



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS

EXPEDIENTE N° 038-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 1

EXPEDIENTE : 038-2015-TSC-OSITRAN
APELANTE : LAN PERÚ S.A.
ENTIDAD PRESTADORA : AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A.
ACTO APELADO : Decisión contenida en la Carta N° 359 GA/AdP/2014

RESOLUCIÓN N° 1

Lima, 28 de febrero de 2017

SUMILLA: *Los reclamos o controversias vinculados a la aplicación de disposiciones de seguridad operacional, relacionadas con la infraestructura aeroportuaria, incluyendo aquellos que versen sobre la acreditación o constatación de actos o hechos requeridos para la aplicación de las referidas medidas de seguridad operacional; deben ser conocidos por la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (DGAC), por encontrarse dentro de su ámbito de competencia de acuerdo a lo previsto en la Ley de Aeronáutica Civil, su Reglamento y las disposiciones sectoriales correspondientes.*

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por LAN PERÚ S.A. (en adelante, LAN o el apelante) contra la decisión contenida en la Carta N° 359 GA/AdP/2014, de fecha 29 de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, Resolución N° 1), emitida por AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A. (en adelante, ADP o la entidad prestadora); el concesorio de apelación con los descargos de ADP de fecha 09 de febrero de 2015 y el escrito de LAN presentado el 02 de julio de 2015; y

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES

1.- Con fecha 04 de diciembre de 2014, LAN interpuso un reclamo ante ADP, en atención a la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP remitida el 21 de Noviembre de 2014¹ por ADP; señalando como pretensiones las siguientes:

- i.- Primera pretensión principal: Se considere nula la decisión de ADP, consignada en la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP de exigir a los explotadores aéreos el uso de equipos de remolque de aeronaves en el Aeropuerto de Trujillo.

¹ Carta en virtud de la cual ADP le informaba a LAN que, a partir del 01 de diciembre de 2014, los explotadores aéreos del Aeropuerto de Trujillo debían hacer uso de tractores para el remolque de sus aeronaves en dicho Aeropuerto.



Fundamenta esta pretensión en el hecho que ADP no ha cumplido con acreditar debidamente, a través de la documentación pertinente, la saturación que padecería la plataforma del Aeropuerto de Trujillo.

Al respecto, señaló que el 27 de noviembre de 2014, ADP les remitió una carta en la cual indicaban que en los Comités de Facilitación realizados entre mayo y agosto de 2014, habían cumplido con acreditar la saturación que los habilitaba a exigir el uso de equipos de remolque en el Aeropuerto en mención, habiendo adjuntado copia de las actas de dichos comité así como un listado Excel con los números de NOTAM emitidos durante los años 2013 y 2014, correspondientes a las fechas en las que existieron restricciones en la plataforma del aeropuerto.

LAN manifiesta que en ninguna de las actas en las que se menciona superficialmente el uso de equipos remolcadores, consta que ADP haya precisado o acreditado frente a los usuarios intermedios que la plataforma haya llegado al límite de su capacidad operativa. En consecuencia, lejos de evidenciar la existencia de una saturación, las actas de facilitación denotan que el uso obligado de dichos equipos responde a una decisión unilateral de ADP que carece de sustento real.

Respecto del listado de NOTAM remitido, solo se desprende que en el 2013 la plataforma del Aeropuerto de Trujillo se encontró bajo condiciones restringidas en un promedio de 6 días por mes, sin haber precisado las razones por las cuales la plataforma se encontraba bajo dichas condiciones, ni los horarios a partir de los cuales el aeropuerto se encontró operando en esa situación. Asimismo, en el año 2014 no han tomado conocimiento de ninguna restricción operativa en el Aeropuerto de Trujillo por saturación de plataforma; precisando que las únicas restricciones operativas a nivel aeroportuario se han presentado fuera de su horario de operación, por los trabajos de mantenimiento realizados por ADP en pista y plataforma.

En consecuencia, no se ha cumplido con acreditar fehacientemente a través de la documentación pertinente, la saturación que padecería la plataforma de dicho Aeropuerto, correspondiendo declarar la nulidad de la decisión de ADP de exigir el uso de equipos de remolque en el Aeropuerto de Trujillo, a partir del 01 de diciembre de 2014.

- ii.- Pretensión accesoria a la primera pretensión principal: Que ADP proceda a la devolución inmediata de todos los montos pagados por LAN a favor del operador de rampa desde el 01 de diciembre de 2014, generados como consecuencia de lo dispuesto en la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP.

Sustenta dicha pretensión en el hecho de que la decisión de ADP materia de reclamo les estaría generando daños por sobrecostos en los cuales no debería de haber incurrido; y en consecuencia de lo cual ADP debe resarcir los mismos a través de la devolución de lo efectivamente pagado por el uso de equipos de remolque en el Aeropuerto de Trujillo,



desde el momento en que se exigió tal requisito como condición para acceder a la plataforma, hasta que se haya declarado la nulidad de dicha medida.

- iii.- Primera pretensión subordinada a la primera pretensión principal: Se revoque la decisión de ADP consignada en la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP, de exigir a los explotadores aéreos el uso de equipos de remolque de aeronaves en el Aeropuerto de Trujillo, debido a que el mecanismo dispuesto por ADP para aliviar la supuesta saturación de plataforma no responde al principio de eficiencia, pudiéndose haber adoptado otra medida para evitar que los explotadores aéreos sufrieran el sobre costo impuesto.

Fundamente esta pretensión indicando que sin perjuicio de que se rechace el argumento de que la plataforma del Aeropuerto de Trujillo se encuentre saturada, cualquier eventual congestión que pueda presentarse durante la operación en el Aeropuerto de Trujillo, podría obedecer a razones estrictamente administrativas, que podrían resolverse a través de una mejor organización o gestión con los explotadores aéreos que operan en dicha posta.

Señaló que existe la posibilidad de que se reorganicen los itinerarios o reubiquen las salidas de aeronaves en otros horarios operativos, de manera que no existan traslapes entre aerolíneas; posibilidades que no habrían sido contempladas dentro de las posibles soluciones, antes de recurrir a una reconfiguración de la plataforma. Agregó que también existía la posibilidad de crear ventanas horarias en las que los diversos tipos de aeronaves no coincidieran, a través del manejo de los itinerarios, lo que significaría una reorganización del tráfico aéreo de tal manera que el uso de equipos de remolque no fuera la primera alternativa, sino la última ratio.

- iv.- Pretensión accesoria a la primera pretensión subordinada a la primera pretensión principal: Que ADP proceda a la devolución inmediata de todos los montos pagados por LAN a favor del operador de rampa, desde el 01 de diciembre de 2014, generados como consecuencia de lo dispuesto en la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP.

LAN fundamenta esta pretensión, remitiéndose a los mismos argumentos alegados como sustento de la pretensión accesoria a la primera pretensión principal.

- v.- Tercera (sic) pretensión autónoma: Se declare la suspensión de la exigencia del uso de equipo de remolque de aeronaves mientras no se resuelva el reclamo hasta la última instancia.

Fundamenta esta solicitud en que se evite que se generen daños irreparables a LAN, producto del uso injustificado de equipos de remolque, hasta tener la certeza absoluta, previa validación de la DGAC y del OSITRAN, de que en el presente caso no se está haciendo un uso indiscriminado de las facultades que confieren las normas aeroportuarias.



