



Informe Defensorial n.º 245

**Análisis de legalidad e impacto económico de la Tarifa
Unificable de Uso de Aeropuerto (TUUA) a ciudadanos en
tránsito en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez**

Dr. Josué Gutiérrez Condor
DEFENSOR DEL PUEBLO

Evaluar el carácter de legalidad y razonabilidad de la TUUA aplicable a “pasajeros de transferencia”, como parte de las competencias que tiene la Defensoría del Pueblo en la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y la supervisión al cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, conforme lo establece el artículo 162° de la Constitución Política del Perú.

Servicios aeroportuarios que pagan los pasajeros



En el **anexo 03 del Contrato de Concesión**, título “**Operaciones que se llevan a cabo en el Aeropuerto**” se establecieron los servicios aeroportuarios que pagan todos los pasajeros que hacen uso de las instalaciones del AIJC (sin distinguir hasta ese momento a los pasajeros de transferencia).

El contrato indicó que los pasajeros nacionales y extranjeros deberán pagar estos conceptos al momento de utilizar el Aeropuerto en función a los servicios que se ofrecen en las áreas internacionales y nacionales.

ANEXO 3 OPERACIONES QUE SE LLEVAN A CABO EN EL AEROPUERTO

Las Operaciones que se llevan a cabo en el Aeropuerto, han sido clasificadas para efectos del presente Contrato, en Operaciones Principales y Operaciones No Principales.

Dichas Operaciones deberán ser llevadas a cabo de acuerdo con los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 14 del presente Contrato, debiendo llegar a la Categoría B de IATA o el que lo sustituya al octavo año de Vigencia de la Concesión, manteniéndose dicha categoría en todas las Operaciones durante toda la Vigencia de la Concesión.

1. Operaciones Principales.

Deben ser realizadas directamente por el Operador Principal y por cuenta del Concesionario. Estos servicios son los que se detallan a continuación:

1.1. Servicios Aeroportuarios en relación a la TUUA.

1.1.1. Servicios de Salvamento y Extinción de Incendios (SEI).

Servicio cuyo objetivo es efectuar operaciones de rescate y extinguir incendios en caso de un accidente aéreo en el Aeropuerto o en sus inmediaciones y cuya finalidad principal es salvar vidas humanas y no interrumpir las operaciones de las aeronaves.

Las emergencias pueden ser:

- De las aeronaves
- En las diferentes áreas del Aeropuerto.

1.1.2. Seguridad.

Servicio cuyo objetivo principal es salvaguardar la seguridad, regularidad y eficiencia de la aviación civil contra actos ilícitos dirigidos contra el Aeropuerto, aeronaves, instalaciones en general, pasajeros y/o Usuarios.

1.1.3. Circuito Cerrado de Televisión.

Servicio de seguridad a través de cámaras que cubre diversos ambientes del Aeropuerto.

1.2. Servicios de Aterrizaje y Despegue

El servicio de aterrizaje y despegue, incluye el uso de pista, plataforma, iluminación, ayudas visuales, vehículos de salvamento y extinción de incendios, radioayudas, comunicaciones, meteorología y estacionamiento por noventa minutos.

El servicio de aterrizaje y despegue comprende:

1.2.1. Servicio Diurno.

- Servicio de control de tránsito aéreo
- Comunicaciones por aproximación de Aeropuerto
- Uso de pista de aterrizaje

Sobre el TUUA de origen



En el **Anexo N° 5 del Contrato de Concesión**, se estableció la tarifa de:

- * **TUUA por pasajero embarcado en vuelo *Internacional*** en US\$21,19
- * **TUUA por pasajero embarcado en vuelo *nacional*** en US\$3,39 como máximo

En el mismo anexo, en el rubro “**Condiciones generales**” (**punto 1**) se indicó que el monto de la TUUA Internacional o Nacional podría ser incrementado:

“(...) por razones de desarrollo tecnológico u otras, los servicios comprendidos en el TUUA sean mejorados o reemplazados, la variación correspondiente en dicha tarifa será determinada por OSITRAN”.

La Concesión estableció dos TUUAS (Internacional y Nacional), más no se creó una TUUA distinta, asumiéndose que quedó equilibrado económica y financieramente el Contrato.

