

INFORME N° 075-04-GRE-OSITRAN

A: Jorge Alfaro Martijena
Gerente General

De: Gonzalo Ruiz Díaz
Gerente de Regulación

Ana Oliva Chacón
Analista de Regulación

Asunto: Procedencia de la solicitud de Lima Airport Partners (LAP) para establecer una tarifa máxima para el sistema de equipos de rayos X para revisión (inspección) de equipaje de bodega en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH), para el período 2005-2007.

Referencia: Propuesta de tarifa máxima para sistema de equipos de rayos X para revisión (inspección) de equipaje de bodega en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH) de fecha 22 de octubre de 2004

Fecha: 10 de noviembre de 2004

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Carta LAP-GCCO-C-2004-00083 de fecha 22 de octubre de 2004, la empresa Lima Airport Partners (LAP), presentó al OSITRAN una propuesta tarifaria por el uso del sistema de equipos de rayos X para la revisión (inspección) de equipaje en bodega, para el período 2005-2007, solicitando la confidencialidad de la información remitida.
2. Con fecha 03 de octubre del 2004, se hizo entrega de la información referida a la solicitud de fijación tarifaria arriba descrita a la Gerencia de Regulación.
3. El 04 de noviembre de 2004, el Consejo Directivo de OSITRAN, mediante Acuerdo 549-153-2004-CD declaró improcedente la solicitud de LAP para la declaración de información confidencial de la información remitida, por no constituir secreto comercial.
4. Con fecha 11 de noviembre del 2004, mediante Carta LAP-GCCO-C-2004-00092 LAP solicitó la aprobación de tarifas provisionales para el servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X.
5. Con fecha 12 de noviembre, se sostuvo una audiencia privada con funcionarios de las American Airlines, Aerolíneas Argentinas, Lan Perú y Varig en relación a las características del servicio de inspección de equipajes mediante rayos X, en el AIJCH.

6. Con fecha 15 de noviembre, mediante Oficio Circular N°102-04-GRE-OSTRAN se solicitó información a las empresas de transporte aéreo en relación a las características del servicio revisión de equipaje (inspección) en bodega mediante un sistema de rayos X.
7. Con fecha 16 de noviembre, se sostuvo una audiencia privada con funcionarios de LAP en relación a las características de la propuesta de servicio de revisión de equipaje (inspección) en bodega mediante un sistema de rayos X.
8. Mediante Oficio N°103-04-GRE-OSITRAN, de fecha 19 de noviembre, se remitió a LAP un cuestionario requiriendo información adicional y complementaria relativa al servicio de revisión de equipaje (inspección) en bodega mediante un sistema de rayos X.
9. Mediante Oficio N°049-04-GRE-OSITRAN, de fecha 07 de diciembre de 2004, esta Gerencia solicitó opinión a la Gerencia de Asesoría Legal, sobre si el Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH), y/o las leyes vigentes, otorgan al Concesionario LAP la potestad de impedir que las líneas aéreas contraten de manera competitiva el servicio de inspección de equipaje a través de rayos X.
10. Con fecha 07 de diciembre se sostuvo una audiencia privada con funcionarios de la Dirección General de Aeronáutica Civil.
11. Mediante Informe N°132-04-GAL-OSITRAN, la Gerencia de Asesoría Legal remitió opinión legal señalando que ni las leyes vigentes ni el Contrato de Concesión, confieren al Concesionario la potestad de impedir que las líneas aéreas contraten de manera competitiva el servicio de inspección de equipaje a través de rayos X, siempre que dicha competencia sea tecnológicamente posible y no ponga en riesgo las condiciones de seguridad en el AIJCH.

II. OBJETIVO

Evaluar la procedencia de la solicitud de LAP para establecer una tarifa por el servicio de revisión de equipaje (inspección) a través de un sistema de rayos X.

III. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA

III.1. Contenido de la Solicitud:

12. Como se mencionó en la sección I, con fecha 22 de octubre del 2004, LAP presentó al OSITRAN una propuesta tarifaria por el uso del sistema de equipos de rayos X para la revisión (inspección) de equipaje en bodega, para el período 2005-2007. Dicha solicitud contiene una sustentación del marco legal y justificación, así como información relativa a la descripción del servicio y los equipos necesarios para su prestación, las proyecciones de demanda del servicio, plan de inversiones, metodología propuesta para la fijación tarifaria, costos operativos, análisis de sensibilidad, flujo de caja del servicio, análisis de sensibilidad, análisis financiero, una comparación tarifaria (benchmarking) y la correspondiente propuesta para el período 2005-2007.