- vi.- Cuarta (sic) pretensión autónoma: Que ADP aclare si existe conflicto de intereses a la luz de la normativa sobre libre competencia (integración vertical), por exigir la utilización de equipos de remolque, que son provistos en la actualidad únicamente por una empresa de rampa vinculada a ADP.

Señaló que partiendo de la premisa de que el único operador de rampa es una empresa vinculada a ADP, resulta importante que se verifique que la posición de dominio de ADP sobre la concesión aeroportuaria no se esté extendiendo aguas abajo (integración vertical), afectando la competitividad de las aerolíneas que operan en esta plaza.

Agregó que los costos de la infraestructura del transporte doméstico tienen una importancia significativa en la permanencia de las empresas en el mercado local y en las oportunidades de crecimiento de apertura de nuevas rutas, por lo que cualquier distorsión generada podría impactar significativamente en el desarrollo del mercado. Precisó que mientras más costosa sea la plaza doméstica, menos incentivos se tendrían de incrementar frecuencias internas, además del hecho de que ello impacta negativamente en el precio de los boletos aéreos.

- 2.- Mediante Carta N° 359 GA/AdP/2014 remitida el 29 de diciembre de 2014 ADP dio respuesta al reclamo de LAN, declarándolo improcedente en todos sus extremos, al considerar que las pretensiones materia del reclamo no se encontraban comprendidos en ninguno de los supuestos previstos en el Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de ADP, toda vez que LAN estaría cuestionando la aplicación de una medida de seguridad operacional implementada por ADP dentro del marco de su función como Operador Aeroportuario.
- 3.- Sin perjuicio de lo señalado, en la misma Resolución N° 1 ADP se pronuncia sobre el fondo del reclamo interpuesto, manifestando lo siguiente:
- i.- Respecto de la supuesta falta de coordinación previa con los operadores que realizan actividades en el Aeropuerto de Trujillo.

ADP indicó que la implementación del uso de remolque de aeronaves fue incorporado en febrero de 2013, en el Manual de Uso de Plataforma del Aeropuerto de Trujillo, como parte de las medidas orientadas a garantizar la seguridad operacional en dicho aeropuerto, la que iba acompañada del rediseño de la plataforma. Señaló que dicha versión del Manual fue entregada a LAN el 20 de marzo de 2013, por lo que la futura ejecución de los cambios señalados fue de conocimiento de LAN 2 años antes de la presentación del reclamo.

Asimismo, manifestó que el inicio de la operación de remolque de aeronaves fue expuesto en los Comités de Facilitación del 15 de mayo y del 29 de Agosto de 2014, así como que finalmente, mediante Carta N° 334-2014/GA/SPRU/AdP del 21 de noviembre de 2014, se comunicó a LAN la fecha definitiva del inicio del uso del remolque de aeronaves, compatible con la nueva señalización y distribución de la plataforma.



En ese sentido, desestimó el argumento de LAN, considerando que ADP sí realizó coordinaciones previas con los operadores (entre ellos LAN), resaltando que el cambio materia de reclamo resultaba importante para la seguridad operacional del Aeropuerto de Trujillo.

ii.- Respecto de la supuesta falta de acreditación de la existencia de congestión en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo

En relación a este punto, ADP señaló que la existencia de congestión en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo era un hecho tangible y notorio para el personal que realiza actividades en dicho aeropuerto. Asimismo, indicó que la congestión en plataforma se encuentra documentada en las sucesivas emisiones de NOTAM por cierre de plataforma, a raíz de la existencia de dicho problema.

iii.- Respecto de la supuesta existencia de soluciones alternativas a la congestión existente en el Aeropuerto de Trujillo

En relación a este punto, señaló que soluciones como la modificación de horarios de vuelos en el Aeropuerto de Trujillo habían sido evaluadas por ADP, pero que en vista de que los itinerarios de vuelos respondían a necesidades de los mercados y puntos de origen/destino que atienden, resultaba limitada en lo que refiere a su implementación, generando resultados parciales y transitorios que no solucionarían de forma definitiva los riesgos operativos, constituyendo meros paliativos. Asimismo, sobre la implementación de señalización mixta o bifocal, que operaría de forma distinta y alternada dependiendo del horario y situación operacional de la plataforma en cada momento del día, manifestó que ello podría resultar confuso para los pilotos y el personal de plataforma; lo que generaría mayores riesgos operacionales.

Señaló además que la solución propuesta por ADP no solo mitigaba los riesgos operacionales, sino que al lograr una distribución más eficiente y segura de la plataforma, aumentaba la capacidad operacional y seguridad de la misma. En ese sentido, desestimó dicho argumento de LAN, en la medida que entre las alternativas evaluadas, la propuesta por ADP era la solución que minimiza los riesgos operacionales en el Aeropuerto de Trujillo.

iv.- Respecto de la supuesta falta de autorización de parte de las autoridades competentes

ADP manifestó que de acuerdo con la Ley General de Aeronáutica Civil y su Reglamento, la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, DGAC) es la autoridad aeronáutica a nivel nacional, que tiene entre sus competencias establecer las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las operaciones aeroportuarias, entre las cuales se encuentra el dar conformidad a los manuales de Aeródromos, en los cuales se recogen – entre otros – los procedimientos operacionales aplicables.



Asimismo, señaló que en el mes de febrero de 2013, la DGAC dio su conformidad respecto de la implementación de la medida sobre remolque de aeronaves en el Aeropuerto de Trujillo, a través de la aprobación del Manual de Uso de Plataforma del Aeropuerto de Trujillo.

v.- Respecto de la supuesta generación de daños irreparables y sobrecostos significativos a LAN

ADP señaló que si bien era posible que la implementación de medidas de seguridad operacional podrían conllevar algunos costos adicionales, ello constituía un hecho no demostrado y que, en todo caso, estaba sujeto a las negociaciones que cada aerolínea pudiera tener con la empresa que le brindaba los servicios de apoyo en tierra (rampa).

Asimismo, manifestó que los beneficios de la reducción del riesgo de accidentes en la plataforma, con el consiguiente incremento de la seguridad operacional, constituía un beneficio que alcanzaba a la aerolínea y demás operadores aeronáuticos, descartándose que se esté generando a LAN 'daños irreparables y sobrecostos significativos'.

vi.- Respecto del supuesto interés de favorecer a un operador del servicio de apoyo en tierra (rampa)

ADP señaló que existe normativa específica emitida por OSITRAN, que garantiza el libre acceso (ingreso) de operadores del servicio de apoyo a tierra, así como la obligación de respetar principios como el de neutralidad, no discriminación, obligatoriedad del acceso, entre otros; las que resultan de aplicación al mercado de operadores del servicio de apoyo en tierra.

En tal sentido, si bien a la fecha existe un único proveedor del servicio de apoyo en tierra en el Aeropuerto de Trujillo, ello corresponde a una situación meramente incidental – y probablemente transitoria – ya que la provisión de dicho servicio no presenta barreras de ingreso al mercado, por lo que el ingreso de nuevos operadores no depende más que del propio comportamiento del mercado.

4.- Con fecha 19 de enero de 2015, LAN presentó recurso de apelación contra la Resolución N° 1, solicitando se declare fundado el reclamo presentado a ADP, indicando lo siguiente:

- i.- ADP incurrió en un error de calificación al momento de declarar la improcedencia de su reclamo, toda vez que lo solicitado por LAN no estaba referido al cuestionamiento de una medida de seguridad operacional, sino el hecho de que ADP haya impuesto a las aerolíneas el tener que utilizar tractores de remolque de aeronaves como requisito obligatorio para operar en el Aeropuerto de Trujillo, sin haber acreditado los motivos que justifican que tal requisito se ponga en práctica, hecho que LAN califica como una barrera de acceso a la facilidad esencial.



- ii.- En ese sentido, el reclamo se encontraría dentro de los supuestos previstos en el artículo 5 del Reglamento de Atención de Reclamos de ADP, que prevé la posibilidad de presentar reclamos relacionados con el acceso a la infraestructura o la limitación del acceso individual a los servicios de responsabilidad de las entidades prestadoras. Sin perjuicio de ello, el reclamo estaría comprendido dentro del alcance del artículo 33 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN (en adelante, el Reglamento de Reclamos del OSITRAN)², que no establece un listado taxativo de supuestos por los cuales se puede presentar un reclamo; por lo que considerando que el reclamo está referido a una barrera de acceso a la facilidad esencial que ADP administra, esta última incurrió en error al haber declarado su improcedencia.
- iii.- En la medida que ADP habría considerado que la materia controvertida del reclamo estaba referida a seguridad operacional en la plataforma, su análisis ha versado sobre algo distinto a lo solicitado por LAN, por lo que lo resuelto por ADP resulta nulo al contravenir el artículo 3 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG).
- iv.- ADP no ha acreditado que la plataforma del Aeropuerto de Trujillo se encuentre saturada, según lo dispone el Manual de Uso de Plataforma de ADP, para exigir el uso de equipos de remolque de aeronaves, toda vez que los únicos documentos de sustento presentados fueron los NOTAM de los años 2013 y 2014, que únicamente indican la existencia de restricciones de pernocte en plataforma, sin brindar ningún detalle o sustento al respecto.
- v.- ADP señaló que la reconfiguración de la plataforma obliga a disponer el uso de equipos de remolque para salvaguardar la seguridad operacional en el aeropuerto, pero no repara en que antes de examinar si los remolques constituyen o no una medida de seguridad operacional en el actual contexto – en el que se tiene una nueva configuración de la playa, se tuvo la obligación de justificar las razones por las que se optó por dicha reconfiguración y si hubo efectivamente una saturación tal que ameritó el despliegue de este proyecto.
- vi.- Lo cierto es que según LAN, ni el Contrato de Concesión ni el Manual de Plataforma faculta al operador del aeropuerto a exigir arbitrariamente el uso de equipos de remolque. Lo que hace la enmienda aprobada en el 2003 por la DGAC, al Manual de Plataforma, es prever la posibilidad de exigir el uso de este tipo de equipos cuando la condición para ello se dé en la realidad, por lo que no resulta aceptable que ADP haya desarrollado la reconfiguración de su plataforma y el uso de los equipos remolcadores, sin haber demostrado con las evaluaciones técnicas pertinentes que en Trujillo efectivamente se presentaba un problema de saturación que sólo podía ser resuelto a través de una reconfiguración de la playa, y que obligaría al uso de equipos de remolque a todas las aeronaves durante toda la operación.

² Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 019-2011-CD-OSITRAN y sus modificatorias.



- vii.- En opinión de LAN, el orden lógico que debió haber seguido ADP antes de desarrollar una intervención como la que ha hecho en Trujillo, era comenzar con la identificación del problema de saturación, el cual debía ser planteado en un Comité, para que luego de la verificación de dicho problema por parte del OSITRAN, se planteen soluciones que debían ser evaluadas a través de un análisis de gestión de cambio y de riesgo. Ello con la finalidad de identificar la solución más eficiente para el problema, la que sería presentada para la aprobación de la DGAC y finalmente implementada de forma progresiva y coordinada con los explotadores aéreos.
- viii.- En ese sentido, al no haber llevado a cabo la decisión materia de reclamo conforme al orden que, en opinión de LAN, ADP debió haber seguido, la Entidad Prestadora se habría saltado un paso, disponiendo el uso de equipos de remolque para utilizar la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, sin haber reunido el requisito previo para ello, como es el de acreditar el problema de saturación. Por otro lado, aún en el supuesto negado que el concesionario hubiera cumplido con acreditar de manera veraz y fehaciente la saturación, antes debió de analizar otras medidas que resultaran más eficientes para combatir esta situación, las cuales evitarían que los explotadores aéreos sufran innecesariamente los sobrecostos que hoy se les impone con la exigibilidad de referido requisito.
- ix.- En relación a los NOTAM presentados por ADP como sustento de la medida, LAN ha señalado que éstos fueron emitidos para comunicar a las aerolíneas el estado de la plataforma remitiéndose el mensaje: "restringida para pernoctar por capacidad"; sin indicar los motivos que originaron la restricción antes señalada, la que pudo obedecer a motivos diversos como trabajos en plataforma o la llegada de un avión de atención hospitalaria. Agregó que de haberse emitido solo cinco (05) NOTAM durante el año 2014, dicha circunstancia evidenciaría que no existe saturación de la capacidad de la plataforma.
- x.- Los cambios en la configuración de la plataforma del Aeropuerto de Trujillo requerían de un estudio de gestión de riesgos, en el cual se demuestre que con la adopción de dicha medida, el aeropuerto mantendrá sus estándares de seguridad operacional en un nivel aceptable, en aplicación de lo dispuesto en la regulación técnica conformada por las RAP 139, 311 314, así como las disposiciones sobre sistema de gestión de la seguridad operacional (SMS). Sin embargo, ADP no ha compartido los resultados de dicho estudio, lo que los lleva a cuestionar si dicha evaluación se habría realizado.
- xi.- Al conocer formalmente la decisión adoptada por ADP de implementar el uso obligatorio de equipos de remolque, LAN solicitó a la Entidad Prestadora la validación otorgada por la DGAC o por el OSITRAN para que se exija, a partir del 01 de diciembre de 2014, el uso de dichos equipos. Nótese que, por ejemplo; en el caso de la empresa concesionaria de los aeropuertos del sur, fue la DGAC la que directamente cursó una comunicación a LAN para advertirles de la necesidad de comenzar a utilizar dichos equipos en el aeropuerto de Arequipa, junto con el sustento correspondiente.



- xii.- Sobre el particular, resulta importante hacer una distinción entre la aprobación del Manual de Uso de Plataforma, que contempla la posibilidad de exigir el uso de remolques cuando se presente saturación; de la verificación del cumplimiento de la condición que permitiría a ADP la exigencia del uso obligatorio de equipos de remolque. En ese sentido, era necesario que la DGAC o el OSITRAN verificasen la existencia de saturación en la plataforma y que el uso de los remolques era la solución idónea, para que ADP pudiera exigir la medida materia de reclamo.
- xiii.- ADP no habría agotado todas las posibles alternativas de solución antes de exigir a las aerolíneas el uso obligatorio de equipos de remolque, al no haber realizado una evaluación que acredite que ésta era la única medida que garantizaba la seguridad de las operaciones, evaluación que debió realizarse con la participación de las aerolíneas.
- xiv.- La Entidad Prestadora ha señalado que los costos adicionales que pudiere generar la medida estarían sujetos a las negociaciones que cada aerolínea pudiera tener con la empresa que brinda el servicio de rampa. Sin embargo, al ser Talma Servicios Aeroportuarios S.A. (en adelante, TALMA) la única empresa operadora de rampa que cuenta con los equipos de remolque que ADP solicita, tendría una posición monopólica reduciendo la capacidad de negociación de LAN. Este mayor poder de negociación de TALMA se acentúa si es ADP, como empresa vinculada a TALMA, quien impone (sin mayor sustento técnico) el uso de los equipos de TALMA para poder aterrizar, despegar y, en general, operar en el Aeropuerto de Trujillo.
- 5.- El 09 de febrero de 2015, ADP elevó el recurso de apelación presentado por LAN al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos del OSITRAN (en adelante, el TSC), el expediente administrativo y la absolución del recurso de apelación, reiterando los argumentos esgrimidos en su Resolución N° 1, y añadiendo lo siguiente:
- i.- El reclamo de LAN es improcedente, toda vez que la aplicación de disposiciones operativas o de seguridad operacional, no están previstas como supuestos de reclamo ni por el Reglamento de Atención de Reclamos de ADP ni por el Reglamento de Reclamos del OSITRAN, en la medida que no existe una relación de acceso con LAN respecto del uso de la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, por lo que no puede ser aplicado el literal f) del artículo 5 del Reglamento de Atención de Reclamos de ADP. Aún en el supuesto de que se considerase que existe dicha relación, las medidas operativas o de seguridad operacional no pueden ser consideradas limitaciones a las relaciones de acceso, por lo que no encajan dentro del supuesto previsto en el literal f) del artículo 5 del Reglamento de Atención de Reclamos de ADP. Asimismo, el reclamo de LAN tampoco se encuentra dentro del ámbito de aplicación del artículo 33 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN, ya que esta norma dispone que los reclamos estén relacionados con una disconformidad relacionada con una prestación de servicios mientras que la aplicación de disposiciones operativas o de seguridad operacional no se traducen en ningún servicio prestado por ADP.



- ii.- Existe vinculación entre la presencia de congestión en plataforma y riesgos operacionales, los que se eliminan o mitigan gracias a las medidas implementadas por ADP en el Aeropuerto de Trujillo, los que han sido materia de reclamo por parte de LAN; conclusión a la que se llega luego de haber realizado un análisis de gestión de riesgos³.
- iii.- Se ha acreditado la existencia de congestión en la plataforma a través de sucesivos NOTAM emitidos por CORPAC, los cuales restringen el pernocte de aeronaves por consideraciones de capacidad. El motivo por el que en el año 2014 hubieron menos NOTAM que en el año 2013 se debió a que en el año 2014 existieron obras que generaron NOTAM por cierre de pista, disminuyendo el número de aeronaves que pernoctaban en el Aeropuerto de Trujillo. En ese sentido, no resultaba necesario emitir dos NOTAM respecto de una misma operación (cierre de pista y limitación de capacidad para pernocte) debido a que ello podía inducir a confusión.
- iv.- En cuanto a los requisitos para la puesta en vigencia de la nueva señalización, se tuvo la conformidad de la DGAC al momento de aprobar el Manual de Uso de Plataforma y al comunicarles su puesta en marcha. Adicionalmente, se informó a la DGAC de los Comités de Facilitación de Aeródromos, sobre movimiento y maniobra de aeronaves, así como el uso de remolcador; adjuntándose actas del Comité; respecto de las cuales la DGAC no hizo observación alguna.
- v.- Existió una oportuna comunicación a los explotadores aéreos durante todo el proceso de implementación de las nuevas condiciones operativas para el uso de la plataforma, por lo que LAN y las demás empresas que operan en el Aeropuerto de Trujillo fueron debidamente informadas.
- vi.- ADP no tiene interés en favorecer al operador del servicio de apoyo en tierra TALMA, pues ADP no recibe beneficios adicionales por las operaciones de TALMA, en la medida que los cargos están regulados por el OSITRAN y se aplican de manera uniforme. Agregó que no existen barreras reales para el ingreso de nuevos operadores del servicio de rampa, lo que queda demostrado por el hecho de que las empresas ATSA y Minera Barrick Misquichilca S.A. han implementado su propio servicio de remolque o adquirido su propia barra de remolque.

6.- El 28 de mayo de 2015, LAN presentó un nuevo escrito indicando lo siguiente:

- i.- Una lectura integral de los numerales 8.11.5, 8.12.1 y 8.12.2 del Manual de Uso de Plataforma del Aeropuerto de Trujillo, demuestran que ADP solo está facultado a exigir

³ ADP manifestó haber realizado este análisis considerando como riesgos el daño a las personas, aeronaves e infraestructura por jet blast (esto es, por el chorro de los reactores de aeronaves) y la colisión de aeronaves, los que considerando la probabilidad de ocurrencia y la severidad del evento fueron calificados en un índice de evaluación de tipo 4C (esto es, de ocurrencia probable, por haber ocurrido infrecuentemente, y de severidad mayor, por reducción significativa de los márgenes de seguridad, reducción en la habilidad del operador en responder a condiciones operativas adversas como resultado del incremento de la carga de trabajo, o como resultado de condiciones que impiden su eficiencia, incluyendo lesiones a las personas).

ADP indicó en un índice de evaluación de riesgo tipo 4C el riesgo es tolerable bajo las circunstancias en ese momento existentes (aunque no deseable). Sin embargo, tratándose del riesgo asociado al jet blast, con el uso del remolque de aeronave en la plataforma para la salida, dicho riesgo se elimina. Por su parte, tratándose del riesgo de colisión de aeronaves, el uso obligatorio del tractor remolque mitiga el riesgo, bajando la probabilidad de ocurrencia de 4 a 3, con lo que finalmente la calificación de ese riesgo sería de 3C.



el uso de equipos de remolque cuando no haya ninguna otra opción y previa verificación de las condiciones de saturación, pero nunca para todas las operaciones, ocurriendo además que dicho Manual prevé la posibilidad de que las aeronaves también puedan llegar y salir autopropulsadas. En ese sentido, ADP ha infringido lo previsto en su propio Manual, pues no ha acreditado que con la medida reclamada se resuelva el problema de la saturación, no habiendo previsto un sistema de traslado de aeronaves que sea eficiente, como por ejemplo, permitir a las aeronaves salir autopropulsadas cuando el espacio en plataforma lo permita.

- ii.- A través de imágenes tomadas a través de Google Earth en diferentes fechas, se evidencia que no resulta cierto que la plataforma del Aeropuerto de Trujillo haya excedido su capacidad. Por tanto, la decisión de ADP de exigir el uso de los equipos remolcadores en el Aeropuerto de Trujillo deviene en nula, al no haberse acreditado una saturación que amerite el uso de equipos remolcadores.
- iii.- ADP no le ha hecho llegar los informes que justifican las modificaciones en el Aeropuerto de Trujillo, así como la necesidad de la implementación del uso obligatorio de tractores remolque de aeronaves. LAN señala que tampoco es cierto que fueron debidamente consultados sobre la materia, como lo requiere la Norma Técnica Complementaria N° 004-2013 emitida por la DGAC.
- iv.- El análisis de gestión de riesgos presentado por ADP, como parte de su escrito de absolución de nuestro recurso de apelación, tiene errores de técnicos elaboración y carece de sustento legal o fáctico, por lo que no cumple con las normas de seguridad correspondientes.

II.- CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- 7.- Luego de la revisión de las solicitudes y argumentos presentados por las partes en el presente procedimiento, este Tribunal considera que las cuestiones en discusión son las siguientes:
 - i.- Determinar la procedencia del recurso de apelación.
 - ii.- Determinar si el hecho de que ADP obligue a LAN y a otras aerolíneas a utilizar tractores de remolque de aeroplanos, para el desplazamiento de los mismos al interior de la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, como parte de una medida para garantizar la seguridad operacional en dicha infraestructura, constituye un supuesto de reclamo relacionado con el acceso a la infraestructura o que limite el acceso individual a los servicios de responsabilidad de ADP.

III.- EVALUACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

Competencia de OSITRAN en la atención de reclamos



- 8.- La Ley N° 26927, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo⁴ y la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, señala que como organismo regulador, el OSITRAN tiene entre sus funciones la de solucionar las controversias y reclamos presentados por los usuarios contra las entidades prestadoras bajo el ámbito de su competencia⁵.
- 9.- En el mismo sentido, el artículo 10 del Reglamento General de Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN (en adelante, el REGO)⁶, señalan entre las funciones de OSITRAN, la de solucionar las controversias y reclamos de los usuarios.
- 10.- Ahora bien, al respecto el artículo 37 del REGO precisa lo siguiente:

"Artículo 37.- Funciones de solución de controversias y atención de reclamos

El OSITRAN está facultado para resolver en la vía administrativa las controversias y reclamos, que dentro del ámbito de su competencia, surjan entre entidades prestadoras y entre estas y sus usuarios".

[El subrayado es nuestro]

- 11.- Por su parte, el inciso b) del artículo 1 del Reglamento de Reclamos⁷ define al 'reclamo' del siguiente modo:

"b) RECLAMO: La solicitud, distinta a una Controversia, que presenta cualquier usuario para exigir la satisfacción de un legítimo interés particular vinculado a cualquier servicio relativo a la

⁴ Ley N° 26927, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo

"Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

n) Expedir las directivas procesales para atender y resolver reclamos de los usuarios, velando por la eficacia y celeridad de dichos trámites."

⁵ Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

"Artículo 3.- Funciones

(...)

f) Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan. "

⁶ Aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y sus modificatorias

⁷ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN

"Artículo 1.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

(...)

b) RECLAMO: La solicitud, distinta a una Controversia, que presenta cualquier usuario para exigir la satisfacción de un legítimo interés particular vinculado a cualquier servicio relativo a la infraestructura de transporte de uso público que brinde una entidad prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN".



infraestructura de transporte de uso público que brinde una entidad prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN.

(...)"

[El subrayado es nuestro]

12.- Complementariamente, el artículo 33 del Reglamento de Reclamos, precisa los supuestos y las materias sobre las cuales pueden versar los reclamos presentados por los usuarios, tal y como se puede apreciar a continuación:

"Artículo 33.- Objeto del Procedimiento

(...)

El reclamo podrá recaer respecto de servicios regulados o, servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público, que son responsabilidad de la Entidad Prestadora siempre que se encuentren bajo la supervisión de OSITRAN.

En el marco de lo previsto en los párrafos precedentes de este artículo, están comprendidos, entre otros, los reclamos que versen sobre:

- a) La facturación y el cobro de los servicios por uso de la infraestructura. En estos casos, la prueba sobre la prestación efectiva del servicio corresponde a la Entidad Prestadora.*
- b) El condicionamiento por parte del sujeto reclamado de la atención de los reclamos formulados por los usuarios, al pago previo de la retribución facturada.*
- c) La calidad y oportuna prestación de dichos servicios que son responsabilidad de la Entidad Prestadora.*
- d) Daños o pérdidas en perjuicio de los usuarios, de acuerdo con los montos mínimos que establezca el Consejo Directivo, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de la Entidad Prestadora, sus funcionarios o dependientes.*
- e) Cualquier reclamo que surja de la aplicación del REMA.*
- f) Las relacionadas con el acceso a la infraestructura o que limitan el acceso individual a los servicios responsabilidad de las Entidades Prestadoras. (...)"*

[El subrayado es nuestro]

13.- En lo que se refiere a la competencia para la atención de los reclamos presentados, los artículos 38 del REGO⁸ y 7 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN⁹ prevén que la Entidad

⁸ Reglamento General del OSITRAN:

"Artículo 38 - Organos competentes para el ejercicio de la función de solución de reclamos

La Entidad Prestadora es competente en primera instancia para la solución de reclamos que presente un usuario por los servicios prestados por esta así como por los reclamos que presente un usuario intermedio, con relación al acceso a las facilidades esenciales, antes de la existencia de un contrato de acceso, de conformidad con el Reglamento marco de acceso a la infraestructura de transporte público.

Los recursos contra lo resuelto por los Cuerpos Colegiados de OSITRAN y las entidades prestadoras, son resueltos en segunda y última instancia administrativa, por el Tribunal de Solución de Controversia y Atención de Reclamos".

⁹ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN.

"Artículo 7.- Las entidades prestadoras como Primera Instancia Administrativa en los procedimientos de Reclamos de Usuarios



Prestadora, es la competente para resolver reclamos planteados por los usuarios, en primera instancia, mientras que el TSC se constituye como órgano resolutor de segunda instancia, respecto de los reclamos interpuestos por los usuarios.

- 14.- Dado lo expuesto, y de conformidad con el artículo 57 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN¹⁰, será la Entidad Prestadora en primera instancia, y el TSC en segunda instancia, los que resuelvan los reclamos referidos a servicios regulados o supervisados, derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público que son responsabilidad de la Entidad Prestadora siempre que estén referidos a asuntos de competencia resolutoria exclusiva de OSITRAN.
- 15.- Consecuentemente, si del análisis de las normas correspondientes se determinase que el OSITRAN no cuenta con competencia para emitir un pronunciamiento de fondo sobre el caso, deberá remitirse lo actuado en el expediente a la entidad que cuente con competencias para pronunciarse sobre lo solicitado por las partes, de conformidad con lo previsto en el artículo 130 de la LPAG¹¹.

De la normativa sobre Aeronáutica Civil

- 16.- De otro lado, están las normas de Aeronáutica Civil que regulan los aspectos técnicos operativos en la aviación comercial, cuyo deber de supervisión recae en la a DGAC, dependencia especializada del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, con autonomía técnica, administrativa y financiera necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- 17.- Al respecto el artículo 1 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil establece lo siguiente:

"Artículo 1.- De las normas que regulan la Aeronáutica Civil

Las entidades prestadoras constituyen la primera instancia administrativa en los procedimientos de solución de reclamos de usuarios a que se refieren los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 2 del presente Reglamento, los cuales están obligados a tramitar de conformidad con este reglamento.

A los efectos de este reglamento, las entidades prestadoras tienen carácter de "entidad de la administración pública" conforme al artículo 1 numeral 8 del Título Preliminar de la LPAG. En tal sentido les son aplicables las disposiciones de este reglamento y en lo no previsto, las de la LPAG."

¹⁰ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN.

"Artículo 57.- Supuestos materia de la apelación

El Tribunal de Solución de Controversias atenderá los recursos de apelación que se presenten en los casos previstos en los literales a) al d) del numeral 1 del artículo 2 y en los artículos 33, 44 y 45 del presente Reglamento.

La apelación procede sea por acto expreso o por aplicación del silencio administrativo negativo en los casos en que éste se señala".

¹¹ Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 130.- Presentación de escritos ante organismos incompetentes

130 1 Cuando sea ingresada una solicitud que se estima competencia de otra entidad, la entidad receptora debe remitirla, en el término de la distancia, a aquella que considere competente, comunicando dicha decisión al administrado. En este caso, el cómputo del plazo para resolver se iniciará en la fecha que la entidad competente recibe la solicitud. (El subrayado es nuestro)

130 2 Si la entidad aprecia su incompetencia pero no reúne certeza acerca de la entidad competente, notificará dicha situación al administrado para que adopte la decisión más conveniente a su derecho.



- 1.1 *La Aeronáutica Civil se rige por la Constitución Política del Perú, por los instrumentos internacionales vigentes, por la presente Ley, sus reglamentos y anexos técnicos, las Regulaciones Aeronáuticas del Perú y demás normas complementarias.*
- 1.2 *Los aspectos de orden técnico y operativo de las actividades aeronáuticas civiles se regulan por los anexos técnicos del Reglamento de la presente Ley, aprobados por el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, así como por las Regulaciones Aeronáuticas del Perú aprobadas por la Dirección General de Aeronáutica Civil.*

[El subrayado es nuestro]

18.- Sobre las competencias de la DGAC relacionadas con las pretensiones y alegaciones formuladas por las partes en el presente procedimiento, el artículo 9 de la Ley de Aeronáutica Civil dispone lo siguiente:

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

La Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para:

a) *Aplicar la presente Ley, su reglamentación y demás normas complementarias e instrumentos internacionales vigentes para el Perú;*

(...)

d) *Regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado, de conformidad con el Artículo 5, numeral 5.2 de la presente Ley;(…)"*

[El subrayado es nuestro]

19.- Por su parte el artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Aeronáutica Civil¹² establece lo siguiente:

Artículo 13.- Es obligación de la DGAC el control, vigilancia, supervisión, inspección, fiscalización y sanción de todas las actividades aeronáuticas de Aviación Civil, tales como las actividades de aviación comercial o general, aeródromos y aeropuertos, aeroclubes, paracaidismo, ultraligeros, planeadores, globos aerostáticos, dirigibles, talleres de mantenimiento aeronáutico y estaciones reparadoras, así como las escuelas de aviación de tripulantes técnicos y centros de instrucción de despachadores de vuelo, controladores de tránsito aéreo y de técnicos de mantenimiento.

[El subrayado es nuestro]

20.- En relación a los aspectos sobre seguridad operacional, los artículos 10 y 11 de la Ley de Aeronáutica Civil disponen lo siguiente:

Artículo 10 - De las facultades de control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil

¹² Aprobado por Decreto Supremo N° 050-2001-MTC y sus modificatorias.



Las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil correspondiéndole, pero no limitándose a:

(...)

- c) Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando considere que no se cumplen las condiciones mínimas de seguridad operacional o cuando no se cuente con los seguros obligatorios y autorizar su reiniciación cuando hayan sido subsanadas las deficiencias;

Artículo 11.- De las facultades de supervisión e inspección de la Dirección General de Aeronáutica Civil

11.1 La Dirección General de Aeronáutica Civil tiene amplias facultades para supervisar e inspeccionar todas las actividades aeronáuticas civiles, sean éstas realizadas por personas naturales o personas jurídicas, así como tomar todas las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas.

[El subrayado es nuestro]

21.- Asimismo, los artículos 6 y 39 del Reglamento de la Ley General de Aeronáutica Civil establece lo siguiente

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

Para tales efectos, la DGAC ostenta autonomía técnica, administrativa y financiera y está facultada a dictar las normas y establecer los procedimientos, criterios y requerimientos que sean necesarios, a fin de garantizar la seguridad operacional de las actividades de aeronáutica civil.

(...)

Artículo 39.- La DGAC establece las medidas necesarias para garantizar la seguridad de las operaciones aeroportuarias.

[El subrayado es nuestro]

22.- En esa misma línea, el Programa de Seguridad Operacional del Estado Peruano (SSP), aprobado mediante Resolución Directoral 269-2013-MTC/12¹³, ha establecido en el literal b) del numeral 1.2.1, y en los numerales 2.3.5, 2.5.4, 4.1.4 y 4.1.5 lo siguiente:

1.2.1 Definiciones:

(...)

¹³ En cumplimiento en cumplimiento de lo establecido en el Convenio de Aviación Civil Internacional vigente, así como de las disposiciones en los Anexos al Convenio de Chicago, Anexo 6 "Operación de Aeronaves", Anexo 8 "Aeronavegabilidad", Anexo 11 "Servicios de Tránsito Aéreo" y Anexo 14 "Aeródromos" de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).



b) Autoridad Aeronáutica Civil: La Autoridad Aeronáutica corresponde al Ministerio de Transportes, y Comunicaciones quien la ejerce a través de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

(...)

2.3.5. La DGAC es directamente responsable por la aceptación de los Sistemas de Gestión de Seguridad Operacional de los PSA³⁴ y su respectivo manual (SMS), quedando dichos proveedores sujetos a supervisión por la autoridad aeronáutica DGAC.

(...)

2.5.4. El primer principio general es que los PSA elaboren sus procedimientos de cumplimiento que permitan encargarse de sucesos que suponen algunas desviaciones respecto de la seguridad operacional, y resolverlos, internamente, en el contexto del SMS del PSA y a satisfacción de la DGAC. Las transgresiones intencionales de la Ley de Aeronáutica Civil, Reglamento de la Ley y de las Regulaciones Aeronáuticas del Perú se investigarán y podrán ser objeto de medidas disciplinarias convencionales, si corresponde.

(...)

4.1.4. La Dirección General de Aeronáutica Civil supervisará y vigilará de forma continua a los PSA. Esta supervisión y vigilancia se efectuará a través de equipos multidisciplinarios (...).

(...)

4.1.5. Cuando la Dirección General de Aeronáutica Civil a través de la Dirección de Seguridad Aeronáutica (DSA), en la aplicación de sus procesos de vigilancia, detecte tendencias perjudiciales o errores en cualquier componente o elemento del SMS, deberá proponer o coordinar con el PSA un Plan de Acciones Correctivas (PAC) para el cumplimiento de sus objetivos de seguridad operacional. El PAC se efectuará dentro del marco de Operaciones Supervisadas (OS) para que los PSA cumplan con los requisitos del SMS en el menor tiempo posible.

[El subrayado es nuestro]

23.- Adicionalmente a ello, los numerales 1.3.1 y 1.6.3 de la RAP 314 – Aeródromos³⁵, Capítulo 1, Volumen I, ha previsto lo siguiente:

1.3.1 La interpretación de las especificaciones contenidas en la presente Regulación **está supeditada al criterio, determinaciones y competencia de la DGAC, en el ejercicio de sus atribuciones.**

(...)

³⁴ Proveedor de Servicios Aeronáuticos.

³⁵ Aprobada mediante Resolución Directoral N° 097-2011-MTC/12



- 1.6.3 Los explotadores de aeródromos deberán implementar un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional que, como mínimo:
- identifique los peligros de seguridad operacional;
 - asegure la aplicación de las medidas correctivas necesarias para mantener un nivel aceptable de seguridad operacional;
 - prevea la supervisión permanente y la evaluación periódica del nivel de seguridad operacional logrado; y
 - tenga como meta mejorar continuamente el nivel global de seguridad operacional.

[El subrayado y resaltado agregado es nuestro]

24.- Finalmente, el Capítulo C – Operación, de la RAP 139, que contiene disposiciones que regulan la aplicación de medidas sobre operaciones en aeródromos, vinculadas con seguridad operacional, ha previsto en sus numerales 139.200, literal c); 139.225, literales a) y b); y 139.270, literal a), las siguientes disposiciones:

139.200 Sistema de gestión de la seguridad (SMS) del explotador del aeródromo

(...)

- (c) El explotador de aeródromo obligará a todos los usuarios del aeródromo, incluyendo a los explotadores con base fija, las agencias de servicio de escala, los servicios especializados aeroportuarios y otras organizaciones que realicen actividades independientes en el aeródromo, a que se ajusten a los requisitos establecidos por el explotador del aeródromo con respecto a la seguridad del mismo. El explotador vigilará dicho cumplimiento.

(...)

139.225 Manual de aeródromo

- (a) El explotador del aeródromo proporcionará para uso y orientación de todo su personal, un Manual de Aeródromo que puede presentarse en partes separadas el cual debe contener la información relativa al emplazamiento, instalaciones, servicios, servicios de navegación, equipo, procedimientos operacionales, organización y administración del aeródromo, incluyendo el sistema de gestión de la seguridad y lo indicado en el Apéndice A de esta Regulación.

- (b) El Manual de Aeródromo y cualquier enmienda subsiguiente debe ser aceptado por la DGAC, siempre que satisfaga los requisitos de las disposiciones de esta Regulación.

(...)

139.270 Autoridad para inspeccionar y auditar

- (a) Todo explotador del aeródromo está obligado a permitir y dar todas las facilidades necesarias para que la DGAC, audite su organización en cualquier momento, para verificar los procedimientos de operación, instalaciones, sistema de gestión de seguridad operacional, sus registros y su capacidad general para determinar si cumple con los requerimientos de esta regulación para la cual fue certificado.

[El subrayado es nuestro]



De las pretensiones de LAN

- 25.- En el presente caso, la pretensión de LAN está dirigida a que se declare la nulidad de la disposición de ADP conforme a la cual se le obliga a realizar sus operaciones en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, mediante el uso de tractores de remolque de aeronaves; o, en todo caso, que dicha disposición sea revocada; y que, en consecuencia, se ordene a ADP a la devolución inmediata de todos los montos pagados por LAN a favor del operador de rampa, desde el 01 de diciembre de 2014, generados como consecuencia de lo dispuesto en la Carta 334-2014/GA/SPRU/AdP. LAN sostiene además que la medida adoptada por ADP constituiría un supuesto de limitación del acceso a la infraestructura, toda vez que el uso de los equipos de remolque configuraría un requisito para operar y, por ende, para acceder a la infraestructura aeroportuaria.
- 26.- Asimismo, LAN solicitó se declare la suspensión de la exigencia del uso de equipo de remolque de aeronaves mientras no se resuelva el reclamo. Finalmente requirió que ADP aclare si existe conflicto de intereses a la luz de la normativa sobre libre competencia (integración vertical), por exigir la utilización de equipos de remolque, los cuales son provistos únicamente por una empresa de rampa vinculada a ADP.
- 27.- Cabe señalar que a lo largo del procedimiento LAN ha manifestado que no busca cuestionar una norma de seguridad operacional; sino que considera que ADP habría utilizado la facultad de obligar a las aerolíneas a utilizar tractores remolque de aeronaves en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo de forma arbitraria, al no haber cumplido con un requisito previo contenido en el Manual de Uso de Plataforma, consistente en acreditar la existencia de saturación de la plataforma en cuestión. En ese sentido, LAN alegó que debían ser el OSITRAN o la DGAC quienes debían de realizar la respectiva evaluación que determinara la existencia o no de saturación en la plataforma del Aeropuerto.
- 28.- Como se puede apreciar, del reclamo de LAN se desprende el cuestionamiento vinculado a si la medida adoptada por ADP, sobre el uso obligatorio de tractores remolque en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, se encontró justificada previamente con el cumplimiento del requisito previsto en el Manual de Uso de Plataforma aprobado por la DGAC, esto es, de la existencia de saturación en la plataforma a efectos de que la utilización de tractores remolque garantice la seguridad operacional del Aeropuerto.
- 29.- Consecuentemente, si bien LAN no ha hecho referencia directa en su reclamo a que este se refiere a un asunto de naturaleza de seguridad operacional; como se ha señalado precedentemente, la decisión del caso gira alrededor de si existió o no un riesgo de saturación en la plataforma del Aeropuerto, que supusiera un problema de seguridad operacional en el Aeropuerto, como justificante para la disposición adoptada por ADP, la cual necesariamente resultó objeto de cuestionamiento por parte de LAN en el presente reclamo.
- 30.- Para tal efecto, corresponde que este Tribunal analice el marco normativo desarrollado en los párrafos precedentes.



- 31.- Al respecto, de acuerdo con los artículos 9 y 11 de la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil, la DGAC es competente para aplicar dicha ley, su reglamentación y demás normas complementarias e instrumentos internacionales vigentes para el Perú, así como para regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles. Asimismo, de acuerdo al artículo 10 de dicha Ley, la DGAC cuenta con competencia para suspender las actividades aeronáuticas cuando no se cumplan las condiciones mínimas de seguridad operacional, así como para tomar las medidas adecuadas para garantizar la seguridad de las operaciones aéreas.
- 32.- En lo que se refiere al Reglamento de la Ley 27261, este establece en sus artículos 13 y 39 que la DGAC tiene la obligación de controlar, vigilar, supervisar, inspeccionar, fiscalizar y sancionar todas las actividades aeronáuticas de Aviación Civil, entre las cuales se encuentran aquellas vinculadas con aeródromos y aeropuertos; disponiendo a su vez en su artículo 6 que la DGAC es competente para dictar las normas y establecer los procedimientos, criterios y requerimientos que sean necesarios, a fin de garantizar la seguridad operacional de las actividades de aeronáutica civil.
- 33.- Asimismo, el Programa de Seguridad Operacional del Estado Peruano (SSP)¹⁶ dispone en su sus numerales 1.2.1 y 2.3.5 que la DGAC es el órgano responsable por la aceptación de los Sistemas de Gestión de Seguridad Operacional de los PSA y su Manual (SMS), así como de las actividades de supervisión y vigilancia respectivas. Disponiendo en su numeral 2.5.4 que las transgresiones de la Ley de Aeronáutica Civil, su Reglamento y las regulaciones aeronáuticas peruanas; se investigarán y podrán ser objeto de medidas disciplinarias convencionales, por parte de la DGAC.
- 34.- La RAP 314 ratifica en su numeral 1.6.3 la obligación de los explotadores de aeródromos de implementar un Sistema de Gestión de la Seguridad Operacional, el cual deberá contar con los contenidos mínimos que se establecen en dicho marco normativo, disponiéndose además en su numeral 1.3.1 que la interpretación de dichas disposiciones está supeditada al criterio, determinaciones y competencia de la DGAC.
- 35.- Finalmente, la RAP 139 dispone en su numeral 139.225, literales a) y b) que los Manuales de un Aeropuerto deben contener disposiciones sobre seguridad operacional aplicables y que los mismos deben ser aceptados previamente por la DGAC. Asimismo, reconoce en su numeral 139.200, literal c) la potestad del explotador del aeródromo de obligar a todos sus usuarios a que se ajusten a los requisitos establecidos por él con respecto a la seguridad operacional del mismo, añadiendo en su numeral 139.270, literal a) que la DGAC es la entidad competente para auditar y verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad

¹⁶ Disposición normativa dictada en cumplimiento del Convenio de Aviación Civil Internacional vigente y de las disposiciones en los Anexos al Convenio de Chicago de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), que define las normas, procedimientos y actividades que la DGAC adoptará para la creación, desarrollo y ejecución de un sistema nacional de gestión de seguridad operacional integrado y eficiente; así como los parámetros generales que regirán la implantación de sistemas de gestión de seguridad operacional (SMS) en los proveedores de servicios aeronáuticos. Esta disposición señala además que es la DGAC la entidad competente para liderar la estructuración e implantación del SSP, así como la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de seguridad operacional por los PSA.



operacional, estando obligado el explotador del aeródromo a permitir y dar todas las facilidades necesarias para que la DGAC ejerza sus competencias.

- 36.- En atención a lo expuesto, de acuerdo con el marco normativo antes señalado, todo lo concerniente a la verificación del cumplimiento de disposiciones sobre aeronáutica civil y, en particular, sobre seguridad operacional, es supervisado por la autoridad competente, esto es, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones a través de la DGAC.
- 37.- En efecto, dicho organismo cuenta con competencias específicas en relación a los temas de seguridad operacional, tales como las facultades de dictar normas y regular procedimientos para garantizar la seguridad operacional en las actividades de aeronáutica civil, establecer criterios de interpretación de las disposiciones sobre la materia, dictar medidas disciplinarias ante trasgresiones de medidas regulatorias sobre seguridad operacional, aprobar Manuales de Aeropuerto (los que obligatoriamente deben contener disposiciones sobre seguridad operacional), así como supervisar, vigilar, auditar y verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre seguridad operacional en las actividades de aeronáutica civil.
- 38.- Adicionalmente, cabe señalar que mediante Memorando N° 017-17-STO-OSITRAN del 23 de febrero de 2017¹⁷, la Secretaría Técnica del TSC formuló consulta a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN, sobre el alcance de sus competencias para llevar a cabo acciones de supervisión o fiscalización a los concesionarios de aeropuertos, vinculadas con la exigencia de utilizar tractores remolque de aeronaves a las aerolíneas que operan en las plataformas de los aeropuertos y/o respecto de actividades aeroportuarias realizadas en zona de plataforma.
- 39.- Al respecto, cabe señalar que mediante Memorando N° 0361-2017-GSF-OSITRAN del 27 de febrero de 2017¹⁸, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN dio respuesta a la consulta formulada por la Secretaría Técnica del TSC, indicando lo siguiente:

"(...)

- 3.- Las normas, reglas, procedimientos y políticas de atención de uso y funcionamiento de la plataforma, que deben cumplir los explotadores aéreos (líneas aéreas) y los operadores de Servicios Especializados Aeroportuarios (tipo Talma Servicios Aeroportuarios S.A, etc.), se encuentran establecidos en el Manual de Uso de Plataforma de cada aeropuerto; este documento una vez aprobado, es aplicable a las personas, aeronaves, equipos y vehículos que en forma permanente o transitoria operan o ingresan a la plataforma de aeronaves. La supervisión del cumplimiento está a cargo del explotador y/o administrador del Aeropuerto.
- 4.- El documento Manual de Uso de Plataforma es exigido por la Autoridad Aeronáutica, Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC); en el caso del Aeropuerto de Arequipa, el Manual de Uso de Plataforma - Rev 1, se encuentra aprobado por la DGAC desde el 01.SET.2014.

De lo expuesto, se señala que no forma parte del alcance de la supervisión y fiscalización de OSITRAN, el cumplimiento de los procedimientos establecidos en el Manual de Plataforma respecto a las actividades a realizarse en la plataforma de los aeropuertos, tales como el servicio de rampa o asistencia en tierra y el uso de tractores remolque (paymover)".

¹⁷ Folio 186

¹⁸ Folio 187



- 40.- En atención a lo expuesto en los párrafos precedentes, este Tribunal es de la opinión que en la medida que el objeto del reclamo formulado por LAN versa sobre la exigencia de ADP del uso de tractores remolque a las aeronaves que operan en las zona de plataforma del Aeropuerto de Trujillo, los que a su vez constituyen la aplicación de medidas de seguridad operacional, dichas actividades no se encuentran comprendidas dentro del ámbito de competencias asignadas al OSITRAN.
- 41.- En ese sentido, considerando que es competencia de la DGAC el supervisar y verificar el cumplimiento por parte de todos los agentes que participan en la aviación civil, de las disposiciones referidas a seguridad operacional, así como de la constatación de los hechos establecidos en los Manuales aprobados por la Dirección en mención; corresponde a dicha entidad realizar la investigación que determine si en el presente caso ADP ejerció la facultad de obligar a los explotadores aéreos al uso de tractores remolque de aeronaves para las operaciones en la plataforma del Aeropuerto de Trujillo, cumpliendo con el requisito previsto en el Manual de Uso de Plataforma del Aeropuerto en mención, vinculado a la aplicación de una medida de seguridad operacional.
- 42.- Consecuentemente, teniendo en cuenta que la apelación de LAN no se refiere a alguno de los supuestos materia de reclamo en el Reglamento de Reclamos de OSITRAN (incluyendo el supuesto de limitación al acceso a la infraestructura aeroportuaria, alegado por LAN), en la medida que versa sobre aspectos cuya supervisión no recae en el ente regulador, sino en la DGAC, corresponde que el reclamo presentado sea declarado improcedente y remitido a dicha entidad a efectos de que se pronuncie y adopte las decisiones que corresponden al ámbito de su competencia.

Aspectos finales

- 43.- Respecto a la solicitud de nulidad de la Resolución N° 1 invocada por LAN, debido a la presunta vulneración al artículo 3 de la LPAG, este Tribunal considera que en la medida que no resulta competente para conocer del reclamo interpuesto por LAN contra ADP, carece de objeto pronunciarse sobre la referida nulidad solicitada por el apelante.
- 44.- Finalmente, en cuanto a lo señalado por LAN en referencia a un presunto interés de ADP de favorecer a una empresa a la cual estaría vinculada, en la medida que esta última sería la única empresa que contaría con los equipos de remolque requeridos por ADP, existiendo un conflicto de intereses a la luz de la normativa en materia de libre competencia (integración vertical); este Tribunal considera que dicha pretensión no se encuentra prevista dentro de los alcances del Reglamento de Reclamos del OSITRAN, en la medida que se trataría de hechos cuya investigación resultarían de competencia exclusiva del INDECOPI a través de su Comisión de Defensa de la Libre Competencia.



En virtud de los considerandos precedentes y, de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN¹⁹;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR que lo actuado en el presente procedimiento administrativo corresponde ser evaluado por la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), con arreglo a las normas que son de su competencia y consecuentemente; no emitir pronunciamiento respecto de la apelación interpuesta por LAN PERÚ S.A. contra la decisión contenida en la Carta N° 359 GA/AdP/2014, emitida por AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A.

SEGUNDO.- REMITIR el expediente administrativo a la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que actúe conforme a sus facultades.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente Resolución a LAN PERÚ S.A. y a AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A.

CUARTO.- DISPONER la difusión de la presente resolución en el portal institucional (www.ositran.gob.pe).

Con la intervención de los señores vocales Ana María Granda Becerra, Rodolfo Castellanos Salazar y Roxana María Irma Barrantes Cáceres.


ANA MARÍA GRANDA BECERRA

Vicepresidenta

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRAN

¹⁹ **Reglamento de Reclamos de OSITRAN**

"Artículo 60.- Procedimientos y plazos aplicables

(...)

La Resolución del Tribunal de Solución de Controversias podrá:
Revocar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
Confirmar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
Integrar la resolución apelada;
Declarar la nulidad de actuados cuando corresponda".

"Artículo 61.- De la resolución de segunda instancia

La resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, pone fin a la instancia administrativa. No cabe interposición de recurso alguno en esta vía administrativa.

Contra la resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, podrá interponerse demanda contencioso administrativa, de acuerdo con la legislación de la materia".