



Dictamen aprobado por **unanimidad**, recaído en el **Proyecto de Ley 10911/2024-CR**, que propone, con texto sustitutorio, la “ley que declara de interés nacional la negociación de una nueva Adenda al Contrato de Concesión referido al cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia a pasajeros en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”

DICTAMEN

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos el **Proyecto de Ley 10911/2024-CR**, presentado por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Wilson Soto Palacios, por el que se 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.

En la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión, realizada el 22 de mayo de 2026, el dictamen recaído en el Proyecto de Ley **10911/2024-CR**, que propone, con texto sustitutorio, la “ley que declara de interés nacional la negociación de una nueva Adenda al Contrato de Concesión referido al cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia a pasajeros en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”, fue aprobado por unanimidad, con **9 votos a favor**. Votaron a favor los congresistas: **QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; BAZÁN CALDERÓN, Diego Alonso Fernando; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; SOTO PALACIOS, Wilson; LIMACHI QUISPE, Nieves Esmeralda; GUTIÉRREZ TICONA, Paul Silvio; GARCÍA CORREA, Idelso Manuel; CICCIA VÁSQUEZ, Miguel Ángel; CRUZ MAMANI, Flavio**, quien ejerció el voto en ausencia del congresista REYES CAM, Abel Augusto. Sin votos en contra ni abstenciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de Ley **10911/2024-CR**, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 25 de abril de 2025. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos como primera dictaminadora y a la Comisión de Transportes y



Comunicaciones como segunda dictaminadora el 28 de abril de 2025, para su estudio y dictamen respectivo¹.

1.2. Antecedentes parlamentarios

Se ha realizado una búsqueda en la página web del Congreso de la República, no encontrando antecedentes parlamentarios relacionados con la materia de la propuesta legislativa.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

El Proyecto de Ley **10911/2024-CR**, 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, tiene el siguiente texto normativo:

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, 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.

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 Tarifa Unificada TUUA a los pasajeros peruanos en tránsito con destino final en otras ciudades del país**".*

DISPOSICIÓN 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. Legislación nacional

- Constitución Política del Perú de 1993: artículos 58, 62 y 65.
- Reglamento del Congreso de la República: artículos 75 y 76.

¹ Como se detalla en el Portal de Proyectos de Ley del Congreso de la República en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjgyMDk3/pdf>

- Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley 29571.
- Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.
- Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.
- Ley 29754, Ley que dispone que el OSITRAN es la entidad competente para ejercer la supervisión de los servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías concesionadas que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.
- Decreto Supremo 044-2006-PCM, Aprueban el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN.
- Decreto Supremo 042-2005-PCM, Aprueban Reglamento de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, modificada por la Ley 28337.
- Decreto Supremo 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.
- Resolución de Presidencia 034-2024-PD-OSITRAN, que aprobó el inicio del procedimiento de fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario aplicable a pasajeros de transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.
- Resolución de Presidencia 003-2021-CD-OSITRAN.
- Resolución de Presidencia 0041-2025-PD-OSITRAN, que aprueban la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario aplicable a los pasajeros de transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez y dictan otras disposiciones.

3.2. Normas convencionales

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD, Naciones Unidas Directrices para la Protección del Consumidor; las directrices fueron aprobadas por la Asamblea General en su resolución 39/248, de 16 de abril de 1985, ampliadas posteriormente por el Consejo Económico y Social en su resolución 1999/7, de 26 de julio de 1999, y revisadas y aprobadas por la Asamblea General en su resolución 70/186, de 22 de diciembre de 2015.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

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

4.1.1. Control del cumplimiento de las exigencias

El proyecto de ley bajo análisis tiene por objeto establecer la prohibición del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia a ciudadanos peruanos que se encuentren en conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, para proteger el interés público y garantizar el bienestar económico de los consumidores y usuarios.

Conforme a lo establecido en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, en un principio se verificó que el Proyecto de Ley 10911/2024-CR cumpliría con las exigencias señaladas en los mencionados artículos: i) la exposición de motivos contiene los fundamentos de la propuesta legislativa, ii) los efectos de la vigencia de la norma que se propone sobre el ordenamiento jurídico; y, iii) así como el análisis costo beneficio, que necesita ser reforzado.

4.1.2. Relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con el Acuerdo Nacional

El Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025², en cumplimiento del segundo párrafo del artículo 29 del Reglamento del Congreso de la República que establece que, al inicio del periodo anual de sesiones, los grupos parlamentarios presentan una propuesta detallando los temas, o proyectos de ley que consideren necesarios debatir y aprobar durante dicho periodo.

Cabe indicar que, a la fecha, el Congreso de la República no ha aprobado la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2025-2026. Sin perjuicio de ello, el proyecto de ley guarda consistencia con la presente Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2024-2025, la misma que tiene relación directa con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, con los siguientes objetivos y políticas de Estado: Objetivo II. Equidad y Justicia Social y 11. Promoción de la Igualdad de Oportunidades sin Discriminación; Objetivo III. Competitividad en el País, 17. Afirmación de la economía social de mercado, así como la protección de los consumidores y usuarios (tema 69) y 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, que contempla las medidas para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo económico (tema 72), y Objetivo IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado.

4.1.3. Análisis de compatibilidad constitucional e idoneidad legislativa

El Proyecto de Ley tiene incidencia directa en el artículo 62 de la Constitución Política, que consagra la libertad de contratar. Garantiza que las partes pueden pactar válidamente según las normas vigentes al momento del contrato y establece que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes posteriores.

La Libertad de contratar al amparo del artículo 62 de la Constitución Política del Perú, trae como consecuencia cuatro elementos a tener en cuenta:

- **Intangibilidad de los contratos:** Los términos pactados no pueden ser modificados, alterados ni anulados por leyes u otras disposiciones de cualquier otra índole.

² Resolución Legislativa del Congreso 006-2024-2025-CR, publicado en el Diario Oficial El Peruano, de fecha 02.11.2024.

- **Libertad de negociación:** Las partes tienen plena autonomía para establecer los términos y condiciones bajo las normas vigentes al momento de iniciar el acuerdo.
- **Contratos-Ley:** Mediante esta figura, el Estado puede otorgar garantías y seguridades que no pueden ser modificadas por leyes posteriores.
- **Solución de conflictos:** Las controversias derivadas de la relación contractual deben resolverse exclusivamente a través de la vía arbitral o judicial, dependiendo de los mecanismos previstos en el propio contrato o en la ley.

Así también a la luz de la propuesta bajo análisis, es importante tomar en consideración que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en sentencia³ señala que: el Estado cumple plurales funciones, entre ellas, “(...) defiende el interés de los consumidores y usuarios como consecuencia de las relaciones asimétricas con el poder fáctico de las empresas proveedoras. Por ende, (...) tal responsabilidad conlleva a la aplicación del principio pro-consumidor, generando así que, en todo acto de creación, interpretación e integración normativa que se efectúe en nuestro ordenamiento, debe operar el criterio de estarse a lo más favorable al consumidor; es decir, a un especial **deber de protección** (...)”.

4.1.4. Análisis normativo establecido por la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

La Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece en el Artículo VI. Políticas públicas, la siguiente disposición:

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

Así también, en el Título I. Derechos de los consumidores y relación consumidor-proveedor, Capítulo I. Derechos de los consumidores, lo siguiente:

Artículo 1. Derechos de los consumidores

1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

c. Derecho a la protección de sus intereses económicos y, en particular, contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos. [...].

4.1.5. Directrices internacionales

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor⁴ establecen:

³ Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N°018-2003-AI/T de 26 de abril de 2004. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00018-2003-AI.html>

⁴ https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplpmisc2016d1_es.pdf. (visto 10.11.2025)

III. Principios generales

d) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;

IV. Principios para unas buenas prácticas comerciales

11. Los principios que establecen los parámetros de unas buenas prácticas comerciales en las actividades comerciales en línea y fuera de línea con los consumidores son los siguientes:

a) Trato justo y equitativo. Las empresas deben tratar de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación, como parte esencial de la cultura empresarial. Las empresas deben evitar prácticas que perjudiquen a los consumidores, en particular a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja.

4.2. Análisis técnico de la propuesta legislativa

El proyecto de ley materia del presente dictamen propone 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, referida a la función reguladora. Específicamente, la propuesta legislativa plantea incorporar a dicha norma la siguiente prohibición expresa: **"Queda prohibido el cobro de la Tarifa única Unificada de Aeropuerto (TUUA) a los pasajeros peruanos en tránsito con destino final en otras ciudades del país"**. Con esta adición normativa, se busca eximir del pago de esta tarifa a los ciudadanos que realizan conexiones aéreas nacionales.

