cobradas por los Servicios Aeroportuarios y otras materias con relación a las operaciones del Aeropuerto, siempre que dichas tarifas no excedan las tarifas máximas establecidas en el Apéndice 2 del Anexo 5 del Contrato, o aquellas no contempladas en el Anexo 5 que serán fijadas por OSITRAN, de acuerdo con las disposiciones establecidas en las normas y en las leyes que lo rigen.
- Con fecha 9 de marzo de 2013, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) LAP suscribieron la Adenda N° 6 al Contrato de Concesión, con el objeto de adecuar algunos aspectos operativos y técnicos necesarios para agilizar las obras de ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJC). Mediante la citada adenda se incluyó una modificación respecto de la TUUA en el literal a) del Numeral 1.1 del Anexo 5 del Contrato de Concesión, en el marco del régimen de tarifas y precios aplicables. Así, a través de esta modificación se precisó que una TUUA será aplicable a los pasajeros en transferencia, conforme a lo siguiente: "A los pasajeros en transferencia se les aplica una TUUA según los mecanismos y procedimientos establecidos en las disposiciones del presente Contrato y en las Leyes Aplicables y Normas." Asimismo, en la Cláusula Cuarta de la Adenda N° 6, se acordó la oportunidad a partir de la cual procedería el cobro de la TUUA a los pasajeros en

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

transferencia, por parte del Concesionario, esto es, a partir de la puesta en operación del nuevo terminal de pasajeros: "El CONCESIONARIO cobrará una TUUA a los pasajeros en transferencia, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones del CONTRATO DE CONCESION, las Leyes Aplicables y las Normas, así definidas en el CONTRATO DE CONCESION, a partir de la puesta en operación del Nuevo Terminal de Pasajeros contemplado en el Anexo 6 de dicho Contrato".

- Siendo así, se confirma que LAP tenía derecho a cobrar una TUUA a los pasajeros en transferencia, entendiéndose como tales, a aquellos que acceden a los servicios aeroportuarios que pone a disposición el AIJC, para que éstos continúen sus vuelos de transferencia, sean INT-INT o DOM-DOM.
- Debido a que el cobro de la TUUA se justifica por la disponibilidad de infraestructura aeroportuaria, no por el uso efectivo individual de la misma. De esta manera, la TUUA de transferencia no es un cobro por servicio personalizado, sino que comprende un conjunto de diversos servicios aeroportuarios puestos a disposición de los pasajeros en las instalaciones del terminal aéreo, cuya operación genera costos fijos. Por tanto, excluir a los pasajeros nacionales en conexión doméstica distorsionaría el modelo de recuperación de costos, afectando la sostenibilidad de la operación aeroportuaria. Por lo tanto, impedir el cobro de la TUUA para los pasajeros peruanos en transferencia, que es el objeto del Proyecto de Ley, implicaría que existiría un segmento de pasajeros que utilizarían la infraestructura del aeropuerto, sin realizar el pago de la contraprestación debida, lo cual sería contrario a lo pactado en los correspondientes contratos de concesión, así como en el marco normativo en materia de asociaciones público privadas.
- En consecuencia, la propuesta contenida en el proyecto de ley conllevaría a una afectación del derecho al aprovechamiento económico otorgado por los contratos de concesión de infraestructura aeroportuaria.

Por su parte, mediante Carta N° 0078-2025-GG/AETAI, de fecha 18 de junio del 2025, la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional (AETAI) señala lo siguiente:

- OSITRAN ha incurrido en una serie de gruesas inconsistencias al emitir la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-CD-OSITRAN. Entre ellas, se pueden mencionar: 1. La metodología de costos distribuidos utilizado por el OSITRAN no cumple con lo establecido por el propio Contrato de Concesión. 2. Se presenta una falta de transparencia en la información que deja en situación de indefensión a los usuarios, así como una extensión de plazo para que el concesionario aeroportuario LAP presente comentarios fuera de la fecha límite, sin justificación alguna. 3. Falta de motivación de la resolución y se estaría reconociendo la existencia de una contabilidad paralela. 4. Uno de los aspectos más relevantes, es que en los antecedentes que de la citada Resolución de Presidencia N° 0041-

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

2025-CD-OSITRAN, no se considera la Carta N° 0033-2025-GG/AETAI (de fecha 10 de marzo del 2025 y que se adjunta), a través de la cual presentamos una consulta respecto a la implementación de la Recomendación 4.2 del Informe 005-2013-2-4732/OCI-OSITRAN-EE, en el marco del proceso de fijación tarifaria de la TUUA de Transferencia que culminó con la emisión de la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-CD-OSITRAN.

- En el Informe N° 005-2013-2-4732/OCI-OSITRAN-EE emitido por la Oficina de Control Interno (OCI) en el año 2013, se recomendó al OSITRAN que, al establecerse el costo de la TUUA de Transferencia "se debería considerar la revisión de los costos de las demás tarifas que estén financiando a los pasajeros de tránsito o transferencia a fin de evitar la doble subvención". Así se detalla lo siguiente:

4.2.- Dar conocimiento a la Presidencia del OSITRAN del contenido del presente informe, para que en las futuras opiniones técnicas que tenga que emitirse a nombre del OSITRAN, se tomen en consideración los siguientes aspectos, siempre ciñéndose al marco contractual y normativo de este Regulador, dada la preponderancia y el prestigio ya ganado como eficaz y eficiente Regulador considerándose que se vela por los intereses del usuario, Inversionista y el Estado.

- El costo de la TUUA internacional financia a los pasajeros en tránsito o transferencia, por lo que al establecerse el costo de la TUUA para éstos, se debería considerar la revisión del cálculo de los costos de las demás tarifas que estén financiando a los pasajeros en tránsito o transferencia a fin de evitar doble subvención.
- En el diseño de las instalaciones del nuevo Terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez se debería considerar la existencia de áreas de tránsito para pasajeros de rutas nacionales, para lo cual se recomienda recomendar concedente al iniciar las tentativas y negociaciones a tal fin.
(Conclusión 3.3: Otros aspectos de Importancia 7.1).
- Por lo tanto, la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN, no consideró nuestra Carta N° 0033-2025-GG/AETAI, ni mucho menos incorporó la Recomendación 4.2 de la OCI (2013) en el proceso de fijación tarifaria del TUUA de Transferencia, teniendo en cuenta, además, que la Recomendación 4.2, explícitamente señala que "al establecer el costo de la TUUA para éstos, debería considerar la revisión del cálculo de las demás tarifas que estén financiando a los pasajeros en tránsito o transferencia a fin de evitar la doble subvención".
- En el recurso de apelación presentado por AETAI contra la Resolución de Presidencia N° 0041-2025- PD-OSITRAN, se señala:
- Todos los servicios que son listados para la TUUA de Transferencia por OSITRAN, se encuentran íntegramente financiados por el TUUA de Origen, según el Contrato de Concesión. Es decir, el Contrato de Concesión no previó la asignación de los servicios comprendidos en la TUUA de Origen para la TUUA de Transferencia.
- Los comentarios de LAP estaban fuera de plazo, entonces, OSITRAN no debió

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

considerarlos en su Informe de fijación tarifaria. Sin embargo, el Regulador sí los utilizó como se desprende de la lectura del informe (dicha Carta es citada por OSITRAN en los puntos 333, 468 y 469 del Informe de fijación tarifaria). Sumado a lo anterior, tenemos que LAP se opuso a la extensión de plazo para la remisión de comentarios que la AETAI solicitó, por lo que es bastante llamativo, que el regulador haya facilitado información sólo a LAP y no haya ocurrido lo mismo con los otros interesados y además facilitado un plazo adicional a la fecha límite.

- Existió falta de transparencia en el proceso de revisión tarifaria, al impedir que los usuarios ejerzan su derecho a la defensa.
- En el caso particular de la Resolución en cuestión se estaría reconociendo la existencia de una situación de contabilidad paralela para el caso de LAP, que no habría reportado toda la información en sus Estados Financieros Auditados. Según OSITRAN, LAP tendría dos contabilidades: la Auditada y la No Auditada, esta última tendría un objetivo tarifario: con la finalidad de obtener beneficios económicos (venta indebida).
- El propio OSITRAN reconoce en el Informe del año 2013, que el equilibrio económico financiero se modifica cuando se fija la TUUA de Transferencia; es decir, aumentan los beneficios extraordinarios para LAP. Las ganancias adicionales de LAP se incrementaban entre 10% y 13% cuando se fija TUUA de Transferencia. Esta situación también fue advertida en el Informe N° 60-2013-MTC/25 del MTC, que recomendó a OSITRAN que cuando fije la tarifa de transferencia realice una evaluación del equilibrio económico financiero.

Mediante Oficio N° 0423-2025-PD-OSITRAN, de fecha 19 de mayo de 2025, OSITRAN remite el Informe Conjunto N° 00116-2025-IC-OSITRAN que señala lo siguiente:

- Si bien, el proyecto de ley indica que el ámbito subjetivo de la norma son los "pasajeros en tránsito", se advierte que el ejemplo que sustenta dicha propuesta – incluida en su Exposición de Motivos – en realidad se refiere a los "pasajeros en transferencia". En el contexto aeroportuario, los términos "tránsito" y "transferencia" tienen significados técnicos distintos. El pasajero en tránsito es aquel que permanece a bordo del mismo avión o hace una breve escala en el aeropuerto sin cambiar de vuelo ni aerolínea, continuando su trayecto hacia su destino o siguiente escala dentro del mismo itinerario. Generalmente, no desembarca o lo hace solo para reembarcar en el mismo vuelo, sin realizar un nuevo check-in ni pasar nuevamente por controles de seguridad. Es importante destacar que los pasajeros en tránsito no pagan ninguna tarifa aeroportuaria, ello, pues no desembarcan en el aeropuerto y, por tanto, no tienen a disposición los servicios aeroportuarios del terminal. En cambio, el pasajero en transferencia es aquel que cambia de vuelo en el aeropuerto, ya

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

sea con la misma o con distinta aerolínea, como parte de un itinerario de conexión. Este pasajero sí desembarca y vuelve a embarcar, lo que implica el uso de las instalaciones del aeropuerto (como salas de embarque, controles de seguridad, zonas de espera, entre otros)". En consecuencia, se entiende que el proyecto de ley no se refiere técnicamente a pasajeros en tránsito, sino que su verdadero objeto es exonerar del pago de la TUUA a los pasajeros peruanos en transferencia en vuelos domésticos, es decir, aquellos que deben hacer escala en Lima (u otro aeropuerto) para conectar con otro vuelo nacional hacia su destino final.

- La Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, tiene una naturaleza jurídica mixta: organizacional, pues establece la naturaleza jurídica, autonomía, estructura y régimen legal de los reguladores; y funcional, al delimitar las funciones de regulación, supervisión, fiscalización, resolución de controversias y atención de reclamos. Su objeto está centrado en establecer el marco normativo general, coherente y uniforme, que oriente la actuación de los organismos reguladores en el Perú (Osinergmin, Osiptel, Ositrán y Sunass).
- Como se advierte, el proyecto de ley busca intervenir en el régimen tarifario aplicable en el AIJC, específicamente eliminando el cobro de la TUUA de Transferencia para ciertos pasajeros nacionales. En ese sentido, se advierte que la propuesta tiene implicancias que inciden directamente sobre un contrato de concesión vigente suscrito entre el Estado y un operador privado. Por ello, resulta necesario analizar el marco constitucional y legal que regula la participación del Estado en la promoción de infraestructura mediante concesiones, así como los límites que la propia Constitución impone a la modificación de tales contratos.
- En esa misma línea, la Política Nacional de Promoción de la Inversión Privada en Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, aprobada por el Decreto Supremo N° 077-2016-EF, reconoce expresamente la importancia de fomentar la participación del sector privado para el desarrollo de proyectos que contribuyan de manera eficiente al cierre de la brecha de infraestructura pública, mejoren la calidad de los servicios y dinamicen la economía nacional.
- Sobre el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, el Tribunal Constitucional ha interpretado, a través del fundamento 13 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 003-2004- AI/TC, que ningún término contractual puede ser modificado por leyes u otras disposiciones posteriores, cualquiera sea su naturaleza⁸. De la misma manera, en el fundamento 27 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 006-2012- AI/TC, el Tribunal

⁸ "[D]e una interpretación sistemática de los dos párrafos del artículo 62° de la Constitución se establece una regla de carácter general, y es que no sólo los términos contractuales contenidos en un contrato-ley, sino que, en general, todo término contractual, "no puede ser modificado por leyes u otras disposiciones de cualquier clase" [STC 005-2003- AI/TC: Caso Contrato - Ley con Telefónica]"

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Constitucional interpreta el artículo 62 de la Constitución Política del Perú como una garantía de la libertad contractual, protegiendo los acuerdos entre partes frente a intervenciones estatales mediante normas generales⁹.

- En ese marco, debe resaltarse que la TUUA de Transferencia tiene su origen en una cláusula expresa del Contrato de Concesión, producto de un acuerdo entre el Estado y el Concesionario (establecida en la Adenda N° 6 suscrita en el 2013 entre el MTC y LAP), conforme al marco normativo vigente. Por lo tanto, cualquier intento de suprimirla mediante una ley posterior constituiría una alteración unilateral de dicho contrato. Ello no solo afectaría la estabilidad jurídica de los compromisos asumidos, sino que también contravendría directamente las garantías constitucionales sobre la intangibilidad de los términos contractuales (prevista en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú) — especialmente en el contexto de concesiones de servicios públicos— y pondría en riesgo la seguridad jurídica del modelo de inversión público-privada adoptado por el país para el desarrollo de infraestructura.
- Además de lo desarrollado hasta este punto, el literal a) del numeral 1.1. de la sección "Régimen de tarifas y precios aplicables" del Anexo 5 del Contrato de Concesión del AIJC establece que, de acuerdo con la normativa vigente, están prohibidas las exenciones al pago de los servicios aeroportuarios a favor de los usuarios. Esta disposición responde a una lógica estructural del modelo de concesión: el financiamiento de la infraestructura y servicios aeroportuarios se sustenta en un esquema de recuperación de costos mediante tarifas, cuyo pago es obligatorio para todos los usuarios que acceden a los servicios regulados.
- En ese marco, la propuesta contenida en el proyecto de ley, al establecer una prohibición del cobro de la TUUA de Transferencia a pasajeros peruanos en conexión nacional, configura, en los hechos, una exención tarifaria específica en favor de un grupo determinado de usuarios (en este caso, una exención discriminatoria a nacionales). Dicha medida contradice directamente la cláusula contractual que prohíbe este tipo de exoneraciones y vulnera el principio de legalidad contractual recogido en el artículo 62 de la Constitución.
- En ese sentido, si bien el Congreso de la República tiene facultades para dictar normas generales sobre materias de interés público, como es la función reguladora prevista en la

⁹ "27. Finalmente, es necesario interpretar la parte pertinente del artículo 62 de la Constitución desde una perspectiva teleológica. A entender de este Tribunal Constitucional, esta tiene por finalidad garantizar la eficacia del derecho a la libertad contractual dentro de los límites establecidos por la ley. En efecto, el ordenamiento jurídico reconoce a las personas un amplio margen de libertad para realizar pactos que constituyan ley entre las partes. Si el Estado interviniera las relaciones contractuales modificando sus términos a través de disposiciones normativas de carácter general —como efectivamente ocurrió en el Perú en décadas pasadas—, la libertad contractual podría quedar disminuida o, inclusive, vaciada por completo de contenido. La parte pertinente del artículo 62 de la Constitución, sin embargo, se configura como una garantía idónea para remover ese riesgo asegurando que sean las partes del contrato y no terceros ajenos a la relación jurídica en cuestión, quienes tengan la última palabra respecto a su contenido". [Subrayado agregado.]

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Ley N° 27332, dicha potestad se encuentra constitucionalmente limitada por el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, bajo el cual, la función legislativa no puede extenderse a intervenir retroactivamente relaciones contractuales ni a alterar su contenido esencial.

- Es importante señalar que el ordenamiento jurídico peruano se adhiere a la teoría de los hechos cumplidos, conforme a la cual toda norma jurídica rige los hechos que ocurren durante su vigencia, aplicándose de manera inmediata a los hechos futuros. En virtud de este principio, los actos o situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una norma anterior se rigen por dicha norma, mientras que solo los hechos producidos con posterioridad a la entrada en vigor de una nueva norma se someten a esta última. Esta doctrina garantiza la seguridad jurídica y la no retroactividad de las normas, salvo disposición expresa en contrario y siempre que no se afecten derechos adquiridos. Esto ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional a través del fundamento 24 de la Sentencia recaída en el Expediente N° 006-2012- AI/TC, que señala que la modificación del contenido de un contrato debe interpretarse junto al principio de aplicación inmediata de las normas previsto en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú.
- El artículo 62 de la Constitución dispone que "Los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase". Así, establece un límite a la potestad normativa del Estado, en virtud del cual la ley —y, eventualmente, otras fuentes formales de derecho— no pueden utilizarse para modificar el contenido de un contrato. En primer término, cabe resaltar, que, de conformidad con el artículo 103 de la Constitución, nuestro ordenamiento jurídico se rige por la denominada teoría de los hechos cumplidos, en virtud de la cual la ley "se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos". De ahí que, si bien el artículo 62 de la Constitución impide modificar disposiciones contractuales por ley, dicha prohibición debe compatibilizarse con el principio de aplicación inmediata de las normas. Por tanto, salvo en el caso de los contratos ley, los cuales constituyen una excepción explícita a dicho principio, los contratos se rigen por las normas vigentes en cada momento y no, ultractivamente por las existentes al momento de su suscripción. Esa es la interpretación reiterada de este Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (sentencias recaídas en los expedientes 00025-2007-PI/TC, 00008-2008-PI/TC y 00020-2012-PETC, entre otras)". [Subrayado agregado.]. En consecuencia, una norma legal que prohíba el cobro de la TUUA de Transferencia en el marco de un contrato de concesión infringe el principio de irretroactividad de la ley. Tal disposición implicaría alterar una situación jurídica ya consolidada por el Contrato de Concesión del AIJC desde el 8 de marzo de 2013, fecha en la cual el MTC y LAP suscribieron la Adenda N° 6 al referido contrato que la contempla, contrariando la teoría de los hechos cumplidos reconocida por el Tribunal Constitucional.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Mediante Carta AFIN N° 085 – 2025, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) señala que, eliminar la TUUA por decisión política, sin análisis técnico ni procedimiento regulatorio, implicaría efectos negativos de alto impacto: Desequilibrio económico-financiero del contrato, controversias legales y arbitrajes, pérdida de confianza para futuros inversionistas, pérdida de confianza para futuros inversionistas, deterioro en la calidad del servicio, carga fiscal para el Estado, debilitamiento del marco institucional.

4.2 Análisis normativo

Libertad contractual

El artículo 62 de la Constitución Política señala lo siguiente:

"Libertad de contratar

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." (resaltado agregado)

Como puede apreciarse, esta disposición constitucional opera como una garantía de la libertad contractual, toda vez que protege los acuerdos entre partes frente a intervenciones estatales mediante normas generales; además, garantiza la eficacia del derecho a la libertad contractual dentro de los límites establecidos por la ley. Por lo tanto, no resulta viable incidir o modificar los términos en que se negoció el contrato de concesión del AIJC, en su versión original o en sus posteriores adendas. En todo caso, se debe respetar la facultad de las partes de modificar los términos por mutuo acuerdo, a fin de corregir posibles errores o inconsistencias en los términos pactados, sin perjuicio de la responsabilidad de los funcionarios que participaron en la negociación, en caso hubieran actuado con negligencia o con pleno conocimiento, incumpliendo la normativa vigente y perjudicando los intereses del Estado y de los usuarios.

En tal sentido, el Congreso de la República no está facultado para aprobar una ley que incida en los términos del contrato de concesión del AIJC, tal como lo propone el proyecto de ley.

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Por otro lado, habiéndose advertido que los conceptos de "pasajero en tránsito" no es lo mismo que "pasajero en transferencia" y que, los primeros no son los que deben ser objeto del cobro de la TUUA, no resulta coherente establecer la prohibición del pago de la TUUA para los primeros y, asimismo, por las razones señaladas en el numeral anterior de este dictamen, tampoco puede prohibirse el cobro de la TUUA a los pasajeros en transferencia, toda vez que dicho cobro está establecido en la Adenda N° 6 del contrato de concesión del AIJC, sin perjuicio de evaluar si se cumplió a cabalidad la normativa vigente aplicable a la materia.

En este contexto, siendo que, mediante Resolución de Presidencia N° 0066-2025-PD-OSITRAN, de fecha 11 de junio de 2025, en mérito a un recurso administrativo presentado por AETAI, el propio OSITRAN dejó sin efecto los montos fijados para la TUUA de transferencia y anunció un nuevo proceso de evaluación que incluye tarifas provisionales, en el caso concreto, es posible verificar y cautelar que la fijación de la nueva TUUA se realice respetando el marco normativo vigente y los términos contractuales.

Función reguladora de OSITRAN

El artículo 1 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, regula aspectos generales de los organismos reguladores, a fin de uniformizar algunos aspectos comunes a todos ellos, atendiendo a su naturaleza. Así, esta norma regula las funciones que todos los organismos reguladores deben cumplir, sin perjuicio de la aplicación de las normas específicas de cada uno de ellos, en función de las materias de sus respectivas competencias, tal como se aprecia a continuación:

"Artículo 1.- Ámbito de aplicación y denominación

La presente Ley es de aplicación a los siguientes Organismos a los que en adelante y para efectos de la presente Ley se denominará Organismos Reguladores:

- a) Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);*
- b) Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERGMIN);*
- c) Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y,*
- d) Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS)."*

"Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

- a) *Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas;*
- b) ***Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;***
- c) *Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios; Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador;*
- d) *Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;*
- e) *Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y,*
- f) *Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.*
- 3.2 Estas funciones serán ejercidas con los alcances y limitaciones que se establezcan en sus respectivas leyes y reglamentos." (resaltado agregado)**

En el caso de OSITRAN, la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, regula las funciones de este regulador, entre ellas, señala la de operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, estableciendo una serie de límites, siendo esta

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

función parte de la función reguladora. Además, contempla la función de emitir opiniones técnicas en materias de su competencia, tal como se aprecia a continuación:

"Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

b) Operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, dentro de los siguientes límites:

- i. En el caso que no exista competencia en el mercado, fijar las tarifas, peajes y otros cobros similares y establecer reglas claras y precisas para su correcta aplicación, así como para su revisión y modificación, en los casos que corresponda.**
- ii. En el caso que exista un contrato de concesión con el Estado, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que éste contiene.**
- iii. Cuando exista competencia en el mercado y no existan cláusulas tarifarias, velar por el libre funcionamiento del mercado.**

(...)

e) Emitir opinión técnica sobre la procedencia de la renegociación o revisión de los contratos de concesión. En caso ésta sea procedente, elaborará el informe técnico correspondiente y lo trasladará al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

(...)." (resaltado agregado)

Asimismo, el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, establece como una de las funciones del regulador, la función reguladora, estableciendo que dicha función comprende la regulación, fijación, revisión o desregulación de las tarifas; dicha función es competencia exclusiva del Consejo Directivo. Por otro lado, respecto del tema tarifario, se establece que se deben establecer reglas y principios claros. Finalmente, hace mención a la función de emitir opinión técnica en materia tarifaria en los contratos de concesión. A continuación, se citan las disposiciones pertinentes:

"Artículo 10.- Funciones del OSITRAN

Para el cumplimiento de sus objetivos, el OSITRAN ejerce las siguientes funciones:

1. Normativa

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

2. Reguladora

3. Supervisora

4. Fiscalizadora y sancionadora

5. De solución de controversias y atención de reclamos de usuarios." (resaltado agregado)

"Artículo 16.- Función Reguladora

El OSITRAN regula, fija, revisa o desregula las tarifas de los servicios y actividades derivadas de la explotación de la Infraestructura, en virtud de un título legal o contractual, así como los Cargos de Acceso por la utilización de las Facilidades Esenciales. Asimismo, establece las reglas para la aplicación de los reajustes de tarifas y el establecimiento de los sistemas tarifarios que incluyan los principios y reglas para la aplicación de tarifas, así como las condiciones para su aplicación y dictar las disposiciones que sean necesarias para tal efecto." (resaltado agregado)

"Artículo 17.- Órgano competente para el ejercicio de la Función Reguladora

La función reguladora corresponde de manera exclusiva al Consejo Directivo del OSITRAN y se ejerce a través de Resoluciones." (resaltado agregado)

"Artículo 28.- Opinión técnica previa y supervisión de los contratos

A fin de guardar concordancia entre las funciones sujetas a su competencia y la de supervisar los contratos de concesión correspondientes, el OSITRAN, a través del Consejo Directivo, debe emitir opinión técnica previa, sobre materias referidas a:

- 1. La celebración de cualquier Contrato de Concesión referido a la Infraestructura, así como la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, de conformidad con la Ley N° 29754. La referida opinión técnica incluirá materias relativas al régimen tarifario del contrato, condiciones de competencia y de acceso a la Infraestructura, aspectos técnicos, económicos y jurídicos relativos a la calidad y oportuna prestación de los servicios, y a los mecanismos de solución de controversias derivadas de la interpretación y ejecución de los contratos de concesión, así como a las demás materias de competencia del OSITRAN.*

(...)." (resaltado agregado)

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Finalmente, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, regula las funciones generales del OSITRAN, incluyendo expresamente las funciones referidas a las tarifas, así como a la emisión de opiniones técnicas, tal como se muestra a continuación:

"Artículo 3.- Funciones generales

El OSITRAN, en el marco de su actividad supervisora, reguladora, normativa, fiscalizadora y sancionadora, así como de solución de controversias y atención de reclamos de los usuarios, respecto de actividades o servicios que involucran la explotación de la infraestructura de transporte de uso público y su mercado, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, y otras que se le asigne, tiene las siguientes funciones generales:

(...)

- 2. Fijar las tarifas, peajes y otros cobros similares y establecer reglas claras y precisas para su correcta aplicación, así como para su revisión y modificación, cuando no exista competencia en el mercado, en los casos que corresponda;*
- 3. Velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que éste contiene, en el caso que exista un contrato de concesión con el Estado;*
- 4. Velar por el libre funcionamiento del mercado, cuando exista competencia en el mercado y no existan cláusulas tarifarias;*

(...)

- 8. Emitir opinión técnica sobre la procedencia de la renegociación o revisión de los contratos de concesión. En caso ésta sea procedente, elaborará el informe técnico correspondiente y lo trasladará al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.*

(...)." (resaltado agregado)

Funciones del Consejo Directivo y de la Presidencia Ejecutiva

La Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, establece que el Consejo Directivo está conformado por cuatro miembros designados por el Consejo de Ministros, a

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

propuesta de diversos ministerios; además, señala las causales por las que culmina el nombramiento en el cargo de miembro del colegiado. Respecto de las funciones, no se señala expresamente la función reguladora, aunque permite que el Reglamento regule otras funciones, tal como se aprecia a continuación:

"Artículo 10.- Consejo Directivo

El Consejo Directivo es el órgano máximo de OSITRAN y estará integrado por cuatro (4) miembros, designados por Resolución Suprema, cuyo período de designación es de cinco (5) años renovables por idénticos períodos. La designación y conformación del Consejo Directivo seguirá el siguiente procedimiento:

- a) Dos (2) miembros elegidos y designados por el Consejo de Ministros de una lista de cuatro candidatos propuesta por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, uno de los cuales lo presidirá.*
- b) Un (1) miembro elegido y designado por el Consejo de Ministros de una lista de tres propuesta por la Presidencia del Consejo de Ministros.*
- c) Un (1) miembro elegido y designado por el Consejo de Ministros de una lista de tres propuesta por el Ministerio de Economía y Finanzas."*

"Artículo 11.- Renuncia, vacancia, remoción e incompatibilidades de los miembros del Consejo Directivo

(...)

11.2. El nombramiento en el cargo concluye por:

- a) Renuncia aceptada.*
- b) Vacancia en los casos de muerte, incapacidad física permanente o incompatibilidad legal sobreviniente a la designación.*
- c) Remoción de los miembros del Consejo Directivo que deberá ser declarada por Resolución Suprema motivada y procede en caso de negligencia, incompetencia o inmoralidad debidamente acreditada."*

"Artículo 12.- Funciones principales del Consejo Directivo

Constituyen funciones principales del Consejo Directivo, las siguientes:

- a) Expedir normas a través de Resoluciones y directivas de carácter particular;*
- b) Aprobar la política general de la institución;*
- c) Aprobar la organización interna de OSITRAN, dentro de los límites que señala la Ley y el Reglamento;*
- d) Declarar la improcedencia de las solicitudes de renegociación o revisión;*

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

- e) *Designar Cuerpos Colegiados para la resolución de controversias en primera instancia; y,*
- f) *Las demás que se señalen en el Reglamento."*

Finalmente, el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, establece que las funciones normativa y reguladora, así como la emisión de opiniones técnicas, son de competencia del Consejo Directivo. En relación con las funciones de la presidencia ejecutiva del OSITRAN, dispone que esta adopta medidas de emergencia sobre asuntos que corresponda conocer al Consejo Directivo, dando cuenta sobre dichas medidas en la sesión siguiente del Consejo Directivo; no obstante, no define qué se entiende por "medida de emergencia", tal como se muestra a continuación:

"Artículo 7. -Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo las siguientes:

(...)

- 2. Ejercer la función normativa y reguladora respecto de la Infraestructura de Transporte de Uso Público de competencia del OSITRAN;**
- 5. Aprobar la opinión técnica previa a la celebración de contratos de concesión, su renovación, modificación del plazo de la concesión, renegociación o revisión; así como declarar la improcedencia de las solicitudes de renegociación o revisión, conforme a la normativa de la materia;**

(...)." (resaltado agregado)

"Artículo 9.- Funciones de la Presidencia Ejecutiva

Son funciones de la Presidencia Ejecutiva, las siguientes:

(...)

- 10. Adoptar medidas de emergencia sobre asuntos que corresponda conocer al Consejo Directivo, dando cuenta sobre dichas medidas en la sesión siguiente del Consejo Directivo;**

(...)." (resaltado agregado)

Contenido del texto sustitutorio

El texto sustitutorio propone la modificación de los artículos 7, 11 y 12 de la Ley 26917, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

de los servicios de transporte aéreo, debido a que es la norma que se aplica específicamente a OSITRAN como regulador.

- Se modifica el párrafo 7.1 del artículo 7, a fin de establecer dentro de los límites para el ejercicio de la función de operación del sistema tarifario, la función reguladora y la función de emisión de opinión técnica relativa al régimen tarifario de los contratos de concesión, la aplicación obligatoria de los principios y las reglas siguientes:
 - Fiel cumplimiento de la normativa vigente correspondiente: implica que OSITRAN debe cumplir y verificar que los actores involucrados cumplan todas las normas de diverso rango correspondientes a la materia.
 - Fiel cumplimiento de los términos contractuales, manteniendo el equilibrio económico financiero: significa que, además de las normas generales, al ejercer sus funciones, OSITRAN debe cumplir y verificar que se respeten los términos contractuales, sin tergiversarlos, ni hacer interpretaciones indirectas. Además, se debe garantizar que los ingresos y costos del concesionario se mantengan conforme al modelo económico previsto en el contrato de concesión, permitiéndole recuperar su inversión, cubrir sus costos operativos y obtener una rentabilidad razonable.
 - Adecuación periódica, sostenibilidad del servicio y de la oferta, rentabilidad razonable, proporcionalidad y eficiencia de los costos: la adecuación periódica implica que las tarifas deben actualizarse regularmente para reflejar cambios en costos, inflación, demanda o inversiones. La sostenibilidad del servicio y de la oferta implica que las tarifas deben permitir que el servicio se mantenga en el tiempo, con calidad y capacidad suficiente. La rentabilidad razonable busca asegurar que las empresas concesionarias obtengan una ganancia justa por su inversión, sin que esto implique tarifas excesivas para los usuarios. La proporcionalidad y eficiencia de los costos implica que las tarifas deben guardar una relación justa entre el costo del servicio y el beneficio recibido por el usuario. Asimismo, las tarifas deben basarse en costos eficientes, es decir, en gastos que sean necesarios y razonables para prestar el servicio.
 - Imparcialidad, transparencia, participación ciudadana, no discriminación y equidad: la imparcialidad significa que las decisiones deben adoptarse sin favorecer a ninguna de las partes involucradas (Estado, concesionarios o usuarios). La transparencia implica que los procesos de regulación, fijación, revisión o desregulación tarifaria deben ser abiertos y accesibles a los usuarios. La participación ciudadana permite que los usuarios y otros actores puedan participar en el proceso regulatorio, a través de espacios como consultas públicas y mecanismos que permitan recoger opiniones. La no discriminación significa que las tarifas deben aplicarse de forma igualitaria a todos los usuarios en situaciones similares. La equidad implica que las tarifas deben

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

ser justas y razonables, considerando las condiciones de cada usuario, pudiendo aplicarse tarifas diferenciadas justificadas por el tipo de servicio, bajo criterios técnicos y equitativos.

- Otros que determine el Reglamento: se habilita a establecer otros principios y reglas adicionales en el Reglamento.
- A fin de evitar la situación en la que el consejo directivo de OSITRAN no cuenta con quórum por falta de miembros designados, dando lugar a que la presidencia ejecutiva deba adoptar decisiones y cumplir funciones que le corresponden a dicho colegiado, se establece que, en caso de conclusión del nombramiento del cargo de un miembro del consejo directivo, el ministerio correspondiente, bajo responsabilidad de su titular, ejecuta las acciones necesarias para designar oportunamente al miembro reemplazante, a fin de garantizar el funcionamiento y el quórum del consejo directivo.
- Se modifica el artículo 12, a fin de incluir la función reguladora del OSITRAN, señalando que corresponde ser ejercida por el consejo directivo exclusivamente, considerando la envergadura de dicha función. Además, se incluye en la ley una disposición que ya está prevista en el ROF de OSITRAN, que consiste en habilitar a la presidencia ejecutiva a adoptar medidas de emergencia sobre asuntos de competencia del consejo directivo, debiendo informar sobre dichas medidas en la sesión siguiente del referido Consejo, bajo responsabilidad. Adicionalmente, se precisa que las medidas de emergencia se adoptan en situaciones imprevisibles y transitorias que exigen una actuación inmediata, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado o para prevenir un daño inminente a las personas, la infraestructura o la seguridad. Su finalidad es cautelar, de manera imparcial y objetiva, los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; es decir, se establecen los requisitos y supuestos en los que la presidencia ejecutiva está habilitada para adoptar medidas o ejercer funciones que le corresponden al consejo directivo.
- Finalmente, se dispone la adecuación de la normativa correspondiente a las modificaciones dispuestas en la ley, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

4.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La necesidad de la medida se justifica por el contexto actual en el que ha iniciado sus operaciones el nuevo AIJC y se viene cuestionando la fijación de la TUUA por parte de la presidencia ejecutiva del OSITRAN, siendo que esa función le corresponde al consejo directivo. Además, se ha utilizado la figura de emergencia para justificar ese accionar, debido a que el regulador no cuenta con quórum desde el año 2023, en razón a que no se designan a los

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

miembros faltantes. Es necesario adecuar la legislación para evitar que se repita dicha situación, considerando que la TUUA fijada se ha dejado sin efecto y debe iniciarse de nuevo el procedimiento para fijarla.

La viabilidad se sustenta en que los términos de la modificación de la Ley 26917, es compatible con el resto de la normativa vigente que regula la materia.

La oportunidad de la medida se fundamenta en que la TUUA fijada por OSITRAN ha sido dejada sin efecto y debe iniciarse un nuevo procedimiento para fijarla, debiendo contarse con una normativa adecuada y acorde a las necesidades actuales, sobre todo, en el contexto del inicio de operaciones del nuevo AIJC.

4.4. Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

Se modifican los artículos 7, con la incorporación del número romano en minúscula iv en el literal b) del párrafo 7.1; 11, con la incorporación del párrafo 11.3; y 12, con la incorporación del literal f) en el párrafo 12.1 y de los párrafos 12.2 y 12.3, de la Ley 26917, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo.

4.5. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y la Agenda Legislativa

La se vincula con las siguientes políticas del Acuerdo Nacional y de la Agenda Legislativa, tal como se señala, se encuentra:

- Dentro del primer y segundo objetivo del Acuerdo Nacional específicamente en la primera, decimo primera política de Estado, que señala:
Política de Estado 1: "Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho".
Política de Estado 11: "Promoción de igualdad de oportunidades sin discriminación".
- Dentro de la tercera política de estado:
Política de Estado 17: "Afirmación de la economía social de mercado".
Política de Estado 18: "Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, respecto a lo referido al transporte."
Política 24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.

V. ANALISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN RECIBIDA

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22 literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Transportes y Comunicaciones Vivienda Anual de Sesiones 2024-2025, en relación con el Proyecto de Ley 10911/2024-CR, ha solicitado opinión a las siguientes entidades:

5.1. Cuadro de opiniones solicitadas:

Fecha de envío	Institución	Documento
05/05/2025	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Of. 2209-2024-2025-CTC-HMPL-CR
05/05/2025	INDECOPI	Of. 2210-2024-2025-CTC-HMPL-CR
05/05/2025	DEFENSORIA DEL PUEBLO	Of. 2211-2024-2025-CTC-HMPL-CR
05/05/2025	Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC	Of. 2205-2024-2025-CTC-HMPL-CR
06/05/2025	Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	Of. 2206-2024-2025-CTC-HMPL-CR
06/05/2025	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN	Of. 2207-2024-2025-CTC-HMPL-CR
06/05/2025	Cámara Nacional de Turismo - CANATUR	Of. 2208 -2024-2025-CTC-HMPL-CR
14/05/2025	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC	Of. 2290-2024-2025-CTC-HMPL-CR
14/05/2025	Lima Airport Partners S.R.L.	Of. 2291-2024-2025-CTC-HMPL-CR
03/06/2025	Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional - AETAI	Of. 2513 -2024-2025-CTC-HMPL-CR
03/06/2025	Air Transport Association - IATA	Of. 2514 -2024-2025-CTC-HMPL-CR

5.2. Opiniones e información recibida

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

- Mediante Carta C-LAP-APCR-2025-0222, remitida por Lima Airport Partner (LAP), de fecha 16 de mayo de 2025, firmado por su apoderado, que adjunta Informe titulado "Comentarios al Proyecto de Ley 10911/2024-CR, Ley que prohíbe el cobro de la TUUA a ciudadanos peruanos en tránsito en aeropuertos nacionales", entre otros, señala que, de aprobarse el proyecto de ley, se produciría un escenario de ruptura del equilibrio económico-financiero que podría generar costos adicionales al Estado, en contra de lo afirmado en la Exposición de Motivos.
- A través del Oficio N° 000264-2025-PRE/INDECOPI de fecha 20 de mayo de 2025, suscrito por el presidente ejecutivo, se adjunta el Informe N° 000225-2025-AOJ/INDECOPI de fecha 12 de mayo de 2025. En el documento se señala que INDECOPI no es la entidad competente para pronunciarse sobre la viabilidad de la propuesta.
- Mediante Oficio N° 0423-2025-PD-OSITRAN, de fecha 19 de mayo de 2025, OSITRAN remite el Informe Conjunto N° 00116-2025-IC-OSITRAN que señala que, al establecer una prohibición del cobro de la TUUA de Transferencia a pasajeros peruanos en conexión nacional, configura una exención tarifaria específica en favor de un grupo determinado de usuarios (en este caso, una exención discriminatoria a nacionales respecto a la tarifa DOM-DOM). Dicha medida contradice directamente la cláusula contractual, que prohíbe este tipo de exoneraciones, y vulnera el principio de legalidad contractual recogido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú, sobre la intangibilidad de los términos contractuales.
- Mediante Carta AFIN N° 085 – 2025, la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) señala que, eliminar la TUUA por decisión política, sin análisis técnico ni procedimiento regulatorio, implicaría efectos negativos de alto impacto: Desequilibrio económico-financiero del contrato, controversias legales y arbitrajes, pérdida de confianza para futuros inversionistas, deterioro en la calidad del servicio, carga fiscal para el Estado, debilitamiento del marco institucional. Por lo tanto, el proyecto de ley no debe aprobarse y ser remitido al archivo.

La Comisión de Transportes y Comunicaciones realizó una Mesa Técnica, con presencia de los entes competentes. Además, el lunes 02 de junio del presente año, se llevó a cabo la Décimo Segunda Sesión Ordinaria, con presencia de OSITRAN, LAP, IATA, IAETAI, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo. OSITRAN confirmó que la Resolución de la Presidencia Ejecutiva N° 0041-2025-PD-OSITRAN que fijó la TUUA de Transferencia fue suscrita por su presidenta ejecutiva porque solo se cuenta con dos de los miembros del consejo directivo, lo cual configuraba una medida de emergencia. Sin embargo,

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

la Contraloría General de la República, AETAI, IATA y la Defensoría del Pueblo mostraron su malestar y el desacuerdo con la misma, informando que se tomarían las medidas respectivas para enmendar este daño que afecta directamente al usuario.

VI. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

En cuanto al costo, la implementación de lo propuesto en el dictamen no genera gasto adicional al Estado, porque las modificaciones a la Ley N° 27917 implican acciones que deben ser cubiertas con el presupuesto institucional de OSITRAN, toda vez que no se está agregando nuevas funciones, más bien, se está precisando el ejercicio de la función reguladora que, actualmente, ya existe.

En cuanto al beneficio, las medidas propuestas coadyuvarán a que OSITRAN ejerza sus funciones con mayor orden, aplicando criterios predecibles y claros, evitando la arbitrariedad y fomentando el cumplimiento del principio de legalidad, lo que redundará en beneficio de los usuarios y evitará costos económicos para el Estado.

VII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Transportes y Comunicaciones, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 10911/2024-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA
EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS
SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

Artículo único. Modificación de los artículos 7, 11 y 12 de la Ley 26917, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo

Se modifican los artículos 7, con la incorporación del número romano en minúscula iv en el literal b) y la modificación del literal c) del párrafo 7.1; 11, con la incorporación del párrafo 11.3; y 12 de la Ley 26917, Ley de supervisión de la inversión privada en infraestructura de transporte de uso público y promoción de los servicios de transporte aéreo, en los siguientes términos:

DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN

"Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

[...]

b) Operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, dentro de los siguientes límites:

[...]

iv. Para el ejercicio de la función de operación del sistema tarifario, la función reguladora en lo concerniente a las tarifas y la función de emisión de opinión técnica relativa al régimen tarifario de los contratos de concesión, se aplican criterios técnicos, legales y económicos que garanticen: fiel cumplimiento de la normativa vigente correspondiente; fiel cumplimiento de los términos contractuales, manteniendo el equilibrio económico financiero; adecuación periódica, sostenibilidad del servicio y de la oferta, rentabilidad razonable; imparcialidad, transparencia, participación ciudadana, no discriminación y equidad; y otros que determine el Reglamento.

c) En el ejercicio de sus funciones supervisora y sancionadora, adoptar medidas cautelares, correctivas y preventivas, así como aplicar sanciones sobre las materias que son de su competencia o que le han sido delegadas.

[...]

Artículo 11.- Renuncia, vacancia, remoción e incompatibilidades de los miembros del Consejo Directivo

[...]

11.3. En caso de vacancia del cargo de miembro del Consejo Directivo por cualquier causal, la Presidencia del Consejo de Ministros, bajo responsabilidad de su titular, ejecuta las acciones necesarias para el nombramiento del miembro reemplazante en el plazo de sesenta días hábiles, a fin de garantizar el funcionamiento y el quórum del Consejo Directivo.

Artículo 12.- Funciones principales del Consejo Directivo

12.1. Constituyen funciones principales del Consejo Directivo, las siguientes:

a) Expedir normas a través de resoluciones y directivas de carácter particular.

b) Aprobar la política general de la institución.

c) Aprobar la organización interna de OSITRAN, dentro de los límites que señala la Ley y el Reglamento.

d) Declarar la improcedencia de las solicitudes de renegociación o revisión.

e) Designar Cuerpos Colegiados para la resolución de controversias en primera instancia.

f) Ejercer la función normativa y reguladora de manera exclusiva.

g) Designar a los miembros de tribunales administrativos por concurso público.

h) Las demás que se señalen en el Reglamento.

12.2. En caso de falta de quórum, la presidencia ejecutiva puede adoptar medidas de

**DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY
QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA
INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN
REGULADORA DE OSITRAN**

emergencia sobre asuntos de competencia del Consejo Directivo, debiendo informar sobre dichas medidas en la sesión siguiente del referido Consejo, bajo responsabilidad.

12.3. Las medidas de emergencia se adoptan en situaciones imprevisibles y transitorias que exigen una actuación inmediata, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones del Estado dentro de su rol regulador, para actos vinculados con la gestión y organización interna de OSITRAN, o para prevenir un daño inminente a las personas, la infraestructura o la seguridad. Su finalidad es cautelar, de manera imparcial y objetiva, los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, adecua la normativa correspondiente a las modificaciones dispuestas en la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta días hábiles contados a partir de su entrada en vigor.

Dase cuenta

Sala de la Comisión

Lima, 20 de junio de 2025.



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 14:51:23-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Iwarieny FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 12:08:30-0500



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 16:57:50-0500



Firmado digitalmente por:
CHACON TRUJILLO Nilza
Iwariy FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/06/2025 13:58:13-0500



Firmado digitalmente por:
ZEA CHOQUECHAYBI Oscar
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 16:04:56-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ MORALES Jeny Luz
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 12:01:11-0500



Firmado digitalmente por:
OLIVOS MARTINEZ Leslie
Vivian FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/06/2025 10:50:37-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 28/06/2025 16:35:55-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/06/2025 17:12:51-0500



Firmado digitalmente por:
TRIGOZO REATEGUI Cheryl
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 10:04:58-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAJURE Alex Randu
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 30/06/2025 11:57:00-0500

MP Dictámenes

De: Aplicaciones Congreso
Enviado el: martes, 1 de julio de 2025 13:06
Para: Amilcar Fidel Cabezas Solis; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 06982f44c193e4f82558bf793fa513d9.pdf

[Solicitante]: acabezas@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10911/2024-CR QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LEY QUE MODIFICA LA LEY 26917, LEY DE SUPERVISIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO Y PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE AÉREO, A FIN DE FORTALECER LA FUNCIÓN REGULADORA DE OSITRAN. SE DEJA CONSTANCIA, SE ACORDO LA DISPENSA DE APROBACION DEL ACTA PARA PODER EJECUTAR LOS ACUERDOS APROBADOS.

[Fecha]: 2025-07-01 13:05:26

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.