13. La base legal que LAP presentó como sustento de su solicitud es la siguiente:

- Numeral 1 del Anexo 4 del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, el cual está referido a la Seguridad Integral en el Aeropuerto. Dicho Anexo establece la necesidad de cumplir con el Anexo 17 de la OACI y los procedimientos y lineamientos incluidos en el Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil contra la Intervención Ilícita (Documento 8973/4), señalando como responsabilidad del Estado el cumplimiento de las medidas ahí establecidas.
 - Numeral 1 del Anexo 5 del Contrato de Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, en el cual se establece que las tarifas a ser aplicadas en el Aeropuerto deberán ser aprobadas por OSITRAN, tomando como referencia distintos factores económicos.
 - Ley N° 27838 - Ley de Transparencia y Simplificación de los Procedimientos Regulatorios de Tarifas: Norma base para el establecimiento de los procedimientos de fijación tarifaria de todos los organismos reguladores.
 - Reglamento General de Tarifas de OSITRAN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 043-2004-CD/OSITRAN del 23 de septiembre de 2004: Norma aplicable a todos los procedimientos de fijación de tarifas regulados en cuanto no se opongan al Contrato de Concesión del AIJCH. Dicha norma asimismo señala las metodologías utilizables para efectos de las propuestas de fijación tarifaria.
 - Manual de Contabilidad Regulatoria Versión 1.3 –de Septiembre de 2003: Este documento proporciona una serie de principios y directrices que el Concesionario del AIJCH debe aplicar en la preparación de la contabilidad separada con fines regulatorios, en virtud de lo estipulado en la Cláusula 7 del Contrato de Concesión del AIJCH.
14. El servicio del Sistema de Equipos de Rayos X para Revisión de Equipaje de Bodega, es un servicio cuyo objetivo es la inspección de equipajes tanto del área nacional como internacional antes de su embarque a las aeronaves, con la finalidad de alertar o detectar artefactos peligrosos o prohibidos. Este sistema incluye los equipos de rayos X en línea para los equipajes de tamaño normal y un equipo de rayos X de mayor tamaño para atender a los equipajes sobredimensionados.
15. Según la propuesta, LAP proveerá la infraestructura necesaria para la revisión de equipajes, vale decir el sistema de equipos de rayos X para la revisión del equipaje en bodega, mientras que las aerolíneas se encargarán de la operación misma. El Anexo 1, incluye la descripción del servicio presentada por LAP.

III.2. Marco normativo de OSITRAN:

III.2.1. Alcance de la función reguladora de OSITRAN:

16. OSITRAN regula los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras. En tal sentido, OSITRAN regula, supervisa y fiscaliza a las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura de transporte de uso público, cautelando en forma

imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios. Del mismo modo, vela por el cabal cumplimiento de lo establecido en los contratos de concesión de la infraestructura bajo su ámbito.

17. De acuerdo a lo establecido en el Artículo 1º del Reglamento General de OSITRAN (REGO) aprobado por D.S N° 010-2001-PCM, se entiende por “infraestructura”, el sistema compuesto por las obras civiles e instalaciones mecánicas, electrónicas u otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o que permiten el intercambio modal, siempre que sea de uso público, a las que se brinde acceso a los usuarios y por los cuales se cobre una prestación. La infraestructura puede ser aeroportuaria¹, portuaria, férrea, red vial nacional y regional de carreteras y otras de transporte de uso público.
18. Como parte de su función reguladora, corresponde a OSITRAN, a través de su Consejo Directivo, fijar las tarifas de los servicios derivados de la explotación de que se encuentran bajo su ámbito, en los casos en que éstos no se prestan en condiciones de competencia.
19. En tal virtud, la función reguladora de OSITRAN se ejerce de acuerdo a su Ley de creación:

<<Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

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

20. De acuerdo a lo anterior, es función de OSITRAN velar por el cabal cumplimiento de las cláusulas de los contratos de concesión que estén referidas a las tarifas. En ese sentido, el ejercicio de la función reguladora del OSITRAN, está supeditado a

¹ Al respecto, la Ley N° 27261 – Ley de Aeronáutica Civil del Perú, señala lo siguiente:

<<Artículo 26.- De los aeródromos

26.1 Aeródromo es el área definida de tierra o agua que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos destinada a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros o carga en su superficie.

