

OSITRAN

Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público
Sistema de Mesa de Partes

OSITRAN
Presidencia Consejo Directivo

10 NOV 2014

Fecha Reporte 07/11/2014
Hora Reporte 03:15:40 PM
Página 1

RECIBIDO
Firma: *[Signature]* Hora: 03:15

HOJA DE TRÁMITE

N° REGISTRO **39379**

TIPO CARTA
NÚMERO 0202-2014-P/AETAI
FECHA 07/11/2014
FOLIOS 7
RPTA

REMITENTE GRACIELA GARRUES ARAMBURU
CARGO PRESIDENTE
CLASE VARIOS
INSTITUCION AETAI
DIRIGIDO A: CARRILLO BARNUEVO, MANUEL
ÁREA Gerencia de Regulación

ASUNTO RECURSO DE RECONSIDERACION CONTRA LA RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO
N°045-2014-CD-OSITRAN

NOTAS

ATENDIDO CON:

OSITRAN
GERENCIA ASESORIA JURIDICA
10 NOV 2014
RECIBIDO
Firma: *[Signature]* Hora: 107

DERIVACIONES DE DOCUMENTO			
DERIVAR A:: (ÁREA / PERSONA)	ACCIONES	FEC./DERV.	V° B°
Gerencia de Regulación/CARRILLO BARNUEVO, MANUEL		07/11/2014	
<i>RICARDO / MARCO / CESAR</i>	<i>17</i>	<i>10/11/14</i>	<i>[Stamp]</i>
<i>GAJ</i>	<i>15</i>	<i>10/11/14</i>	<i>[Stamp]</i>
<i>PO/66</i>	<i>9</i>	<i>10/11/14</i>	<i>[Stamp]</i>

OBSERVACIONES

EXTEMPORANEO 8 DÍAS ÚTILES

- | | | |
|-------------------------------|----------------------------|---|
| 1. Archivar | 9. Conocimiento y fines | 17. Proceder según normatividad vigente |
| 2. Atención Urgente | 10. Devolución | 18. Publicar en la Página WEB |
| 3. Acción que corresponda | 11. Difusión | 19. Revisión e informe |
| 4. Atender directamente | 12. Elaborar Presentación | 20. Reformular |
| 5. Agregar a sus antecedentes | 13. Elaborar Ayuda Memoria | 21. Responder directamente |
| 6. Archivo | 14. Opinión | 22. Su cumplimiento |
| 7. Copia Informativa | 15. Por corresponderle | 23. Trámite respectivo |
| 8. Conversemos | 16. Proyectar respuesta | 24. Tomar nota y devolver |

[Signature]
[Signature]
[Signature]

OSITRAN
GERENCIA GENERAL

10 NOV 2014

RECIBIDO

FIRMA: *[Signature]* HORA: *10:20*

[Signature] 10/11
RECIBIDO
Firma: *[Signature]* Hora: 5:16



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



AEROLINEAS ARGENTINAS
AEROMEXICO
AIR CANADA
AIR EUROPA
AIR FRANCE
AMERICAN AIRLINES
AVIANCA
CENTURION AIR CARGO
CONTINENTAL AIRLINES
COPA
DELTA
JET BLUE
KLM
LACSA
LAN CARGO
LAN PERÚ
SKY AIRLINES
STAR PERÚ
TAM
TAMPA CARGO

Carta N° 0202-2014-P/AETAI

Lima, 07 de noviembre de 2014.

Señores
OSITRAN

Av. República de Panamá 3659, Urb. El Palomar, San Isidro
Presente.-

Atención: Manuel Carrillo
Gerente de Regulación

Asunto: Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo
N° 045-2014-CD-OSITRAN

La **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL – AETAI**, inscrita en la Partida N° 01968343 del Registro Público de Lima, con RUC N° 20144795033, con domicilio en la calle Schell N° 319, Of. 703, Miraflores, Lima, representada por su Presidente, señora Graciela Garrúes Aramburú, identificada con DNI N° 09867697; la **INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION – IATA**, inscrita en la Partida N° 03020321 del Registro Público de Lima, con RUC N° 20346845610, representada por su Country Manager, Sr. Ramón Jiménez Stull, identificado con CE N° 000113665, con domicilio en Av. Canaval y Moreyra N° 522, Piso 17, San Isidro, Lima; y la **ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE TRANSPORTE AÉREO – ALTA**, inscrita en el Asiento A00002 de la Partida N° 12110929 del Registro Público de Lima, con domicilio procesal para los efectos a que se contrae el presente escrito en la Av. Camino Real 493 Ofc. 1002, San Isidro representada por su Apoderada, señora Patricia Siles Alvarez, identificada con DNI N° 07808171, señalando como domicilio procesal para los efectos a que se contrae el presente escrito en la calle Schell 319, Of 703, Miraflores, Lima 18 y en nuestra calidad de miembros del Consejo de Usuarios de Aeropuertos – CUA de OSITRAN, atentamente decimos:

Que, con fecha 11 de octubre de 2014, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2014-CD-OSITRAN que contiene el informe referido a la *“Revisión de Tarifas del servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), y del servicio de Aproximación; y Fijación de Tarifas del servicio de Sobrevuelo que presta CORPAC S.A.”* (en adelante, el “Informe”), mediante los cuales el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN determina las tarifas máximas para dichos servicios.

En relación a ello, de acuerdo a lo establecido en el artículo 73° del “Reglamento General de Tarifas” (en adelante RETA) y a lo señalado en los artículos 206° y 208° de la “Ley del Procedimiento Administrativo General” (Decreto Legislativo N° 27444), dentro del término de ley, interponemos Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2014-CD-OSITRAN, sobre la base de los argumentos que expondremos a continuación:

I. SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE EFICIENCIA EN LA FIJACIÓN DE TARIFAS REGULADAS: MARCO NORMATIVO

- 1.1 La metodología de Costo del Servicio, elegida por el OSITRAN para fijar y/o revisar las tarifas de los servicios prestados por CORPAC, supone trasladar a los usuarios vía las tarifas sólo aquellos costos que puedan ser cubiertos suficientemente por los ingresos que se perciban de la misma¹.
- 1.2 Adicionalmente, el RETA establece que toda fijación/revisión tarifaria, independientemente de la metodología que se utilice, debe estar guiada por el principio de eficiencia, por lo que sólo se deben reconocer costos eficientes para el cálculo de las tarifas. Como señala Miranda & Amado, si esto no fuera así, bastaría que la empresa regulada sustente ante OSITRAN cualquier tipo de número relacionado a sus costos operativos (independientemente de si la empresa está actuando en forma eficiente o no) para que OSITRAN se vea obligado a trasladar dichos costos a los usuarios del servicio, generando incentivos incorrectos en las empresas reguladas.
- 1.3 Es por ello que el RETA faculta al regulador para realizar un análisis de eficiencia antes de incorporar cualquier tipo de costo en la tarifa propuesta. Así solo luego de realizar el análisis de eficiencia respectivo, el regulador podrá transferir a las tarifas los costos que, de acuerdo a su análisis, resulten eficientes.
- 1.4 De acuerdo a lo anterior, tratándose de costos derivados de conceptos laborales de cualquier naturaleza, su inclusión en las tarifas dependerá de su vinculación con el servicio y se sujetará al análisis de eficiencia. Es decir, para ser trasladados a la tarifa, los costos laborales –aun cuando se deriven de decisiones emanadas de un tercero- deben ser sometidas a los criterios antes mencionados pues, de lo contrario, se corre el riesgo de generar distorsiones en el mercado.
- 1.5 En ese sentido, a efectos que los costos laborales derivados de los laudos arbitrales y de los incrementos salariales y de dotación autorizados por FONAFE puedan ser incorporados a la tarifa a ser cobrada por CORPAC por los servicios de aeronavegación es indispensable que antes el regulador se pronuncie sobre la eficiencia de dichos costos para, sobre la base de ello, evaluar su incorporación.
- 1.6 En el presente caso, consideramos que el regulador no se ha pronunciado expresamente sobre la eficiencia de estos costos, por lo que solicitamos reconsiderar este extremo a fin de que se cumpla con este requisito de legalidad.

¹ Miranda & Amado, Informe Legal, 2014. Pág. 5.



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



II. LOS COSTOS LABORALES DERIVADOS DE LOS LAUDOS ARBITRALES Y DE LOS INCREMENTOS DE DOTACIÓN Y SALARIOS APROBADOS POR FONAFE NO CONSTITUYEN PER SE UN COSTO EFICIENTE

2.1 Como se ha mencionado en el párrafo anterior, la incorporación de costos en el proceso de fijación de tarifas debe observar la aplicación del principio de eficiencia, de manera que los usuarios no se vean injustamente afectados como consecuencia de la incorporación de costos que no se alinean con tal objetivo.

- a. En el presente caso, sin embargo, vemos que OSITRAN ha admitido –a nuestro juicio, equivocadamente - la incorporación de costos laborales derivados de los laudos emitidos en el 2012 y de los incrementos de dotación y salarios autorizados por FONAFE². A nuestro entender, ambos conceptos han sido erróneamente incorporados pues en ningún momento se ha cuestionado su naturaleza y si correspondía su traslado a los usuarios vía el pago de la tarifa.
- b. En efecto, de acuerdo a lo señalado por OSITRAN en la resolución materia del presente recurso, CORPAC habría sustentado la incorporación de mayores costos laborales en mérito de dos documentos: i) los laudos arbitrales emitidos en el 2012, que la obligan a reconocer el pago de obligaciones devengadas frente a sus trabajadores; y, ii) el Acuerdo de Directorio N° 006-2014/009-FONAFE, mediante el cual FONAFE autoriza a CORPAC la contratación de 101 trabajadores a plazo fijo y la recategorización de 26 plazas a Controladores de Tránsito Aéreo Aproximación (en adelante, el “Acuerdo de FONAFE”). Sin embargo, consideramos que dicho sustento es aparente o, en todo caso, insuficiente para disponer la incorporación de estos costos en la nueva tarifa propuesta. Ello porque falta el análisis de eficiencia que exige la norma para efectos de disponer el traslado.
- c. Es importante señalar que el RETA exige que todos los costos que se incorporen a la tarifa pasen por el test de eficiencia, sin perjuicio de cuál sea la fuente de la que emanen dichos costos. Ello, sin perjuicio de que los costos laborales emanen de un laudo arbitral o de una decisión administrativa, pues lo que finalmente se busca es que, más allá de la legalidad de la decisión, el análisis recaiga en el aspecto económico: ¿Es eficiente el costo que vamos a trasladar al usuario?
- d. Ahora bien, de la revisión del legajo de la documentación que se acompaña a la Resolución emitida por OSITRAN, no hemos encontrado el sustento técnico o económico que justifique la incorporación de estos costos a la tarifa propuesta. Sólo hemos podido verificar la fuente de donde emanan dichos costos. Nótese, sin embargo, que el hecho que el costo derive de la obligación impuesta o autorizada por una autoridad competente no lo hace *per se* eficiente y por ende susceptible de ser trasladado a la tarifa a ser pagada por los usuarios.

² Mediante la Ley 27170 - Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, se creó la Corporación FONAFE, como persona jurídica de Derecho Público, con la finalidad de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado. Al ser una empresa del Estado, CORPAC forma parte de la Corporación FONAFE. Entre sus obligaciones, el Directorio de FONAFE tiene la obligación de supervisar y administrar la labor de CORPAC, así como la de aprobar su presupuesto consolidado (artículo 3° de la Ley de FONAFE).



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



- e. Lo que correspondería, en consecuencia, es que el regulador determine la razonabilidad y eficiencia de incorporar estos costos, independientemente de cuál sea la fuente de la que deriva su existencia o acumulación. Para ello puede ayudarse de un “*benchmark*” con empresas que se dedican a prestar los mismos servicios que CORPAC para verificar si son razonables, por ejemplo, las contrataciones e incrementos autorizados. Con ello se garantiza al usuario que éste no será penalizado innecesariamente por los errores o ineficiencias de la propia empresa regulada ni asumirá los costos derivados de una mala gestión.
- f. Recordemos además que los servicios de aeronavegabilidad que presta CORPAC son esenciales para la industria aeronáutica. Sin ellos las aerolíneas no pueden operar. Por ello es que dependemos del análisis que realice OSITRAN. Para los usuarios es sumamente relevante y necesario que OSITRAN vaya un paso más allá y determine si los costos laborales derivados de los laudos y de las decisiones adoptadas por FONAFE son efectivamente costos eficientes, pues sólo una vez que así lo determine, se podrá disponer su traslado a la tarifa.
- g. Cabe señalar que ni los laudos arbitrales ni el Acuerdo de FONAFE tienen una naturaleza especial que los haga inmune al análisis de eficiencia. De acuerdo al RETA, todos los costos que pretendan incorporarse a la tarifa debe ser sometidos a dicho examen. En esa línea, constituye un ejercicio esencial que los incrementos de dotación, incrementos salariales y pago de obligaciones devengadas en mérito de un mandato arbitral, pasen primero por este tipo de análisis, sin perjuicio que la decisión de la que emanan sea legalmente válida.
- h. Por otro lado, téngase presente que OSITRAN es el único organismo imparcial calificado para determinar cuál es el número de personal necesario y el salario adecuado para conseguir la idónea prestación de los servicios de aeronavegabilidad que presta CORPAC. Por ello es que insistimos tanto en la razonabilidad de un “*benchmarking*” con otras empresas de la región que realizan el mismo tipo de servicios de aeronavegabilidad. Todo ello, en pro de la metodología de costo de servicio, que permita verificar que efectivamente es razonable que estos costos sean trasladados a los usuarios intermedios.
- i. Por todo lo anterior, consideramos que en el presente caso se requiere una revisión de la tarifa propuesta, de manera que en su estimación sólo incluya los costos eficientes, determinados así por la autoridad regulatoria (no por FONAFE o por un laudo arbitral). Nótese que no obstante decisiones válidas, los laudos o Acuerdo del FONAFE no determinan la eficiencia de los costos que de ellos emanan. Para considerarlos costos eficientes es necesario que OSITRAN examine al detalle su naturaleza y emita un pronunciamiento al respecto. Como lo hemos señalado al inicio del presente recurso, en nuestra opinión los costos emanados de los laudos y de la decisión adoptadas por FONAFE no constituyen costos eficientes –o al menos no son eficientes per se– por lo que solicitamos, muy respetuosamente, ahondar en este aspecto antes de autorizar su traslado.
- III. SOBRE LA DISPERSIÓN DE TARIFAS SEGÚN EL PESO DE LA AERONAVE Y LA NATURALEZA NO VINCULANTE DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OACI: EL PESO DE LAS AERONAVES NO DEBERÍAN SER DETERMINANTES PARA EFECTOS DEL COBRO DE LOS SERVICIOS DE APROXIMACIÓN**



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



3.1 La Organización de Aviación Civil Internacional (en adelante, OACI) es una agencia de la Organización de las Naciones Unidas – ONU creada en 1944 por el *Convenio de Aviación Civil Internacional* de Chicago (en adelante, el “Convenio de Chicago”), al cual el Perú se encuentra adscrito. Básicamente, la OACI se encarga de administrar los principios establecidos en el *Convenio de Aviación Civil Internacional* y sus *Anexos* firmado por los Estados parte.

- a. De manera regular la OACI emite recomendaciones y directivas sobre las distintas prácticas de la aviación civil, las cuales no tienen carácter vinculante, es decir, que pueden o no ser seguidas, de manera total o parcial, por los distintos países, más allá de que hayan o no suscrito el Convenio de Chicago.
- b. En el caso de las “*Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y servicios de navegación aérea*” (en adelante, las “Políticas”), dicha entidad sugiere adoptar el criterio de determinación de las tarifas de los servicios en función a la escala de rangos de peso máximo de despegue (PMD). Sin embargo, como se ha dicho, esta es una sugerencia de la que válidamente y sin incurrir en responsabilidad podría apartarse la autoridad peruana que fija las tarifas para la empresa aeronáutica.
- c. En efecto, las “políticas” emanadas de los órganos administrativos de OACI constituyen lineamientos que no son parte del Convenio de Chicago o de sus anexos, por ende, no tienen carácter vinculante ni son exigibles a los países firmantes. Por el contrario, constituyen únicamente recomendaciones, que puedan ser acogidas o no por los países firmantes según la realidad de cada país.
- d. En ese sentido, la adopción de dichas políticas, ya sea total, parcial o nula, dependerá única y exclusivamente de la decisión de las autoridades locales, quienes podrán acogerlas a efectos de convertirlas en un criterio normativo si consideran que en sus respectivos países resulta eficiente y razonable aplicarlas de dicha manera. Como correlato de ello, corresponderá a las autoridades locales justificar por qué consideran que deberían ser aplicable.
- e. Téngase en cuenta, además, que las recomendaciones dadas por OACI responden a un contexto ideal en el cual los servicios aeronáuticos son prestados en su totalidad por un solo operador. El propio título de las políticas aeronáuticas antes mencionadas indica que éstas están pensadas en función de aquél escenario en el cual los servicios aeroportuarios y los de navegación aérea están integrados como un todo y son prestados por un único operador. En un contexto como el descrito –en el que existe un solo operador para ambos tipos de servicio- resulta menos cuestionable que la tarifa por los servicios de aeronavegación se cobre en función del PDM, pues se podría argumentar que el operador estaría diluyendo el desgaste sufrido por la infraestructura entre las tarifas que cobra por la totalidad de sus servicios (incluyendo los de aeronavegación).
- f. No obstante, dicha situación no se presenta en el caso peruano, pues en nuestro país los servicios aeroportuarios y los servicios de aeronavegabilidad son prestados por distintos operadores (Concesionarios y CORPAC).