4.2.1. La Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario (TUUA)

El Ositran para garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito, 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 (Ley de Creación del Ositran), establece la siguiente disposición:

Artículo 3.- Misión de OSITRAN

*3.1. La misión de OSITRAN es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, **el cumplimiento de los contratos de concesión**, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito.*

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.*

La TUUA de Transferencia es una tarifa que pagan los pasajeros que utilizan el aeropuerto Jorge Chávez para hacer conexión entre vuelos.

Es decir, aplica a pasajeros que no necesariamente salen del aeropuerto, pero sí usan infraestructura y servicios del terminal, tales como: salas de embarque; pasillos y zonas de conexión; sistemas de seguridad; servicios operativos; infraestructura aeroportuaria y capacidad del terminal.

La TUUA de Transferencia es una tarifa regulada, vinculada al uso efectivo de infraestructura y servicios aeroportuarios por parte de pasajeros en conexión; La TUUA de Transferencia es una tarifa asociada al uso real del aeropuerto por parte de pasajeros en conexión y a la inversión efectivamente realizada para atender a dichos pasajeros.

El pasajero de transferencia es aquel que cambia de vuelo en el aeropuerto, ya 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 sala de embarque, controles de seguridad, zonas de espera, entre otros).

Existen dos tipos de TUUA

a) TUUA Internacional–Internacional

La TUUA Internacional–Internacional —INT–INT— aplica a pasajeros extranjeros que llegan al Aeropuerto Jorge Chávez en un vuelo internacional y conectan con otro vuelo de salida internacional.

Estos pasajeros, no ingresan formalmente al país, sólo usan el aeropuerto como plataforma de conexión internacional. Un ejemplo sería un pasajero volando de Santiago de Chile a Miami, pero conectando en Lima.

Desde cuándo se cobra: desde el 7 de diciembre de 2025

Cómo se cobra: A través de módulos de pago en el aeropuerto, o página web.
Monto vigente: \$10.05 + IGV

La justificación de su cobro se da por que el pasajero en conexión internacional utiliza infraestructura, seguridad, procesos operativos y capacidad aeroportuaria. Ese uso tiene un costo y sería reconocido dentro del sistema tarifario regulado.

b) TUUA Doméstico–Doméstico

La TUUA Doméstico–Doméstico —DOM–DOM— corresponde a pasajeros que conectan entre vuelos nacionales dentro del Jorge Chávez.

En este caso, el Estado, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como consecuencia del compromiso político asumido ha previsto un mecanismo de compensación a través de la **Adenda 9**, según el cual el concesionario descontará el monto de la TUUA DOM-DOM, a través del pago de la Retribución al Estado. El objetivo de dicho mecanismo es evitar trasladar directamente el cobro al pasajero doméstico en conexión, pero manteniendo la sostenibilidad económica del sistema aeroportuario.

Estado actual de la Adenda 9:

El texto de la adenda ha sido consensuado entre el concesionario (Lima Airport Partner - LAP) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), habiendo culminado la evaluación conjunta el 30 de marzo de 2026. A la fecha, se encuentra pendiente la emisión de las opiniones de OSITRAN y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Actual proceso contencioso administrativo contra OSITRAN

Actualmente, las aerolíneas ya han iniciado la vía regular para cuestionar el monto fijado por OSITRAN mediante un proceso contencioso administrativo ante el Poder Judicial, que es el mecanismo legal mediante el cual una empresa puede cuestionar ante el Poder Judicial una decisión administrativa o regulatoria.

Recaudación y recursos para el Estado

La TUUA INT-INT viene generando ingresos vinculados al uso del Aeropuerto Jorge Chávez por pasajeros de conexión internacional.

Monto recaudado a la fecha por TUUA INT-INT: US\$ 7.53 millones desde el 7 de diciembre de 2025 al 30 de abril del 2026.

Monto estimado que corresponde al Estado: US\$ 3.46 millones (46% del total)

El 46% de los ingresos del concesionario (LAP) por operar el Aeropuerto Jorge Chávez se destina a un fideicomiso administrado por el Estado. Una parte relevante se aporta directamente al Estado (fideicomiso) y alimenta fondos públicos que estarían destinados al desarrollo de infraestructura aeroportuaria.

Impacto sobre aeropuertos regionales

Las inversiones en aeropuertos regionales ya se vienen destrabando mediante adendas y compromisos específicos.

Existen compromisos o avances vinculados a aeropuertos como Juliaca; Arequipa; Chiclayo; Tarapoto; e Iquitos.

Estos proyectos requieren recursos del fideicomiso administrado por el Estado, el cual se alimenta con el 46% de los ingresos de LAP por operar el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

Cabe indicar que, una de las grandes preocupaciones en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez es la alta concentración de pasajeros y vuelos comerciales que se

encuentra en Lima. Esta situación obedece a la falta de acciones políticas descentralizada de aeropuertos en el interior del país a nivel nacional, lo que obliga a gran parte de pasajeros a realizar escalas o conexión en Lima para llegar a su destino programado.

Sobre lo dicho, es oportuno mencionar que la capital *sigue siendo el principal punto de conexión del país. Desde el aeropuerto Jorge Chávez se embarcaron 4.428.915 pasajeros hacia 22 destinos nacionales, un 6% más que en 2024. Entre los destinos más concurridos estuvieron Cusco (1.148.677 pasajeros), Arequipa (596.865), Tarapoto (315.980), Piura (305.113), Iquitos (267.832) y Chiclayo (262.404). El resto de terminales regionales sumó 1,53 millones de viajeros, con un aumento de 3%*⁵.

La problemática que presenta la exposición de motivos del proyecto de ley⁶ señala: *Los ciudadanos peruanos que realizan vuelos de conexión dentro del país —es decir, aquellos que se trasladan desde una ciudad de origen hacia Lima, para luego continuar su viaje a otra ciudad del territorio nacional— se ven afectados por el cobro de una tarifa adicional denominada Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA). Esta tarifa es impuesta por el concesionario aeroportuario y corresponde al uso de las instalaciones y servicios del terminal aéreo.*

Este doble cobro encarece significativamente el precio final del pasaje, afectando directamente el bolsillo de los peruanos, en especial de aquellos que residen en zonas alejadas o que deben trasladarse por motivos de trabajo, salud, estudio u otras necesidades esenciales. Tal situación es percibida como abusiva e injustificada, pues el pasajero no hace uso voluntario de una segunda terminal, sino que lo hace por la falta de vuelos directos, una falencia estructural del sistema de transporte aéreo nacional.

Actualmente, el monto de la TUUA varía en función de la ubicación del aeropuerto, del operador concesionario y de la nacionalidad del pasajero. Sin embargo, el cobro de la TUUA de transferencia en vuelos domésticos genera una carga económica adicional e innecesaria que afecta exclusivamente a los ciudadanos peruanos que realizan conexiones internas.

4.2.2. Antecedentes del Contrato de Concesión

La proposición de ley tiene como objetivo exonerar el cobro TUUA de Transferencia, para garantizar un trato justo y transparente, a efecto de promover mayor integración territorial a través del transporte aéreo. Es decir, en el supuesto de pasajeros que viajarían por vía aérea entre ciudades en el Perú, tienen que hacer obligatoriamente conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (Lima), ello para llegar a la ciudad de su destino final, por la falta de vuelos directos desde su ciudad, el cual les perjudicaría económicamente.

⁵ infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/10/14/los-aeropuertos-del-peru-registran-un-aumento-del-82-en-el-trafico-de-pasajeros-conoce-los-destinos-mas-elegidos/>. Publicación de fecha 14.10.2025.

⁶ Proyecto de Ley 10911/2024-CR, Exposición de Motivos.

Ahora bien, para el análisis de esta proposición normativa, resulta necesario presentar los antecedentes, siendo que con fecha 14 de febrero de 2001, el Estado Peruano (representado por el MTC, en su rol de concedente) y LAP (concesionario) suscribieron el *Contrato de Concesión para la Construcción, Mejora, Conservación y Explotación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH)* ⁷.

a) Sobre la Adenda N° 6

- Mediante la Adenda N° 6 al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJC), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC o Concedente) y Lima Airport Partners S.R.L. (LAP o Concesionario) acordaron que, a partir del inicio de operaciones del nuevo terminal de pasajeros, se cobraría una TUUA a los pasajeros en transferencia. En particular, la Cláusula Cuarta de la Adenda N° 6 del Contrato de Concesión señala lo siguiente:

*“CLÁUSULA CUARTA: DECLARACIÓN DE LAS PARTES
(...)*

El Concesionario cobrará una TUUA a los pasajeros en transferencia, de acuerdo a lo establecido en las disposiciones del CONTRATO DE CONCESIÓN, las Leyes Aplicables y las Normas, así definidas en el CONTRATO DE CONCESIÓN, a partir de la puesta en operación del Nuevo Terminal de Pasajeros contemplado en el Anexo 6 del citado Contrato”.
[Énfasis agregado.]