26.2 Los aeródromos son públicos o privados. Son aeródromos públicos los que están destinados al uso público, los demás son privados.>>

<<Artículo 27.- De los aeropuertos

27.1 Aeropuerto es el aeródromo de uso público que cuenta con edificaciones, instalaciones, equipos y servicios destinados de forma habitual a la llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros y carga en su superficie. Las áreas que lo conforman son intangibles, inalienables e imprescriptibles y las áreas circundantes son zonas de dominio restringido.

27.2 Son aeropuertos internacionales aquellos aeródromos públicos destinados al ingreso o salida del país de aeronaves, donde se prestan normalmente servicios de aduana, sanidad, migraciones y otros complementarios.>>

la previsión contractual, y siempre que la prestación del servicio involucrado no se dé en condiciones de competencia.

21. Del mismo modo, se debe considerar que de acuerdo al REGO, existen principios que involucran el ejercicio de todas las funciones de OSITRAN, en cuanto a las decisiones y acciones que adopte. Entre aquellos directamente relacionados al ejercicio de la función reguladora están el Principio de Libre Acceso, de Neutralidad y No Discriminación, así como el de eficiencia y efectividad, entre otros.

III.2.2. Alcance de la función de interpretación del Contrato de Concesión

22. Siendo la función de OSITRAN supervisar y fiscalizar el cabal cumplimiento de los contratos de concesión, su Ley de creación le asigna la siguiente función específica, aún cuando no es parte de los contratos de concesión de la infraestructura bajo su ámbito:

<<Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

a) Administrar, fiscalizar y supervisar los contratos de concesión con criterios técnicos desarrollando todas las actividades relacionadas al control posterior de los contratos bajo su ámbito.

(...)

e) Interpretar los títulos en virtud de los cuales las Entidades Prestadoras realizan sus actividades de explotación.>>

23. En ese sentido, corresponde a OSITRAN interpretar los contratos de concesión de la infraestructura de transporte de uso público bajo su ámbito, pues éste constituye el título que otorga a las Entidades Prestadoras el derecho de explotación económica de la infraestructura, dentro de los límites de lo establecido en éstos y en la legislación vigente.
24. En ese orden de ideas, el órgano competente para interpretar el título mediante el cual LAP ejerce el derecho de explotación económica del Aeropuerto Internacional “Jorge Chávez”, es el Consejo Directivo, máximo órgano de OSITRAN de conformidad con lo establecido en el Artículo 49º del REGO.

III.2.3. El Reglamento General de Tarifas

25. De acuerdo al Artículo 4º del Reglamento General de Tarifas (RETA), dicha norma se aplica al procedimiento de fijación y revisión de las tarifas de las Entidades Prestadoras, por la prestación de servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público, ya sea en virtud a título legal o contractual.
26. Asimismo, el Artículo 9º del RETA establece que las Entidades Prestadoras Concesionarias deberán sujetarse a dicha norma y a la regulación tarifaria que establezca OSITRAN, en todo lo que no se oponga a lo estipulado en sus respectivos Contratos de Concesión. En tal virtud, el RETA es de aplicación supletoria a lo establecido en los contratos de concesión.

27. El Artículo 64° del RETA señala establece que la Entidad Prestadora deberá solicitar a OSITRAN la fijación de una tarifa aplicable a un servicio nuevo, en los casos a que se refiere el Artículo 11° del mismo Reglamento. El Artículo 11°, a su vez establece que en los mercados derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público², *en los que no exista competencia efectiva o no sea posible garantizarla a través de la regulación del acceso a las Facilidades Esenciales asociados a dichas infraestructuras*, OSITRAN determinará las Tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados.
28. Del mismo modo, es conveniente considerar la definición de servicio nuevo que establece el Artículo 3° del RETA:

<<Artículo 3°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, entiéndase por:

(...)

Servicios Nuevos: *Son aquellos servicios derivados de la explotación de la Infraestructura de Transporte de Uso Público que por primera vez son prestados a los usuarios de una determinada infraestructura.*

(...)>>

III.2.4. Marco conceptual para el análisis de procedencia

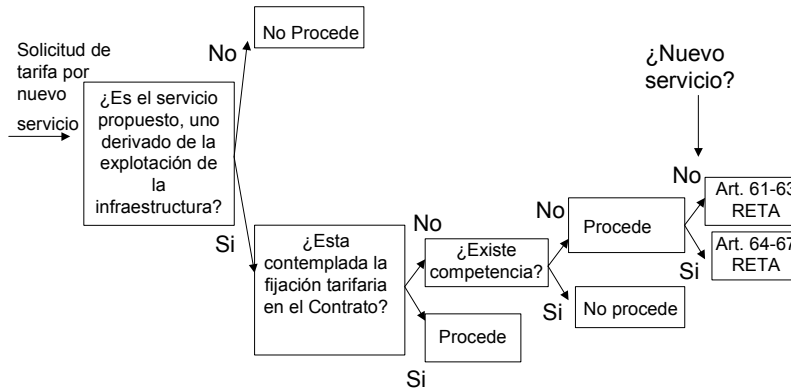
29. En virtud de las consideraciones señaladas en las secciones precedentes, el análisis de procedencia de una solicitud de fijación de tarifas para un nuevo servicio debe evaluar en primer término si dicho servicio se deriva o no de la explotación de infraestructura de transporte de uso público.
30. De tratarse de un servicio derivado de la explotación de infraestructura de transporte de uso público, corresponderá evaluar si el contrato de concesión ha previsto que dicho servicio esté sujeto a regulación tarifaria o no. De estar previsto ello en el Contrato, procede la fijación tarifaria. En el caso en que no se haya previsto de manera expresa dicha regulación en el contrato, corresponde determinar si existe o no competencia efectiva en el mercado del servicio. En caso en que se determine que no existe competencia efectiva en el mercado, procederá el inicio del procedimiento. En caso contrario, de demostrarse la existencia de competencia efectiva en el mercado, se determinará la no procedencia de la fijación (ver Diagrama N°1).

² A fin de determinar en qué consisten los servicios derivados de la explotación de infraestructura, resulta especialmente relevante precisar cómo define el Reglamento el concepto de Infraestructura de Transporte de Uso Público:

“Infraestructura de transporte de uso público: Es el sistema compuesto por las obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas, electrónicas y otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o se permite el intercambio modal, y por el cual se cobra una contraprestación. (...)”

Diagrama N°1

Análisis de Procedencia de una Solicitud de Fijación Tarifaria de un Servicio Nuevo



31. Con el fin de determinar el procedimiento específico aplicable en la fijación tarifaria de acuerdo al RETA, si de la evaluación correspondiente se determina que el servicio es nuevo, será de aplicación el procedimiento contemplado en los Artículos 64° al 67°. En caso contrario, será de aplicación el procedimiento del RETA previsto en los Artículos 61° al 63°.

III.3. Cuestiones en Discusión

32. Las cuestiones materia de discusión en el presente informe son las siguientes:

- Procedencia de la fijación de una tarifa por el servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X.
- Posibilidades de competencia en la prestación del servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X
- Operatividad del servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X

III.4. Análisis de la Cuestión en Discusión

III.4.1. Naturaleza del servicio

33. Con el fin de determinar si el servicio (materia de la solicitud de LAP), es o no un servicio derivado de la explotación de infraestructura de transporte de uso público, es necesario considerar que las instalaciones que comprenden el sistema de revisión de equipaje a través de rayos X constituyen superestructura conectada al edificio terminal. En tal sentido, el sistema de revisión (inspección) de equipaje propuesto, descrito en la sección III.1. y en el Anexo I constituye parte integrante del terminal³.

³ Código Civil: Artículo 887°: “Es parte integrante lo que no puede ser separado sin destruir, deteriorar o alterar el bien del bien. Las partes integrantes no pueden ser objeto de derechos singulares”.

34. En virtud de lo anterior, el sistema integrará la infraestructura de “la red” de servicios que se prestan en las instalaciones aeroportuarias y, por tanto, al estar afectos en su utilización de manera permanente al edificio terminal, sigue la condición de este bien principal⁴.
35. Desde esta perspectiva, el sistema por medio del cual se prestará el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante rayos X, formará parte de los servicios esenciales derivados de la explotación de infraestructura aeroportuaria de uso público, los mismos que constituyen los mercados con relación a los cuales OSITRAN puede ejercer su función reguladora.
36. Como consecuencia de lo indicado, se concluye que el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante un sistema de rayos X, en tanto está vinculado al uso de la infraestructura esencial, es un servicio derivado de la explotación de la infraestructura aeroportuaria de uso público.

III.4.2.El Contrato de Concesión

37. El Anexo 14 del Contrato de Concesión, en su sección 1.18. Instalaciones para el Terminal de Pasajeros, numeral 1.18.1. (Período Inicial), establece que el terminal aeroportuario del AIJCH deberá contar con un sistema automático para examinar equipajes:

“Sistemas para manejo de equipaje. El terminal deberá contar con un sistema automático para examinar equipajes con:

- *Capacidad futura expansible para manejar rótulos de equipaje leídos a través de una máquina.*
- *Equipos de rayos X para revisión de equipaje. Recomendable un equipo tamaño estándar de equipajes cada 24 counters y un equipo cada 50 counters para equipajes de mayor tamaño (over size) (...)*”

38. En concordancia con lo anterior, el Anexo 6 del Contrato de Concesión, en sus fojas 0816, contempla la instalación, por parte del Concesionario de un sistema para la inspección de equipajes con la finalidad de garantizar una mayor seguridad y facilidad del equipaje registrado. Adicionalmente, se señala:

“Este sistema se usará para verificar, controlar y descartar que los equipajes puedan contener materiales peligrosos, y, será facturado con una tarifa a las aerolíneas. Será obligatorio revisar todas las maletas antes de abordar el avión. Habrá un cargo por maleta basado en un mecanismo de recuperación de costos para este servicio que será cobrado a las aerolíneas”.

39. Cabe señalar que el Anexo 4 (Seguridad Integral), numeral 1 del Contrato de Concesión establece que para los fines de operación del Aeropuerto en materia de seguridad aeroportuaria (AVSEC), el Concesionario deberá considerar como base las normas y métodos recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) en su Anexo 17 denominado Seguridad, así como los procedimientos y lineamientos incluidos en el Manual de Seguridad para la

⁴ Código Civil: Artículo 889º: “Las partes integrantes de un bien y sus accesorios siguen la condición de éste...”

Protección de la Aviación Civil contra los Actos de Interferencia Ilícita de la OACI (Documento 8973/4), sus futuras actualizaciones y enmiendas.

40. El numeral 4.4. del Anexo 17 del Convenio sobre Aviación Civil establece que cada Estado contratante deberá adoptar medidas para asegurar que el equipaje de bodega se someta a controles de seguridad apropiados antes de embarcarlo a bordo de la nave que realiza operaciones de aviación civil internacional. Adicionalmente, en su numeral 4.4.8 establece que a partir del 1º de enero de 2006, cada Estado contratante adoptará medidas para asegurar que el equipaje de bodega, destinado a ser transportado en la bodega de una aeronave que realiza operaciones de aviación civil internacional, se someta a inspección antes de cargarlo a bordo de la aeronave.
41. Por otro lado, el Programa Nacional de Seguridad la Aviación Civil, aprobado mediante Resolución Ministerial N°509-2003-MTC/02 del 27 de junio del 2003, en el capítulo IX. (Asignación de tareas y responsabilidades), sección E. (Explotadores Aéreos Internacionales), numeral 5 establece que *“el explotador aéreo deberá inspeccionar el 100% de los equipajes facturados de origen, destinado a ser transportado en la bodega de las aeronaves, a partir del 01 de enero el 2006”*. Una obligación similar se establece en el caso de los explotadores aéreos nacionales, en la sección F numeral 5, del mismo documento.
42. Por su parte, el Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil contra los Actos de Interferencia Ilícita de la OACI (Documento 8973) en su numeral 4.5.2. establece que *“la inspección del equipaje en bodega mediante equipo de seguridad es una de las principales medidas de seguridad para este equipaje”*. Asimismo, el numeral 4.5.8. titulado *“Inspección de equipaje en bodega”* se señala que *“(…) en la inspección del equipaje en bodega debería incluirse todo el equipaje, tanto de los pasajeros que tienen su origen en ese aeropuerto como de los pasajeros que se transbordan de otro vuelo y debe incluirse también el equipaje no acompañado”*⁵.
43. En virtud de lo anterior, se puede concluir lo siguiente:
 - i. El Contrato de Concesión contempla entre las obligaciones del Concesionario, la instalación de un sistema automatizado de revisión (inspección) del equipaje en bodega a través de rayos X.
 - ii. A partir del año 2006, será responsabilidad de las líneas aéreas nacionales e internacionales la revisión (inspección) del 100% del equipaje en bodega.
 - iii. El Contrato de Concesión contempla que el Concesionario podrá cobrar a las líneas aéreas de manera separada por el servicio de revisión (inspección) del equipaje en bodega.
44. No obstante establecer claramente el Contrato de Concesión que existe un compromiso por parte del Concesionario de prestar el servicio de revisión (inspección) de equipajes a través de un sistema de rayos X, por el cual cobrará a las aerolíneas una contraprestación; de dichas cláusulas contractuales, no se desprende que la contraprestación por el servicio aludido deba ser fijada por OSITRAN. En efecto, el Contrato de Concesión no señala de manera expresa que la tarifa que cobre el Concesionario por este servicio deba estar sujeta a regulación. En consecuencia, de acuerdo a la metodología descrita en la Sección

⁵ Manual de Seguridad para la Protección de la Aviación Civil contra los Actos de Interferencia Ilícita de la OACI (Documento 8973), sexta edición, 2002, OACI.

III.1.1., corresponde evaluar si el servicio propuesto será prestado o no en condiciones de competencia.

III.4.3. Posibilidades de competencia en la prestación del servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X

45. De las entrevistas sostenidas con funcionarios de líneas aéreas y de la información proporcionada por la Dirección General de Aviación Civil (DGAC), en la actualidad existen compañías privadas que prestan el servicio de inspección de equipajes mediante el uso de máquinas de rayos X. Estas compañías son: Wackenhut, Jack, Segurock, Long Port y Forza. Dichas compañías cuentan con la certificación correspondiente de la DGAC.
46. En tal sentido, las empresas de transporte aéreo que vienen realizando la inspección del 100% del equipaje de bodega de sus pasajeros en el AIJCH, actualmente cuentan con un conjunto de opciones en el caso en que demande este tipo de servicio.
47. Dado que la instalación del sistema de inspección mediante rayos X, implicará una serie de transformaciones y cambios en la infraestructura y operatividad del despacho de equipajes en el AIJCH; mediante Oficio N°103-04-GRE-OSITRAN, esta Gerencia solicitó a LAP que informe respecto a si el sistema propuesto admitirá la exclusión en sus procesos de alguna línea aérea, si esta así lo requiriera. En respuesta, remitida mediante Carta LAP-GCCO-C-2004-0105, LAP señaló que *“todas las aerolíneas deberán cumplir con este proceso, de acuerdo con las disposiciones que se establezcan al respecto en el Programa de Seguridad del AIJCH, que será aprobado por la Dirección General de Aeronáutica Civil. Por lo tanto, no será posible la exclusión de alguna de ellas en los procesos establecidos para el sistema”*. Ello implicaría en la práctica que el servicio se prestaría con carácter exclusivo.
48. No obstante lo anterior, de entrevistas sostenidas con funcionarios de DGAC, esta Gerencia ha sido informada de que a la fecha, dicha entidad no había recibido formalmente una propuesta de modificación de su programa de seguridad vigente, relacionado con la instalación de un sistema de inspección de equipajes mediante rayos X.
49. Cabe mencionar que el Contrato de Concesión y las leyes vigentes, no permiten al Concesionario limitar o restringir la competencia en la prestación de un servicio, siempre que dicha competencia sea tecnológicamente viable o no ponga en riesgo la seguridad aeroportuaria o el medio ambiente. En tal sentido, resulta de especial relevancia a efectos de evaluar la procedencia de la solicitud presentada por LAP, conocer la modificación al programa de seguridad del AIJCH arriba aludida, la cual, entre otros aspectos, deberá justificar por qué el nuevo servicio propuesto deberá prestarse en condiciones de exclusividad y no competitivas.
50. En tal sentido, en tanto no se conozca la modificación del programa de seguridad del AIJCH, debidamente aprobadas por la DGAC y no se sustenten las razones técnicas y económicas, por las cuales las empresas que actualmente vienen prestando el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante rayos X, no podrán competir con LAP en la prestación de dicho servicio, corresponde declarar improcedente la solicitud de fijación tarifaria formulada por el Concesionario.

III.4.4. Operatividad del servicio de revisión de equipaje (inspección) mediante un sistema de equipos de rayos X

51. La propuesta presentada por LAP señala que, en tanto, es obligación de las líneas aéreas cumplir con las obligaciones de la OACI y las regulaciones nacionales, deben ser éstas las responsables de la operación del sistema de revisión (inspección) de equipajes mediante rayos X, a través de un operador único del sistema.
52. La responsabilidad del Concesionario, de acuerdo a la propuesta consistirá en poner a disposición de las líneas aéreas, la infraestructura así como su mantenimiento, correspondiendo al operador (contratado por las líneas aéreas) la obligación de calibrar los equipos.
53. Cabe mencionar que la implementación de un esquema como el descrito necesariamente estará sujeto a la condición de que todas las líneas aéreas acuerden contratar en conjunto al operador del nuevo sistema.
54. Una propuesta alternativa, consistente con la experiencia que se sigue en otros aeropuertos internacionales, sería que el propio Concesionario, se haga cargo de la operación del sistema.
55. Sin perjuicio de la importancia de sustentar por qué el servicio propuesto se debe prestar necesariamente con carácter exclusivo, discutido en la sección anterior, a fin de determinar el costo del servicio, resulta de especial relevancia, conocer las características exactas de la operatividad del sistema. En efecto, un sistema cuya operatividad este a cargo del Concesionario, implicará ciertamente un costo mayor que uno que sea operado por un operador privado contratado por las líneas aéreas.
56. En virtud de lo anterior, resulta indispensable conocer con exactitud la operatividad del servicio propuesto a fin de, en caso se considere procedente, fijar una tarifa por el mencionado servicio.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- En tanto no se conozca la modificación del programa de seguridad del AIJCH, debidamente aprobada por la DGAC y no se sustenten las razones técnicas y económicas, por las cuales las empresas que actualmente vienen prestando el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante un sistema de rayos X, no podrán competir con LAP en la prestación de dicho servicio; corresponde declarar improcedente la solicitud de fijación tarifaria formulada por el Concesionario.
- Resulta indispensable conocer con exactitud la operatividad del servicio el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante un sistema de rayos X propuesto a fin de que, en caso se considere procedente, se fije una tarifa por el mencionado servicio.

En virtud de las conclusiones arriba mencionadas, esta Gerencia recomienda:

- Declarar improcedente la solicitud de fijación tarifaria para la prestación del servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante un sistema de rayos X.
- Solicitar a LAP remitir a OSITRAN su nuevo Plan de Seguridad del AIJCH debidamente aprobado por la DGAC, así como presentar las razones técnicas y económicas, por las cuales las empresas que actualmente vienen prestando el servicio de revisión (inspección) de equipaje mediante un sistema de rayos X, no podrán competir con LAP en la prestación de dicho servicio,

Atentamente,

GONZALO RUIZ DIAZ
Gerente de Regulación

ANA OLIVA CHACÓN
Analista de Regulación

ANEXO 1

Descripción del servicio de inspección de equipaje a través de un sistema de rayos X.

Según la Propuesta, el sistema de revisión de equipajes está diseñado para operar en modo automático, rastrea virtualmente el equipaje mediante un software especializado, e integra múltiples niveles de inspección, estos niveles son:

- **Nivel # 1 - Equipo Automático de Rayos X:**

El equipaje luego de ser recepcionado y etiquetado por el explotador aéreo (la aerolínea) es colocado en la faja transportadora que lo trasladará hacia el primer nivel de inspección (máquina de Rayos X), en esta etapa se alerta y detecta posibles explosivos en los equipajes inspeccionados de tal forma que la máquina decide si el equipaje es considerado “rechazado” (no aprobado) o “aprobado” en función de lo observado por la misma. En caso la máquina detecte algo sospechoso envía el equipaje al segundo nivel de inspección, emitiendo una alarma hacia los operadores que se encuentran ubicados en el Centro de Control de Equipaje.