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



Aquí, el desgaste de la infraestructura es retribuido íntegramente con el pago de la tarifa por los servicios de aterrizaje y despegue que presta el concesionario/operador del aeropuerto (que se calcula de acuerdo al PDM de las aeronaves). En el caso de los servicios aeroportuarios –en este caso, el servicio de aterrizaje y despegue- sí es dable que las tarifas se cobren en función al PDM de las aeronaves, pues es el concesionario del aeropuerto quien deberá mantener dicha infraestructura. No obstante, en el caso de los servicios prestados por CORPAC éstos no sufren ningún sobrecosto como producto del mayor peso de la aeronave.

- g. Lo anterior nos obliga a cuestionar la razonabilidad de continuar aplicando este criterio a un servicio que no tiene ninguna relación con el uso de la infraestructura aeroportuaria, máxime si, como se ha dicho, el mantenimiento de dicha infraestructura, en la mayoría de casos, se encuentra bajo el control de una empresa distinta a CORPAC.
- h. En ese sentido, consideramos que es menester revisar la aplicabilidad de este criterio sugerido por la OACI –que, además, como hemos dicho, no es vinculante- pues no resulta razonable su aplicación en un contexto en el que los servicios aeroportuarios y los servicios aeronáuticos recaen en operadores distintos. Nótese que la propia OACI, en el preámbulo de las políticas antes encionadas, admite que lo sugerido no constituye una regla y que su aplicación podría variar de acuerdo a la situación aeronáutica y económica de cada país.
- i. Por otro lado, es importante que el OSITRAN verifique si la aplicación dicho criterio sugerido por la OACI al caso peruano resulta eficiente conforme a la metodología de *Costo del Servicio*. En efecto, dada su poca razonabilidad para efectos del cálculo de la tarifa, consideramos que la forma cómo se calcula el cobro de servicios–en función al PDM de las aeronaves- tampoco resulta eficiente, pues desincentiva la utilización de aeronaves de mayor tamaño.
- j. Es de señalar que el servicio brindado a cada aeronave es exactamente el mismo, sin importar su tamaño o peso, así como si se trata de un vuelo nacional o internacional –para el caso del servicio de SNAR-, por lo que no guarda ninguna lógica fijar las tarifas en función de estos criterios. Las tarifas correspondientes a estos servicios deberían ser únicas, salvo que exista un factor objetivo que justifique la necesidad de hacer una diferenciación.
- k. Por todo lo anterior, consideramos que se tiene que revisar este punto de la Resolución emitida por OSITRAN, pues el argumento sobre el que descansa la aplicación del criterio de asignar tarifas según el PDM de las aeronaves no responde tampoco a los criterios de eficiencia ni de razonabilidad.

Por otro lado, es importante recalcar que las políticas emitidas por OACI son simples recomendaciones, que no tienen un carácter vinculante, por lo que OSITRAN podría apartarse de ellas si distorsionan los incentivos en el mercado.

- l. Por ello, con mucho respeto, apelamos al buen juicio de OSITRAN para revisar nuevamente este aspecto y evaluar la posibilidad de reemplazarlo por un criterio más equitativo que responda a la realidad peruana.



Asociación de Empresas de
Transporte Aéreo Internacional



Asimismo, recomendamos al OSITRAN aplicar el criterio sugerido por la Universidad Del Pacífico, ya que el mismo armoniza la política sugerida por la OACI con la situación del país, así como cumple con los principios de eficiencia y razonabilidad respectivos.

IV. SOBRE LA EXTEMPORANEIDAD DE LOS CONCEPTOS ADUCIDOS POR CORPAC EN SU RECONSIDERACIÓN

Finalmente, quisiéramos solicitar al regulador verificar la pertinencia de admitir a trámite la última solicitud presentada por CORPAC a través del recurso de revisión. Al respecto, consideramos que el Recurso de Reconsideración no es la vía para presentar una petición nueva que, por extemporánea, no debería ser analizada. Ello, en virtud a que la oportunidad para presentar dicha información ya precluyó.

POR TANTO.-

Muy atentamente solicitamos tomar en consideración los argumentos desarrollados en los puntos anteriores al momento de resolver, declarando Fundado nuestro Recurso de Reconsideración.

Atentamente,


Graciela Garrúes Aramburú
Presidente


Ramón Jiménez Stull
Country Manager


Patricia Siles Álvarez
Representante Legal