Asimismo, el literal a) del numeral 1.1. de la sección “Régimen de tarifas y precios aplicables” del Anexo 5 Contrato de Concesión establece disposiciones respecto a la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA), conforme a lo citado a continuación:

“Régimen de tarifas y precios aplicables

1. Servicios Aeroportuarios

1.1. Servicios Aeroportuarios Prestados Directamente por el Concesionario.

(...)

a. Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto – TUUA

La TUUA tiene la finalidad de cubrir los costos por servicios indicados en el Apéndice 1, los que serán de cargo único y exclusivo del Concesionario.

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.

Con relación al ámbito de aplicación de la TUUA se debe considerar que, de acuerdo a las Leyes Aplicables, están prohibidas las exenciones al pago de los servicios aeroportuarios a favor de los usuarios”.

[Énfasis agregado.]

Posteriormente, con la aprobación de la SEXTA ADENDA del Contrato de Concesión, se modificó el anexo 5, el literal a) del numeral 1.1. de la sección de Régimen de tarifas y precios aplicables, por el cual se incorpora el cobro del TUUA de Transferencia a los pasajeros, conforme se detalla a continuación:

⁷ <https://portal.mtc.gob.pe/transportes/concesiones/documentos/contratos/CONTRATO-AJCH.pdf>. Visto el 12.05.2025.

1. *Servicios Aeroportuarios.*

1.1. *Servicios Aeroportuarios Prestados Directamente por el Concesionario.*

La Retribución de los servicios aeroportuarios indicados en el punto 1.1. se obtendrá aplicando el porcentaje ofrecido sobre los ingresos totales percibidos o devengados, lo que ocurra primero, por el Concesionario.

a. **Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto – TUUA**

La TUUA tiene la finalidad de cubrir los costos por servicios indicados en el Apéndice¹, los que serán de cargo único y exclusivo del Concesionario.

La TUUA se cobra por pasajero embarcado por los servicios que se prestan, indicadas en el Apéndice 1 del presente Anexo, diferenciando entre los pasajes de vuelos nacionales e internacionales.

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.

Con relación al ámbito de aplicación de la TUUA se debe considerar que, de acuerdo a las Leyes Aplicables, están prohibidas las exenciones al pago de los servicios aeroportuarios a favor de los usuarios.”

Por otro lado, es menester precisar, que con el Decreto Supremo 044-2006-PCM, se aprobó el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN (REGO), el cual establece sus funciones y una de ellas es de regulación, conforme se detalla a continuación:

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 efecto⁸.

Así también, siguiendo con la norma comprendida para la aplicación de la TUUA de Transferencia, mediante la Resolución del Consejo Directivo 0003-2021-CD-OSITRAN, del 21 de enero de 2021, se aprobó el nuevo Reglamento General de Tarifas del Ositran y anexos⁹, (en adelante RETA), estableciéndose las siguientes disposiciones:

Artículo III. Aplicación supletoria del Reglamento

El presente Reglamento será de aplicación supletoria a lo establecido en los contratos de concesión de las ITUP. Las Entidades Prestadoras se sujetan a lo dispuesto en el presente Reglamento y a la regulación tarifaria que establezca el

⁸ Decreto Supremo 044-2006-PCM. CAPITULO II. FUNCIÓN REGULADORA.

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 0003-2021-CD-OSITRAN Lima, 21 de enero de 2021.

<https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2021/10/reso-003-2021-cd.pdf>. Visto 12.05.2025.

Ositrán, en todo lo que no se oponga a lo estipulado en sus respectivos contratos de concesión.

En el caso que los contratos de concesión bajo competencia del Ositrán establezcan tarifas y otras disposiciones tarifarias, corresponde a dicho organismo velar por la correcta aplicación de las mismas”.

Artículo 4. Necesidad de regulación tarifaria

En los mercados derivados de la explotación de las ITUP en los que no existan condiciones de competencia, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados. En estos casos, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora.

Bajo esas consideraciones, es así como, mediante Resolución de **Presidencia 0041-2025-PD-OSITRAN**, de fecha 28 de marzo de 2025, visto el informe¹⁰, aprueban la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario (TUUA) aplicable al cobro de los pasajeros en transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, en atención al contenido del informe elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos.

La Resolución N° 41 aprobó una tarifa, sin embargo, la Resolución N° 66 retrotrae el procedimiento aprobó una nueva propuesta tarifaria, por ello se realizaron dos audiencias públicas descentralizadas y fijando las nuevas tarifas en noviembre 2025 con Resolución de Consejo Directivo 19, el mismo que contó con el quorum correspondiente.

Sobre la fundamentación de lo que cubre este cobro de la TUUA de Transferencia, el Ositrán argumenta que lo que se cobraría, es una **contraprestación que remunera la prestación de veinticinco (25) servicios que los pasajeros tendrían a disposición cuando desciendan de la aeronave** e ingresan al terminal del AIJC para luego subir a otra aeronave y continuar su viaje a su destino final. Estos servicios serían:

N°	Servicios
Embarque/desembarque de pasajeros	
1	Área de embarque
2	Climatización
3	Sistema de despacho de equipaje y áreas de operaciones
4	Transporte de pasajeros entre el terminal y la aeronave
5	Área para pasajeros en tránsito
6	Iluminación
7	Comunicaciones
Orientación	
8	Circuito cerrado de televisión
9	Señalización vertical
10	Señalización horizontal
11	Sistema de sonido
12	Sistema de información de vuelo
13	Servicio de información aeronáutica

¹⁰ Informe elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Jurídica de Ositrán en lo relativo a la evaluación de los aspectos jurídicos relacionados al procedimiento tarifario, que incluye la matriz de comentarios presentados por los interesados a la propuesta tarifaria.

Otras instalaciones y servicios

14	Policía Nacional
15	Dirección general de transporte aéreo
16	Sanidad
17	Medios de comunicación
18	Fiscalía
19	Indecopi
20	Promperú
21	Ositrán
22	Servicios de atención médica
23	Seguridad aeroportuaria
24	Servicios higiénicos
25	Salas oficiales para autoridades

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán.

Fuente: Resolución de Presidencia 0041-2025-PD-OSITRAN, de fecha 28 de marzo de 2025

Siguiendo con su opinión, señala que debe resaltar que el informe “**Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez**” utilizó la metodología de costos totalmente distribuidos para calcular el monto de la TUUA de Transferencia, dicha metodología busca establecer una tarifa en función a la asignación de los costos directos e indirectos que implica su prestación, en ese caso la prestación de los veinticinco servicios a disposición de los pasajeros en transferencia.

Con relación al contenido de la propuesta legislativa, en un extremo de la opinión del Ositrán, la Comisión considera que **introducir en una Ley Marco disposiciones específicas vinculadas a una tarifa determinada no solo compromete su coherencia interna, sino que también vulnera su naturaleza general y estructurante**. Una intervención de esta índole desvirtúa el propósito orientador que debe tener toda ley marco en tanto instrumento diseñado para otorgar previsibilidad, estabilidad y neutralidad al marco regulatorio, funciones que resultan esenciales para que los organismos reguladores puedan cumplir con su mandato constitucional con independencia técnica y objetividad.

4.3. Análisis de las opiniones e información solicitada

4.3.1. Opiniones solicitadas

La Comisión ha solicitado opiniones técnicas a las siguientes entidades públicas y sector privado:

- Oficio P.O. 338-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Oficio P.O. 339-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).
- Oficio P.O. 340-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

- Oficio P.O. 341-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi).
- Oficio P.O. 342-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido a la Cámara Nacional de Turismo del Perú (CANATUR).
- Oficio P.O. 343-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR).
- Oficio P.O. 344-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido a la Defensoría del Pueblo.
- Oficio P.O. 345-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 29 de abril de 2025, dirigido a la Cámara Regional de Turismo de Tacna (CARETUR).
- Oficio P.O. 356-2024-2025-CODECO/CR, de fecha 07 de mayo de 2025, dirigido a la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)

4.3.2. Opiniones recibidas

Se recibieron las siguientes opiniones técnicas:

- El **Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)**, mediante Oficio 0421-2025-PD-OSITRAN, de fecha 19 de mayo de 2025, cursado por Verónica Zambrano Copello, presidenta del Consejo Directivo del OSITRAN, adjunta el Informe Conjunto 00116-2025-IC-OSITRAN, por el cual emite opinión **desfavorable** del proyecto de ley.
- La **Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN)**, mediante documento AFIN 086-2025, de fecha 19 de mayo de 2025, cursado por María Leonie Roca Voto Bernales, presidenta, refiere que está en **desacuerdo** con la propuesta legislativa.
- La **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)**, mediante Oficio 019-2025-ASPEC/PRES, de fecha 08 de mayo de 2025, cursado por el señor Crisólogo Cáceres Valle, presidente, remite su opinión en el sentido de **conformidad** con la propuesta legislativa.
- El **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)**, mediante Oficio 000264-2025-PRE/INDECOPI, de fecha 19 de mayo del 2025, cursado por Alberto Villanueva Eslava, presidente ejecutivo, adjunta el Informe N° 000225-2025-OAJ/INDECOPI, por el cual refiere que el INDECOPI no es la entidad competente para pronunciarse sobre la viabilidad de la propuesta contenida en el proyecto de ley.
- La **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, mediante Oficio D001551-2025-PCM-SG, de fecha 17 de julio de 2025, cursado por el señor Juan Teodoro Falconi Gálvez, secretario general, adjunta la Nota de Elevación D000437-2025-PCM-OGAJ elaborada por la Oficina General de Asesoría Jurídica, por el cual señalan que hace suya la opinión técnica desfavorable emitida por el OSITRAN, al ser la entidad adscrita competente en la materia.

- El **Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR)**, mediante Oficio 477-2025-MINCETUR/DM, de fecha 16 de junio de 2025, cursado por la señora Ursula Desilú León Chempén, ministra de Comercio Exterior y Turismo, adjunta el Informe 047-2025-MINCETUR/SG/AJ-GPT elaborada por la Oficina General de Asesoría Jurídica y el Informe 002-2025-MINCETUR/VMT/DGPDT/DFCT-RAJ elaborado por la Dirección de Facilitación y Cultura Turística del Viceministerio de Turismo, por el cual expresan opinión técnica, refiriendo que el Mincetur **no es competente para emitir opinión** respecto del Proyecto de Ley, toda vez que el objeto del mismo se encuentra en el marco de las competencias de OSITRAN.
- La **Asociación de Empresas de Transporte Aéreo (AETAI) y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)**, mediante Carta 0152-2025-GG/AETAI, de fecha 30 de octubre de 2025, cursada por el señor Carlos Gutiérrez Laguna, gerente general de AETAI, y el señor Martín La Rosa Peron, gerente general de IATA Sucursal del Perú, expresan opinión sobre el actual proceso de negociación de una nueva Adenda al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Por el cual, plantean que se analice el impacto negativo que tendrá para el país la implementación de la TUUA de Transferencia y proponen trabajar conjuntamente con el concesionario en la alternativa de su eliminación, advirtiendo que este cobro afectará directamente la competitividad y al turismo, asimismo, hacen mención a los cuestionamientos del Consejo Directivo del OSITRAN respecto a la metodología de fijación tarifaria utilizada.

En ese sentido, la Comisión señala que modificar la Ley Marco no sería viable, toda vez que este instrumento es un Contrato de Concesión, suscrito en el año 2001, y que posteriormente en el 2013 se emitió la ADENDA N° 6, por lo que los términos contractuales no pueden ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.

En la misma línea, el OSITRAN y AFIN observan el proyecto de ley y refieren que es inconstitucional, en virtud de lo establecido en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú. A continuación, se cita el texto constitucional:

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

Resulta preciso señalar que, el **Estado peruano reconoce expresamente la libertad de contratación como un principio fundamental que protege los términos pactados entre las partes en un contrato**. Lo cual implica, que dichos términos no pueden ser modificados unilateralmente por normas legales u otras disposiciones emitidas con posterioridad, y que cualquier controversia relacionada debe resolverse conforme a los mecanismos pactados contractualmente o previsto por la ley.

Cabe indicar, que, si bien es inconstitucional la propuesta legislativa, sin embargo, surge preocupación en cuanto a la forma de implementación y aprobación del cobro del TUUA de Transferencia que se cobraría en el AIJC a partir del inicio de operaciones del Nuevo Terminal de pasajeros, el cual tiene su origen en la CLÁUSULA CUARTA de la SEXTA ADENDA suscrita en el 2013, entre el MTC y Lima Airport Partners (LAP) S.R.L.

Considerando que el Contrato de Concesión del 2001, para el inicio de las actividades del Nuevo Terminal del AIJC, **no estaría previsto expresamente el cobro de la aplicación del TUUA de Transferencia**, teniendo en cuenta que en el numeral 24.7, señala lo siguiente:

24.7. Modificaciones

[...]

(ii) Para adecuar el Contrato a **cambios tecnológicos o nuevas circunstancias que se produzcan** durante la Vigencia de la Concesión o sus prórrogas y que las Partes no puedan razonablemente conocer o prever en la Fecha de Cierre.

Sobre el particular, dicha disposición se estaría refiriendo solo a cambios tecnológicos y en cuanto al texto nuevas circunstancias que se produzcan durante la vigencia de la Concesión, por lo que sería muy general este mandato.

Ahora, desde la perspectiva de **protección al consumidor**, en principio, desde una postura del marco constitucional, es relevante citar el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, que establece: “**El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. [...]**”. Ello implica que tiene el rol de garantizar mediante medidas de atención, protección y promoción de los derechos de los consumidores y usuarios.

Por su parte, se tiene como principal instrumento jurídico de protección al consumidor y usuario, a la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, (en adelante Código) establece normas de protección y defensa del consumidor, y en el artículo 135, en el aspecto institucional es competencia del Indecopi, en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, para velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en dicha norma, sin perjuicio de las atribuciones y autonomía de las demás integrantes que conforman el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.

De la misma manera, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, establece en el Artículo VI. Políticas Públicas¹¹, la siguiente disposición:

3. El Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado; y busca que ellos tengan un rol activo en el desarrollo del mercado, informándose, comparando y premiando con

¹¹ Título Preliminar

su elección al proveedor leal y honesto, haciendo valer sus derechos directamente ante los proveedores o ante las entidades correspondiente.

De igual posesión de derechos, en el numeral 1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

c) Derecho a la protección de sus intereses económicos y, en particular, contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, especulación [...].

En esa línea, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones emitió, el 24 de octubre de 2025, un comunicado por el cual informaba:

2. El MTC y Lima Airport Partners (LAP) vienen trabajando para concretar una modificación contractual que permita no cobrar la TUUA de Transferencia Nacional. Por el momento, el cobro de dicha tarifa se encuentra suspendida.
3. El Ositran viene evaluando la fijación de las tarifas de transferencia definitivas, que serán aprobadas en las próximas semanas, conforme a sus competencias y la normativa vigente.
5. El Concesionario LAP ha dispuesto postergar el cobro de la TUUA de Transferencia internacional que entraba en vigor este 27 de octubre hasta el 7 de diciembre de 2025, como medida temporal, mientras se concluyen los procesos de revisión tarifaria y adecuación de las normas correspondiente.

Por otro lado, las asociaciones AETAI y IATA en su carta remitida a la Comisión, adjuntan la Carta 0145-2025-GG/AETAI, que cursaron al ministro de Transportes y Comunicaciones e informan de la reunión que mantuvieron con el titular, el pasado 20 de octubre, en donde presentaron algunas alternativas que permitan eliminar la nueva Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto – TUUA de Transferencia que se pagaría en el AIJCH los pasajeros en conexión¹².

Al respecto, en la Nueva Adenda del Contrato de Concesión, dentro del actual proceso de negociación que se encuentra en curso entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC y el concesionario del AIJCH, Lima Airport Partners – LAP, refiere que la alternativa que se **vienes trabajando** consistiría en **“una modificación contractual que permita no cobrar la TUUA de Transferencia Nacional”**, el cual se encuentra suspendido.

Ante ello, refiere que *en esta negociación se encontraría circunscrita sólo la revisión de la TUUA de Transferencia Nacional, aspecto que -como lo comentamos- **debería ampliarse para también lograr la eliminación del concepto de la TUUA de Transferencia Internacional**, pues ambos fueron incorporados en el Contrato de Concesión a través de la Adenda 6, firmada en el año 2013. Entonces, ver la situación solo de lo nacional, afectaría a la competitividad, al turismo receptivo por la reducción de la oferta a cargo de las aerolíneas y posicionamiento del AIJCH.*

Por lo que *a fin de no afectar un derecho que fue otorgado al concesionario con la Adenda N° 6 (independientemente si fue correcto o no dicho otorgamiento),*

¹² Carta 0152-2025-GG/AETAI, de fecha 30 de octubre de 2025.

*propusieron **se pueda considerar implementar un mecanismo de compensación, de ser el caso, a favor de LAP que contemple los ingresos futuros que dejará de recaudar, una vez que el OSITRAN haya determinado la TUUA de Transferencia de forma definitiva**. Con esta propuesta no solo no se afectará a LAP en la proyección de ingresos que corresponda una vez determinada la tarifa definitiva sino se atiende el problema de fondo, considerando, además, que el acuerdo de postergación del cobro de la TUUA de Transferencia Internacional de ejecutará a partir de 07 de diciembre del 2025.*

En cuanto a la revisión de pago de la regalía, resaltó que, si se revisará la reducción del 46.511 % que paga LAP al Estado por sus ingresos brutos, por lo que sugirió que **la reducción de la regalía debe ser sobre el total de los ingresos brutos percibidos por LAP y no solo restringirse al ámbito de la TUUA de Transferencia Nacional.**

Por otra parte, el Ositran, en su acta de sesión extraordinaria del Consejo Directivo 816-CD-OSITRAN¹³ de 13 de octubre del presente, donde estuvo la presidenta de Ositran y dos integrantes del Consejo Directivo, acordaron: a) *No aprobar el Nuevo Informe: “Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez” y anexos y b) Solicitar a las áreas técnicas que presenten un nuevo informe considerando los fundamentos en mayoría que constan en actas, en el que se considere además la evaluación utilizando la metodología de tarificación comparativa o de benchmarking.*

Es oportuno mencionar que, este cobro del TUUA no se evidencia con claridad su justificación, porque los supuestos gastos en los que incurre LAP, para prestar este servicio de transferencia, se podrían encontrar financiados por el pago del TUUA de origen.

Cabe resaltar que este posible cobro del TUUA de Transferencia está trayendo incertidumbre entre la población en el transporte aéreo, teniendo en cuenta que **este cobro del TUUA no formó parte de la propuesta técnica inicial del Contrato de Concesión**, por lo que no justificaría su cobro. Además, esto podría desincentivar a los usuarios a utilizar el aeropuerto para sus conexiones afectando también la planificación de las aerolíneas.

4.3.3. Fundamentación y enfoques de las opiniones técnicas recibidas

- La **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC)** mediante oficio expresa su **opinión favorable** al proyecto de ley, mencionando su enfoque en los siguientes comentarios:

Al respecto, expresamos nuestra CONFORMIDAD con dicha iniciativa legislativa por cuanto está alineada con lo dispuesto por las disposiciones siguientes del Código de Protección y Defensa del Consumidor:

- El Artículo VI, numeral 3 de las Políticas Públicas según el cual el Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas

¹³ <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2025/10/Acta-de-sesion-ordinaria-816-del-CD.pdf>. (visto 04.11.2025)

prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado; y

- El art. 1.1.c) el cual consagra el derecho del consumidor a la protección de sus intereses económicos.

- **El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN)** mediante informe emite opinión **desfavorable** al proyecto de ley y señala los siguientes argumentos:

IV. CONCLUSIONES

65. El Proyecto de Ley N° 10911/2024-CR propone 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 TUUA a los pasajeros peruanos en tránsito con destino final en otras ciudades del país”.

66. Por medio del Oficio PO N° 339-2024-2025/CODECO-CR, recibido el 29 de abril de 2025, el presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República solicitó opinión al Ositrán sobre el Proyecto de Ley N° 10911/2024-CR.

67. Por medio del Oficio N° 2207-2024-2025-CTC-HMPL-CR, recibido el 07 de mayo de 2025, la Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República solicitó opinión al Ositrán sobre el Proyecto de Ley N° 10911/2024-CR.

68. De la revisión del Proyecto de Ley, se advierte que este tiene como verdadero objeto exonerar del pago de la TUUA a los pasajeros peruanos en transferencia en vuelos domésticos, es decir, aquellos que deben hacer escala en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez para conectar con otro vuelo nacional hacia su destino final.

69. La modificación propuesta por el Proyecto de Ley vulnera el principio de generalidad normativa, pues no es general ni abstracta, al encontrarse dirigida a normar una única tarifa cobrada en un aeropuerto específico, el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

70. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley — que busca incorporar una disposición específica relativa a una tarifa aplicable a una infraestructura determinada — desnaturaliza la finalidad y estructura propias de la LMOR, pues no corresponde a la finalidad de la referida ley marco.

71. 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 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.

72. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley contraviene 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.

73. La propuesta contenida en el Proyecto de Ley que prohíbe el cobro de la TUUA de Transferencia en el marco de un contrato de concesión infringe el principio de irretroactividad de la ley, alterando una situación jurídica ya consolidada por el Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

74. Además, sin perjuicio de que lo anterior sería razón para que el Proyecto de Ley sea inconstitucional, debe recordarse que la Cláusula 26 del Contrato de Concesión

establece que cualquier afectación significativa en los ingresos y/o costos del proyecto producidos por cambios en las Leyes Aplicables, produce una alteración en el equilibrio económico financiero, lo que habilita al Concesionario a solicitar soluciones para su restablecimiento, como la modificación de tarifas o incluso la ampliación del plazo de concesión.

75. El Proyecto de Ley, al exonerar de la TUUA de Transferencia a los pasajeros peruanos en rutas nacionales, sin una justificación objetiva y razonable, constituye un trato desigual frente a los pasajeros extranjeros en la misma situación y, en consecuencia, vulnera el principio de igualdad ante la ley.

76. Contrariamente a lo indicado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, la TUUA de Transferencia no es un cobro arbitrario, sino una tarifa que remunera veinticinco (25) servicios puestos a disposición de los pasajeros en transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Su monto se determina mediante una metodología técnica basada en los costos asociados a la prestación de dichos servicios. Además, no requiere solicitud expresa del usuario, pues se aplica por la disponibilidad efectiva de los servicios.

77. Por las consideraciones antes expuestas, en el presente Informe Conjunto se emite opinión desfavorable al Proyecto de Ley 10911/2024-CR.

La Comisión considera que, si bien es cierto un Contrato de Concesión no se puede modificar con una ley, habría algunas observaciones: (i) en el Contrato de Concesión del 2001, para el inicio de las actividades del Nuevo Terminal del AIJC, no estaría previsto expresamente el cobro de la aplicación del TUUA de Transferencia, dado que en el numeral 24.7, en modificaciones señala (ii) Para adecuar el Contrato a cambios **tecnológicos o nuevas circunstancias que se produzcan durante la Vigencia de la Concesión o sus prórrogas y que las Partes no puedan razonablemente conocer o prever en la Fecha de Cierre.** Entonces, dicha disposición se estaría refiriendo solo a cambios tecnológicos y en cuanto al texto nuevas circunstancias que se produzcan durante la vigencia de la Concesión, sería muy general este mandato.

Así también, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, en el escenario de protección al consumidor establece en el *Artículo VI. Políticas Públicas, la siguiente disposición: 3.El Estado orienta sus acciones a defender los intereses de los consumidores contra aquellas prácticas que afectan sus legítimos intereses y que en su perjuicio distorsionan el mercado;*

Del mismo modo, en el numeral 1.1. En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos: c) Derecho a la protección de sus intereses económicos y, en particular, contra las cláusulas abusivas, métodos comerciales coercitivos, especulación [...].

Aquí hay que resaltar que, es primordial orientarse en lo previsto en la Constitución Política del Perú, cuyo artículo 65, reconoce la obligación del Estado en la protección de los consumidores, así como con la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, que comprende principios fundamentales para asegurar la protección efectiva de los derechos del consumidor entre proveedores y usuarios.

Estando a lo antes mencionado, la Comisión considera relevante la propuesta de declarar de interés nacional la negociación de una nueva adenda al Contrato de Concesión del Aeropuerto Jorge Chávez, por ello el MTC y Lima Airport Partners (LAP) vienen trabajando para concretar una modificación contractual que permita no cobrar la TUUA de Transferencia Nacional, considerando que el cobro de dicha tarifa se encuentra suspendida. Además, el Ositran viene evaluando la fijación de las tarifas de transferencia definitivas, que serán aprobadas en las próximas semanas, conforme a sus competencias y la normativa vigente.

- **La Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN)** mediante informe emite **opinión desfavorable**, señalando los siguientes argumentos:

(...) estamos en desacuerdo con lo propuesto por el Proyecto, ya que desconoce que las tarifas que se cobran en las concesiones de servicios públicos, como los aeropuertos, tienen una racionalidad económica detrás que responde al uso de los servicios y las instalaciones concesionadas, las cuales son calculadas tomando en cuenta parámetros económicos y técnicos de carácter objetivo, por entidades especializadas en la materia como son los Organismos Reguladores, entre ellos el OSITRAN, sin que medie intervención política, ya que ello perjudica la sostenibilidad de los servicios.

La TUUA no debe ser vista de manera abstracta, sino en el contexto de la función remunerativa que ejerce. Como tal, el impacto sobre la libertad contractual que hemos advertido respecto del Proyecto, puede acarrear también una afectación al derecho de propiedad, toda vez que tendrá como efecto ineludible la reducción de la contraprestación a favor del concesionario u operador del aeropuerto, a pesar de que se pondrá a disposición la infraestructura aeroportuaria y los servicios asociados a la misma a favor del pasajero en tránsito, con el dispendio de recursos y el desgaste natural de la infraestructura que ello acarrea. Esta vulneración resulta particularmente gravosa si se tiene en cuenta el volumen que involucra.

En ese orden de ideas, la propuesta contenida en el Proyecto de Ley podría representar una expropiación indirecta, en tanto afectaría los ingresos y la rentabilidad de los concesionarios de aeropuertos, reduciendo su capacidad para obtener beneficios económicos de sus inversiones. En este contexto, la propuesta podría impedir que las empresas afectadas recuperen sus costos operativos y de mantenimiento, afectando su viabilidad económica y, en última instancia, su capacidad para operar y generar ingresos.

Eliminar la TUUA por decisión política, sin análisis técnico ni procedimiento regulatorio, implicaría efectos negativos de alto impacto:

1.1. Desequilibrio económico-financiero del contrato: Se rompe el flujo de ingresos previstos, afectando la capacidad del operador para cumplir con sus obligaciones de operación, mantenimiento e inversión, lo que a su vez podría

generar costos adicionales al Estado, en contra de lo afirmado en la Exposición de Motivos.

- *Controversias legales y arbitrajes: Se vulnera el contrato de concesión, lo que puede dar lugar a procesos arbitrales en los que el Estado podría ser condenado a pagar compensaciones millonarias.*
- *Pérdida de confianza para futuros inversionistas: Señales de inestabilidad normativa y falta de respeto a contratos generan inseguridad jurídica y desalientan nuevas inversiones en infraestructura bajo APP.*
- *Deterioro en la calidad del servicio: La reducción de ingresos puede llevar al operador a disminuir gastos en limpieza, mantenimiento, seguridad y atención al pasajero.*
- *Carga fiscal para el Estado: Sin TUUA, el Estado podría tener que subsidiar parte de los costos operativos, trasladando el gasto a todos los contribuyentes, incluso a quienes no usan el servicio aeroportuario.*
- *Debilitamiento del marco institucional: Si el Congreso reemplaza al regulador en la toma de decisiones técnicas, se vulnera la autonomía del sistema regulador y se compromete la credibilidad del modelo de concesiones.*

Como vemos, la TUUA no es un sobre costo arbitrario ni un “cobro político”; es un instrumento técnico, regulado y contractual que permite garantizar la sostenibilidad del modelo de concesión aeroportuaria en el Perú. Su existencia responde a principios de eficiencia, equidad y predictibilidad, claves en la prestación de servicios públicos en sectores sin competencia. Cualquier revisión de esta tarifa debe canalizarse a través del regulador competente y en estricto respeto de los contratos firmados.

- La **Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, mediante el Oficio y la Nota de Elevación, emite opinión **desfavorable** respecto a la propuesta legislativa, en la medida que, en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, el OSITRAN es la entidad adscrita con competencia para emitir opinión técnico legal sobre la referida propuesta, por lo que hacen suya la opinión desfavorable enviada por dicho organismo.
- La **Asociación de Empresas de Transporte Aéreo (AETAI)** y la **Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA)** mediante carta plantean alternativas y consideraciones para el proceso de la **Negociación de una nueva Adenda al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez,** enfocándose en los siguientes argumentos:

*En la Carta 0152-2025-GG/AETAI: plantean que se analice “**el impacto negativo que tendrá para el país la implementación de esta TUUA de Transferencia y trabajar conjuntamente con el concesionario en la alternativa de su eliminación con las salvaguardas propuestas, de corresponder, y de esta forma solucionar un problema que afectará directamente nuestra competitividad y posición en la región**”, y **evidentemente al turismo en general**, cuyas cifras todavía no alcanzan a lo presentado en el 2019. A lo anterior debemos recordar que la postergación del cobro de*

la TUUA de Transferencia Internacional realizada por Lima Airport Partners – LAP, es hasta el próximo 07 de diciembre, ... los tiempos son bastante ajustados para poder arribar a una solución que consideramos viable para todas las partes.

Asimismo, mediante **Carta 0147-2025-GG/AETAI** remitida al ministro de Transportes y Comunicaciones, señalan una serie de consideraciones respecto del actual proceso de negociación de una Adenda al Contrato de Concesión del AIJCH, por el cual hacen referencia a los siguientes comunicados emitidos por el MTC y LAP, respectivamente.

a. Comunicado del MTC del 24 de octubre:

3. **El Ositran viene evaluando la fijación de las tarifas de transferencia definitivas, que serán aprobadas en las próximas semanas, conforme a sus competencias y la normativa vigente.**

b. Comunicado de LAP del 27 de octubre:

• **En el marco de los compromisos asumidos, OSITRAN y su Consejo Directivo, continuarán con el proceso de fijación tarifaria, basado en las normas correspondientes, respetando los principios de predictibilidad, legalidad y objetividad por parte del regulador.**

Luego, refieren que a la carta les adjunto el Acta de la Sesión N° 816-CD-OSITRAN del 13 de octubre del Consejo Directivo del OSITRAN, cuyo contenido refleja la posición mayoritaria del citado Consejo Directivo, manifestando que no se aprobó el nuevo Informe: “Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez” y anexos, solicitando que las áreas técnicas emitan un nuevo informe que recoja los fundamentos expresados por el Consejo Directivo.

Así también, da cuenta de la **Carta 0145-2025-GG/AETAI**, que remitió al ministro de Transportes y Comunicaciones, respecto al proceso de la **Negociación de una Nueva Adenda al Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez – AIJCH**, con quien mantuvo una reunión el 20.10.2025, a quien le presentaron sus inquietudes y alternativas como que permitan eliminar la nueva Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia que pagarán los pasajeros en el AIJCH. Al respecto, le manifestaron lo siguiente al ministro.:

1. **Anuncio de postergación del cobro de la TUUA de Transferencia Internacional.** Esto se materializó el pasado viernes 24 de octubre, un anuncio que era muy esperado y que saludamos expresamente, de tal forma que se postergó el inicio del cobro de esta nueva tarifa, originalmente anunciada para iniciar el lunes 27 de octubre del presente, dado que ahora se iniciaría el domingo 07 de diciembre del 2025.

2. **Nueva Adenda al Contrato de Concesión.** Dentro del actual proceso de negociación que se encuentra en curso entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC y el concesionario del AIJCH, Lima Airport Partners (LAP), la alternativa que se viene trabajando consistiría en **“una modificación contractual que permita no cobrar la TUUA de Transferencia Nacional”**. Cobro que a la fecha “se encuentra suspendido”.

Sobre ello, resaltó dos puntos que considera relevante:

a. **Alcance de la negociación.** Según lo reseñado, **el proceso de negociación se encontraría circunscrito a sólo la revisión de la TUUA de Transferencia Nacional, aspecto que -como lo comentamos- debería ampliarse para también lograr la eliminación del concepto de la TUUA de Transferencia Internacional, pues ambos**

fueron incorporados en el Contrato de Concesión a través de la Adenda N° 6, firmada en el año 2013.

Del mismo modo, y a fin de no afectar un derecho que fue otorgado al concesionario con la Adenda N° 6 (independientemente si fue correcto o no dicho otorgamiento), **se puede considerar implementar un mecanismo de compensación, de ser el caso, a favor de LAP que contemple los ingresos futuros que dejará de recaudar**, una vez que el OSITRAN haya determinado la TUUA de Transferencia de forma definitiva.

b. **Respecto a la TUUA de Transferencia Nacional.** Existe un detalle importante. En efecto, para el caso del Pasajero de Transferencia Conexión Nacional – Nacional, hay dos tipos de estos pasajeros: (i) sea que se originen o provengan de un aeropuerto habilitado (CUS); o (ii) de uno no habilitado. De esta forma según su origen, tenemos lo siguiente:

➤ Aquellos pasajeros que llegan de aeropuertos habilitados (CUS), donde el pasajero saldrá de la manga de abordaje directamente al área de las salas de embarque y pasará a su siguiente vuelo.

➤ Aquellos pasajeros que llegan de aeropuertos no habilitados, donde estos pasajeros se derivarán por pasillos y harán su paso posterior por molinetes de control, y para tal efecto, deben contar con su boarding pass, y posteriormente se dirigirán a la respectiva sala de embarque.

3. Posible impacto económico para el Estado derivado de la cancelación de rutas internacionales. Entendemos que también **se viene analizando la posibilidad de que el Estado renuncie a la retribución que percibe derivada del cobro de la TUUA de Transferencia Internacional y subsidie los ingresos que dejaría de percibir el concesionario.**

4. Revisión del pago de la regalía del 46.551% a cargo de Lima Airport Partners – LAP. Deseamos resaltar que, **si se revisará la reducción de la regalía del 46.511% que paga LAP al Estado por sus ingresos brutos, dicha propuesta debe ser sobre el total de los ingresos brutos y no circunscribirse a la TUUA de Transferencia Nacional.** En efecto, la reducción de la regalía debe ser sobre el total de los ingresos brutos percibidos por LAP y no solo restringirse al ámbito de la TUUA de Transferencia Nacional.

5. Facilidades para las entidades del Estado. Aquí apreciamos dos aspectos relevantes:

➤ Áreas que deben recibir cada entidad estatal para el adecuado y correcto desarrollo de sus funciones, aspecto que implica sincerar los metrajes que debe recibir cada entidad, toda vez que el denominado Anexo 10 del Contrato de Concesión se encuentra totalmente desfasado.

➤ Que se incorpore una disposición específica para que todas las entidades estatales que brindan un servicio esencial en la atención de los pasajeros, tales como Migraciones, Policía, Requisitorias, INTERPOL, DIRANDRO, etc., no tengan que asumir costos tales como pagos de alquileres de espacios o cualquier otro pago en favor de LAP. Ya que dicha retribución carece de todo sentido cuando estamos ante una concesión que administra un bien público, el cual finalmente revertirá en favor del Estado.

Del mismo modo, comentaron un aspecto que esta generando preocupación e incertidumbre a las aerolíneas asociadas y está vinculado con los siguientes puntos emitidos por MTC y LAP, respectivamente:

a. Comunicado del MTC del 24 de octubre:

3. El MTC gestionará la modificación del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, para garantizar que todos los costos del transporte aéreo se incluyan y sean informados de forma clara y transparente en los boletos de viaje, en beneficio de los pasajeros.

b. Comunicado de LAP del 27 de octubre:

• En ese sentido, es importante no desvirtuar el anuncio hecho por el MTC. Si bien LAP ha manifestado su plena disposición para posponer el pago de la TUUA de Transferencia Internacional como máximo hasta el 7 de diciembre, ello implica también el cumplimiento, por parte del MTC, de ciertos compromisos asumidos en la mesa de trabajo convocada el pasado 23 de octubre, entre ellos:

i El MTC gestionará la modificación del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil, para garantizar que todos los costos del transporte aéreo se incluyan y sean informados de forma clara y transparente en los boletos de viaje, en beneficio de los pasajeros. (subrayado nuestro)

Sobre el particular y dentro del compromiso de accionar con transparencia y responsabilidad, les solicitamos nos puedan brindar los alcances de la reunión sostenida entre el MTC y LAP en la mencionada mesa de trabajo del día 23 de octubre, puesto que como es de conocimiento público, **LAP ha indicado –de forma tendenciosa- que las aerolíneas no han colaborado con la inclusión de la TUUA de Transferencia en los boletos aéreos, pero lo que no ha indicado es que no se ha aceptado esa propuesta porque LAP no está dispuesto a asumir los costos asociados a servicio** (entre otros, los costos financieros) que implicará para la aerolíneas realizar la recaudación en nombre del concesionario para su posterior pago, ni tampoco está dispuesto a asumir las contingencias que se puedan generar al iniciar un cobro de una TUUA de Transferencia, que al día de hoy, es provisional y que más adelante, al aprobarse definitivamente, su monto pueda variar.

Es por lo expuesto que no se ha aceptado esa inclusión y, al parecer, pretender buscar una modificación legal a través del Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil para “obligar” a un tercero (la aerolínea) que no tiene ninguna relación entre el sujeto obligado al pago (el pasajero) por el uso de la infraestructura y el concesionario, deja muchas dudas sobre el alcance de esta propuesta. Ello sin perjuicio de precisar que la TUUA de Transferencia no forma parte de los costos del transporte aéreo, ya que –en estricto- es una tarifa que directamente es asumida por el pasajero y no forma parte de la estructura de costos de una aerolínea.

En conclusión y en atención al poco tiempo que queda hasta el anunciado inicio del cobro de la TUUA de Transferencia Internacional (el 07 de diciembre) es que **nos permitimos solicitar evaluar el impacto negativo que tendrá para el país la implementación de esta TUUA de Transferencia y trabajar conjuntamente con el concesionario en la alternativa de su eliminación con las salvaguardas propuestas, de corresponder, y de esta forma solucionar un problema que afectará directamente nuestra competitividad y posición en la región.**

4.4. Posición de la Comisión

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión luego de haber evaluado las opiniones técnicas de las entidades públicas y del sector privado, ha analizado desde un enfoque constitucional, institucional y legal del ordenamiento jurídico nacional, y en concordancia con el Código de Protección y Defensa del Consumidor, que es uno de los pilares normativo en la protección del derecho del consumidor, por lo que ha determinado aprobar la propuesta legislativa con un texto sustitutorio.

En virtud de dicha precisión, el texto sustitutorio que propone el presente dictamen recomienda declarar de interés nacional la negociación de una nueva adenda en el Contrato de Concesión para reevaluar el cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia a pasajeros en conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. Con ello se levantan todas las observaciones constitucionales realizadas por las instituciones.

Conviene señalar que el texto sustitutorio se encuentra alineado con el marco constitucional, en particular con el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, el cual establece la obligación del Estado de defender los intereses de los consumidores y con la *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030*¹⁴, que identifica como problema público el bajo nivel de protección y empoderamiento de los consumidores en su relación de consumo, destacando que la *efectividad de esta política se medirá a través del cumplimiento de las metas establecidas para los servicios y la implementación de nuevos mecanismos de protección, enfocados en garantizar que las necesidades de todos los consumidores sean atendidos en un marco de economía social de mercado, transparente y accesible*.

La postura de la Comisión obedece a la necesidad de una nueva adenda al Contrato de Concesión del AIJCH, del Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC y el concesionario del AIJCH, Lima Airport Partners – LAP, de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia a pasajeros en conexión, a fin de que se efectúe previamente una reevaluación de todos los costos, respetando los derechos de los consumidores y que tenga una salida beneficiosa para las partes en la relación de consumo.

El texto sustitutorio propuesto por el presente dictamen genera beneficios significativos en la sociedad en su conjunto, dado que prevalece el ejercicio pleno del derecho a la igualdad de los usuarios en los servicios, cuando realizan conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez para dirigirse a su destino programada, principalmente para los pasajeros del interior del país, que no tienen la facilidad de hacer el viaje directamente por la falta de políticas de descentralización. Además, se encamina la protección de los derechos de los consumidores, reforzando las relaciones entre los usuarios consumidores con los proveedores, mas cuando se trata de posición actual de LAP en el AIJCH en la actualidad.

Asimismo, promoverá la competitividad, inversión privada, tanto nacional como extranjera, además fomenta el desarrollo del transporte aéreo y del turismo, en aras de promover un sistema de transporte aéreo más equitativo, inclusivo y considerando que el servicio aéreo es esencial para la integración territorial del Perú, especialmente para las regiones alejadas o sin conectividad. El Estado en su rol de establecer y hacer cumplir las reglas que rigen la actividad económica y social del país, en una economía social de mercado, entonces deberá velar por los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios.