En el nivel # 1 no intervienen operadores ya que las imágenes de los equipajes “rechazados” son transferidas automáticamente al servidor de las estaciones (computadoras) del nivel # 2 para que el operador realice una inspección visual.

- **Nivel # 2 - Inspección visual de los operadores, mediante la utilización de cinco (05) estaciones de trabajo (computadoras):**

En el nivel # 2 de inspección los operadores del Centro de Control de Equipaje evaluarán durante un lapso de 12 segundos la presencia de algún objeto o material prohibido dentro de los equipajes, de comprobarse esto el equipaje será derivado hacia el nivel # 3 de inspección. Las imágenes transferidas del nivel # 1 serán inspeccionadas vía computadora en este nivel # 2, identificando a mayor detalle que los diversos componentes no posean artefactos prohibidos. Si durante el periodo de evaluación de 12 segundos el operador del nivel # 2 de inspección no tomase decisión alguna, el equipaje automáticamente se trasladará hacia el nivel # 3 de inspección, de lo contrario el equipaje se derivará al carrusel de recojo de equipajes asignado.

- **Nivel # 3 - Equipo Automático de Rayos X:**

En el nivel # 3 de inspección el equipaje es inspeccionado por una segunda máquina de Rayos X con mayor detalle. Mediante un análisis más extenso que en el Nivel # 1, la máquina de Rayos X realiza una serie de vistas en diagonal y transversal al equipaje otorgando una foto más fina y detallada del equipaje. La máquina decide si el equipaje es aprobado o en su defecto enviado al nivel # 4, para lo cual envía la imagen al operador que se encuentra a cargo del control de dicha máquina.

- **Nivel # 4 - Inspección visual de los operadores, mediante la utilización de estaciones de trabajo (computadoras):**

Este operador determina mediante la utilización de funciones y herramientas más avanzadas, proporcionadas por la estación de trabajo (computadora), si los objetos sospechosos identificados en el proceso del nivel # 3 representan realmente una amenaza. Luego de la inspección del nivel # 4, los equipajes “aprobados” serán colocados nuevamente en el sistema de manejo de equipaje para que así sigan el recorrido hacia su vuelo de destino, mientras que los no aprobados pasarán al nivel # 5.

- **Nivel # 5 - Inspección física:** El equipaje que permanezca “no-aprobado”, luego de la inspección del nivel # 4, estará sujeto a la inspección física en el nivel # 5, en el cual:
 - i. En caso se sospeche que se trate de material explosivo se notificará a personal de EDEX y se procederá a evacuar la zona sin manipular en ningún momento el equipaje involucrado. Personal de EDEX procederá a trasladar el equipaje sospechoso hacia la zona denominada Punto I, para efectuar la revisión correspondiente. Este traslado lo realizarán en el contenedor transportador de explosivos con que cuentan.
 - ii. En caso de detectarse algún tipo de sustancias peligrosas se notificará al personal de supervisión de la/s aerolínea/s involucrada/s, procediéndose a realizar el traslado del equipaje hacia la oficina de registro de seguridad ubicada en el 1er. piso del Terminal, con la finalidad de realizar la revisión del equipaje de manera manual en presencia del pasajero.
 - iii. Si se sospecha del posible transporte de sustancias psicoactivas, se coordinará con personal especializado de la PNP (DIRANDRO) y/o personal de la Brigada de Operaciones Especiales de la Aduana Aérea (BOES), a efectos de constatar, en presencia del dueño del equipaje, el contenido del mismo. Para tales efectos, el equipaje será trasladado hacia la oficina de registro de seguridad ubicada en el 1er piso del terminal.
 - iv. Adicionalmente al equipo descrito en los 5 niveles para equipaje estándar, existe una estación de rayos X ‘offline’ para inspección de equipaje sobredimensionado, el mismo que será inspeccionado en una máquina de Rayos X individual con un sistema de puertas dobles.