Antecedentes a la TUUA de Transferencia Internacional



- LAP informa a OSITRAN mediante Carta N° LAP-GCCO-C-2004-00072 del 10.09.2004 que ha decidido a partir del 1.ENE.2005, cobrar la TUUA a pasajeros “internacionales” en transferencia, proponiendo una tarifa de US \$14,12.
- OSITRÁN, mediante Acuerdo N° 568-156-04-CD-OSITRAN del 10.10.2004, concluyó que LAP no puede aplicar una TUUA de Transferencia a los pasajeros internacionales hasta que se fije la tarifa específica.
- Frente al recurso de reconsideración interpuesto por LAP, OSITRAN ratificó su decisión mediante Acuerdo N° 622-164-05-CD-OSITRAN del 21.03.2005 y declaró infundado el recurso.

Antecedentes de la TUUA de Transferencia Nacional



- LAP, mediante Carta LAP.JAIS.2006.077.C del 12.10.2006, comunica a OSITRAN que la TUUA se aplicará a aquellos pasajeros en tránsito o conexión que decidan salir a la zona pública del terminal.
- OSITRAN, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2007-CD-OSITRAN del 7.03.2007, declaró improcedente el cobro de la TUUA a los pasajeros en vuelo doméstico que estando en tránsito permanecen en la aeronave, hasta que ésta parte nuevamente hacia otro destino sin utilizar la infraestructura del terminal; e improcedente también el cobro de la TUUA a los pasajeros en vuelo doméstico que descienden de la aeronave y embarcan por el personal de asistencia en tierra contratado por la línea aérea.

- LAP, con Carta LAP-GRE-C-2012-00426, solicitó al OSITRAN con conocimiento del MTC, la modificación del Contrato de Concesión del AIJC, en razón de solucionar las circunstancias que ponen en riesgo la continuidad de la Concesión, tales como la entrega de los terrenos para la ampliación del Aeropuerto, así como adecuar la concesión al importante crecimiento de la demanda.
- OSITRAN, mediante Oficio N° 337-12-GGOSITRAN del 22.11.2012, solicitó a LAP el sustento financiero, económico y técnico de la necesidad de realizar el cobro.

- El MTC con fecha 12.12.2012, solicita tiempo para complementar la propuesta del concesionario y pone a conocimiento del OSITRAN: “(...) **la necesidad de incorporar al proceso de modificación contractual aspectos relevantes para el Sector**”.
- El 16.01.2013, con Oficio N° 100-2013-MTC/25, complementa la propuesta de modificación del Contrato de Concesión y propone seis (6) modificaciones contractuales al Contrato de Concesión sin considerar la TUUA de transferencia.
- OSITRAN con Informe N° 003-2013-GRE-GS-GAL-OSITRAN del 29.01.2013, clasifica las modificaciones propuestas y con respecto a la TUUA a pasajeros en tránsito y transferencia indica que, no puede dar opinión favorable a la propuesta del Concesionario.

Antecedentes a la Adenda N° 06



- El 7.02.2013, con Informe N° 60-2013-MTC/25 las áreas de Asesoría Técnica, Legal y Financiera presentan a la Dirección General de Concesiones en Transporte (DGCT) del MTC, la evaluación de incorporación de modificaciones al Contrato de Concesión, solicitada por LAP a OSITRAN.
- Se propone el siguiente texto:

"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.

La TUUA se cobra por pasajero embarcado por los servicios que se vienen prestando, indicados en el Apéndice 1 del presente Anexo, diferenciando entre los pasajeros de vuelos nacionales e internacionales.

A los pasajeros en transferencia se les aplica la TUUA según los mecanismos y procedimientos establecidos en las disposiciones del presente Contrato y en las Leyes Aplicables.

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." (subrayado nuestro)

- Mediante Oficio N° 373-2013-MTC/25 del 1.03.2013, hizo llegar al OSITRAN la propuesta de Adenda N.º 6, **en la que se incorpora que el concesionario cobrará la TUUA a los pasajeros de transferencia.**
- La propuesta fue dirigida en los siguientes términos:

(...)

“EL CONCESIONARIO cobrará la TUUA a los pasajeros en transferencia, de acuerdo a los establecido en el CONTRATO DE CONCESIÓN y las Leyes Aplicables, a partir de la puesta en operación del nuevo terminal de pasajeros contemplado en el Anexo 6 del CONTRATO DE CONCESIÓN.