¹⁴ Decreto Supremo 075-2025-PCM, se aprueba la *Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030*

4.5. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma

El texto sustitutorio, que plantea el dictamen se encuentra alineado con la Constitución Política del Perú, en especial con el artículo 65, que reconoce la obligación del Estado de garantizar el derecho de los consumidores, así como con la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, que establece principios fundamentales para asegurar la protección efectiva de los derechos del consumidor en una relación de consumo en una economía social de mercado.

En ese sentido, la ley que declara de interés nacional que configura el presente dictamen no contraviene ninguna norma constitucional o legal del ordenamiento jurídico nacional; por el contrario, se encuentra en armonía con los preceptos constitucionales y principios fundamentales del Código de Protección y Defensa del Consumidor, y con las Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030.

El efecto de la norma generará un impacto positivo y directo en los derechos de los consumidores, para el beneficio de los pasajeros que realizan viajes de conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, a efecto de promover un sistema de transporte aéreo más competitivo, equitativo, inclusivo y fomentará el turismo en el país, así como fortalecerá la integración territorial en el país.

4.6. Análisis Costo – Beneficio

El Texto Sustitutorio que propone el presente dictamen presenta las siguientes incidencias económicas:

Matriz 1. Contenido del Proyecto de Ley 10911/2024-CR previas a la aplicación del análisis costo-beneficio

Problema identificado	Sujetos involucrados	Objetivo del proyecto de ley	Alternativas de solución
En el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez se cobraría la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto TUUA de Transferencia a los pasajeros en conexión en vuelos nacional e internacional, afectando a consumidores económicamente, en especial a que viajan del interior del país.	Sociedad en general (consumidores)	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, 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.	1. 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
	Estado		
	Proveedores/empresas		2. Mantener el estado actual (situación base).

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Parte I. Incidencia para el consumidor

Alternativa	Costos	Beneficios
1. Declarar de interés nacional la negociación de una nueva adenda al Contrato de Concesión del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia que pagaran los pasajeros en conexión nacional e internacional en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.	Ninguno	• No pagar la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de transferencia de los pasajeros en conexión. • Beneficio especialmente a pasajeros de regiones del interior del país. • Beneficio económico para los consumidores, principalmente para el sector vulnerable que por diferentes razones de urgencia tengan que viajar. • Pago justo por el uso real de los servicios públicos del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. • Variedad de acceso a ofertas en el mercado.
2. 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	Inviabile de acuerdo con el Artículo 62 de la Constitución Política del Perú	Ninguno
3. Mantener el estado actual (situación base).	• Perjuicios económicos y emocionales de los consumidores. • Desigualdad en el cobro de tarifas en el transporte aéreo. • Falta de inclusión con las zonas geográficas y territorialidad. • Incertidumbre en sus proyectos de vida de los pasajeros.	Ninguno

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Parte II. Incidencia para el Estado

Alternativa	Costos	Beneficios
--------------------	---------------	-------------------

1. Declarar de interés nacional la negociación de una nueva adenda al Contrato de Concesión del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia que pagaran los pasajeros en conexión nacional e internacional en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez	No se evidencia mayor costo en la adecuación de la norma o de la implementación de los mecanismos para	• Promover la negociación de una nueva Adenda al Contrato de Concesión del cobro del TUUA de Transferencia de los pasajeros en conexión en el ámbito nacional e internacional en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez. • Fortalecer el rol del Estado en la defensa del interés público y el control de los impactos socioeconómicos derivados de los contratos de concesión de infraestructura aeroportuaria. • Incentivar la competitividad, el turismo y el comercio, dado que le corresponde al Estado hacer cumplir las reglas que rigen la actividad económica y social en nuestro país. • Un sistema de transporte aéreo más equitativo, inclusivo y alineado con el principio de no discriminación por razones geográficos o contractuales. • El Estado en su rol garantista en la formulación de las políticas públicas social y económico que deben ser integrales y sostenibles para los usuarios del transporte aéreo. • Cumplimiento del rol del Estado de proteger el interés público, bienestar general y corregir las incertidumbres que surgen en una economía de libre mercado. • Permite dar estricto cumplimiento a la Sexta Política Pública del Código de Protección y Defensa del Consumidor, a la Agenda Legislativa 2024-2025 y a la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030¹⁵.
2. 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	Inviabile de acuerdo con el Artículo 62 de la Constitución Política del Perú	Ninguno

¹⁵ Decreto Supremo 075-2025-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor al 2030

3. Mantener el estado actual (situación base).	• Afectación a la competitividad, turismo en el Aeropuerto Jorge Chávez a corto y mediano plazo. • Impacto negativo para el país la implementación del TUUA de Transferencia en el ámbito interior y exterior. • Afecta la conectividad de en el país.	Ninguno
--	--	---------

Matriz 2. Evaluación del impacto de las alternativas de solución

Parte III. Incidencia para los proveedores

Alternativa	Costos	Beneficios
1. Declarar de interés nacional la negociación de una nueva adenda al Contrato de Concesión del cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA) de Transferencia que pagaran los pasajeros en conexión nacional e internacional en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.	No genera costos	• Se fortalece el compromiso, responsabilidad y la transparencia en el cobro de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA). • Mejora la imagen corporativa y la regulación de la concesionaria. • Fomenta confianza de los clientes usuarios de los servicios que brindan. • Se promueve equidad y transparencia entre los derechos de los consumidores y las empresas aerolíneas en un régimen de economía social de mercado. • Fomenta la inversión de las empresas privadas.
2. 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	Inviabile de acuerdo con el artículo 62 de la Constitución Política del Perú	Ninguno

3. Mantener el estado actual (situación base).	• Incertidumbre y afectación a la planificación de las aerolíneas asociadas. • Reducción de ofertas a cargo de las aerolíneas. • Reducción de inversión.	Ninguno
--	--	---------

El texto sustitutorio propuesto por el presente dictamen genera beneficios significativos en la sociedad en su conjunto, dado que prevalece el ejercicio pleno del derecho a la igualdad de los usuarios en los servicios del sistema de transporte aéreo, cuando realizan conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, para dirigirse a su destino final, principalmente es beneficios para los pasajeros del interior del país que no tienen la facilidad de hacer el viaje directamente.

En el tema del análisis de los costos y beneficios que concierne al contenido de esta ley, al ser una norma de carácter declarativo no significan costos mayores al erario nacional, sin embargo, los beneficios para el proceso competitivo y los usuarios del servicio de transporte aéreo son significativos. Con esta propuesta legislativa se regula los derechos a la igualdad, equidad, inclusión de los pasajeros que solicitan estos servicios del sistema de transporte aéreo en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez.

El balance final del análisis costo beneficio antes expuesta es claramente favorable a la implementación de la propuesta legislativa, toda vez que el texto sustitutorio, se orienta en cumplimiento a los fundamentos normativos constitucionales, legal, institucional, principios y el conjunto de normas establecidos en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, y principalmente en el rol del Estado en la protección y atención de los intereses de los consumidores.

V. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, de conformidad con lo establecido en 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:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA NEGOCIACIÓN DE UNA NUEVA ADENDA AL CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA REEVALUACIÓN DEL COBRO DE LA TARIFA UNIFICADA DE USO DE AEROPUERTO (TUUA) DE TRANSFERENCIA A LOS PASAJEROS EN CONEXIÓN EN EL AEROPUERTO INTERNACIONAL JORGE CHÁVEZ

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la negociación de una nueva adenda al Contrato de Concesión referida al cobro de la tarifa unificada de uso de aeropuerto (TUUA) de transferencia aplicable a los pasajeros en conexión en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, con el objetivo de fortalecer la competitividad aeroportuaria, promover el crecimiento económico y el turismo, proteger el bienestar económico de los consumidores y garantizar el acceso equitativo e inclusivo a los servicios aeroportuarios, así como contribuir a la integración territorial del país.

*Dese cuenta
Sala de Comisión*

Lima, 22 de mayo de 2026.



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/05/2026 14:21:02-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 12:14:01-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 09:23:46-0500



Firmado digitalmente por:
SOTO PALACIOS Wilson FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 10:34:27-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 10:07:41-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 15:06:43-0500



Firmado digitalmente por:
CICCIA VASQUEZ Miguel
Angel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 10:56:51-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/05/2026 16:54:29-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161740126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/05/2026 09:05:08-0500