EL CONCESIONARIO declara de manera unilateral que no invocará alguno de los mecanismos de solución de controversias establecidos en el CONTRATO DE CONCESIÓN única y exclusivamente respecto del cobro de la TUUA a los pasajeros en transferencia internacional o nacional por el periodo comprendido entre la fecha de cierre y la fecha de suscripción de la presente adenda.” (el subrayado es nuestro)

Antecedentes a la Adenda N° 06



Las Gerencias de Regulación, Asesoría Legal y Supervisión del OSITRAN mediante Informe N° 11-13-GRE-GS-GAL-OSITRAN del 4.03.2013, aclararon lo siguiente:

"(...) las partes no han adjuntado la información sustentatoria. Como se ha señalado en el presente informe, la propuesta de adenda afecta a la puesta en operación del terminal de pasajeros (impacta en los costos), los requisitos técnicos mínimos (impacta en los costos) y al cobro de la TUUA a los pasajeros en transferencia (impacta en los ingresos). La modificación de cualquiera de estos aspectos va a tener un impacto económico financiero para las partes, por lo que la afirmación contenida de no afectación del equilibrio económico financiero en la CLAUSULA OCTAVA: DECLARACIÓN de la propuesta de adenda requeriría de información sustentatoria (...)". (El subrayado y resaltado es nuestro)

Consejo Directivo del OSITRAN tomo como suyo Informe en Sesión N° 446- 2013-CD-OSITRAN del 4.03.2013, notificándose el Acuerdo N° 1537- 446-13-CD-OSITRAN al MTC y a LAP con Oficio Circular N.º 007-13-SCD-OSITRAN el 4.03.2013.

La Adenda N° 6 se suscribe el 8.MAR.2013 e incorpora la TUUA de Transferencia:

"16. Modificación del literal a) del numeral 1.1 del acápite Régimen de tarifas y precios aplicables del Anexo 5 - Política sobre Tarifas Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto - TUUA (...)"

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.

La TUUA se cobra por pasajero embarcado por los servicios que se prestan, indicados en el Apéndice 1 del presente Anexo, diferenciando entre los pasajeros 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. (resaltado y subrayado nuestro)

(...)

Pese al pedido de OSITRAN para que las partes presenten un **informe sustentatorio y que había emitido una opinión desfavorable, el MTC firmó la adenda el 8 de marzo de 2013**, aprobándola con Resolución Ministerial N° 130-2013-MTC/02, sin considerar que el propio Contrato de Concesión establece en su Anexo N° 5 rubro “Condiciones Generales” que:

“(...) Las condiciones para la prestación de cualquier nuevo servicio, así como la tarifa respectiva, que a juicio del Concesionario o de OSITRAN sea necesario implementar en el Aeropuerto, deberán ser aprobadas por OSITRAN (...)”

La Adenda N° 6 indica que la TUUA tiene la finalidad de cubrir los costos por los servicios indicados en el **Apéndice 1 del Anexo N° 5 del Contrato de Concesión**.

Sin embargo, los servicios especificados en el **Apéndice 1 del Anexo N° 5**, son los mismos que la TUUA [de Origen] del **Anexo N° 3 del Contrato de Concesión**, que ya se encuentran financiados en base al equilibrio financiero del Contrato de Concesión. NO se especifican cuáles son los servicios que corresponden a la TUUA de Transferencia.

Con la Adenda N° 6, se ha desdoblado los servicios de la TUUA [de Origen] a la TUUA de Transferencia, dejando de lado el Anexo N° 3, sin que se establezca el servicio diferenciado que financiará la TUUA de Transferencia.

ANEXO 5 APÉNDICE 1

TARIFAS AERONAUTICAS ACTUALES

1. Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA)
 - 1.1. Instalaciones y Servicios Aeroportuarios vinculados a la TUUA.
La Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto está relacionada con los diversos servicios aeroportuarios prestados a los pasajeros en las instalaciones del terminal aéreo durante las formalidades de despacho de pasajeros, equipajes, carga y correo; y son los que se señalan a continuación:
 - Embarque/Desembarque de Pasajeros
 - Área de embarque
 - Climatización
 - Sistema de despacho de equipaje y áreas de operaciones
 - Sistema de entrega de equipajes
 - Transporte de pasajeros entre el terminal y la aeronave
 - Chequeo de pasajeros y equipaje
 - Carritos porta equipaje
 - Área para pasajeros en tránsito
 - Iluminación
 - Comunicaciones
 - Orientación
 - Circuito cerrado de televisión
 - Señalización vertical
 - Señalización horizontal
 - Sistema de sonido
 - Sistema de información de vuelo
 - Servicio de información aeronáutica
 - Otras Instalaciones y Servicios
 - Son los locales destinados a servicios de organismos públicos:
 - Aduana
 - Migraciones
 - Sanidad
 - Fiscalía
 - Promperú
 - Servicios de Atención Médica.
 - Área Pública de Circulación de Vehículos
 - Áreas de Uso Común para Pasajeros y Acompañantes
 - Seguridad Aeroportuaria
 - Servicios Higiénicos
 - Salas Oficiales para Autoridades
 - Policía Nacional
 - Dirección General de Transporte Aéreo.
 - Medios de Comunicación
 - Indecopi
 - Ositran

La diferencia en la tarifa de los Usuarios nacionales e internacionales, se determina por la existencia de servicios distintos en las áreas internacionales y nacionales.

Todos estos servicios son con cargo a la TUUA.

- Posterior a la Adenda N° 6, el Órgano de Control Institucional del OSITRAN, mediante Informe N° 005-2013-2-4732/OCI-OSITRAN-EE de fecha 27.12.2013 estableció respecto a los costos de la TUUA, lo siguiente:

El costo de la TUUA Internacional financia a los pasajeros en tránsito o transferencia, por lo que, al establecer 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 consecuencia, el cobro de la tarifa de la TUUA de Origen se estaría financiando con el costo de la TUUA de Transferencia, motivo por el cual de cobrarse la TUUA de Transferencia se estaría generando una doble subvención, lo cual estaría cambiando el equilibrio económico financiero aprobado en el Contrato de Concesión.

- En vuelos nacionales tener en cuenta hay pasajeros que provienen de aeropuertos nacionales habilitados con el Control de Seguridad Único (CSU) que hacen conexión directa y no utilizan servicios de lo que se ha considerado TUUA de Transferencia Nacional.
- El 46.51% de los ingresos recaudados por la TUUA va al Estado como retribución para implementar aeropuertos y hacer que estos tengan vuelos habilitados con conexión directa, por tal motivo no es razonable cargar al usuario esta responsabilidad, de obligarlo a hacer un gasto de conexión obligatoria o interconexión forzada cuando la población necesita el servicio, máxime cuando se ha incrementado los vuelos domésticos en 5.9% mas que el año pasado.
- Los servicios públicos deben estar al alcance de todos y los costos y cargos directos e indirectos asociados deben ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos (STC 2488-2004-AA), como el bienestar, trabajo, educación y salud.

Fijación de la tarifa de la TUUA de Transferencia



Mediante Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN publicada el 29.03.2025, se aprobó la TUUA de Transferencia en el AIJC vigente a partir del inicio de operaciones hasta el 31.12.2030, según el siguiente detalle:

- TUUA de Transferencia para pasajeros INT-INT \$11,32 por pasajero
- TUUA de Transferencia para pasajeros DOM-DOM \$ 7,07 por pasajero

El 22.04.2025 se interpuso una reconsideración.

Se emitió una nueva Resolución de Presidencia (N° 0066-2025-PD-OSITRAN) del 11.07.2025 y publicada el 16.06.2025, donde se dispone un nuevo procedimiento de participación ciudadana y se establecen nuevas tarifas.

- TUUA de Transferencia para pasajeros INT-INT \$10,74 por pasajero
- TUUA de Transferencia para pasajeros DOM-DOM \$ 6,79 por pasaje

AL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES:

- Iniciar el proceso de modificación de la Adenda N° 06 del Contrato de Concesión para la Construcción, Mejora, Conservación y Explotación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez suscrito el 13 de marzo de 2013, para dejarla sin efecto, habida cuenta de la existencia de vicios que deviene en la nulidad de lo suscrito.

Situación actual



El 24.10.2025, el MTC anunció que con LAP viene trabajando una modificación contractual que permita no cobrar la TUUA de Transferencia Nacional, la que se encuentra suspendida.

LAP ha informado que a partir del 7.12.2025, comenzará el cobro de la TUUA de Transferencia Internacional, dado que la TUUA de Transferencia Nacional se encuentra en proceso de negociación, que lidera el MTC.

LAP señala que a partir del 01.01.2026, iniciará el cobro de la TUUA de Transferencia Nacional de no llegar un acuerdo con el MTC.



Informe Defensorial n.º 245

**Análisis de legalidad e impacto económico de la Tarifa
Unificable de Uso de Aeropuerto (TUUA) a ciudadanos en
tránsito en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez**

Dr. Josué Gutiérrez Condor
DEFENSOR DEL PUEBLO



Síguenos a través de nuestras redes sociales:

