

INFORME CONJUNTO N° 00048-2022-IC-OSITRAN
(GRE-GAJ)

Para : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**
Gerente General

De : **RICARDO QUESADA ORÉ**
Gerente de Regulación y Estudios Económicos

VICTOR ARROYO TOCTO
Gerente de Asesoría Jurídica (e)

Asunto : Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN.

Fecha : 02 de junio de 2022

I. OBJETO

1. Emitir pronunciamiento sobre la impugnación interpuesta por la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional (en adelante, AETAI) contra la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN, que aprobó los nuevos niveles de Tarifas Máximas que debe aplicar la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A. por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V.

II. ANTECEDENTES

2. La Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial - Corpac S.A. (en adelante, Corpac) fue creada como una empresa pública, mediante Decreto Supremo promulgado el 25 de junio de 1943, transformándose en el año 1981 en una empresa de propiedad exclusiva del Estado. Está sujeta al régimen legal de las personas jurídicas de derecho privado y organizada como una Sociedad Mercantil a través del Decreto Legislativo N° 99; siendo su objeto social, entre otros, operar, equipar y conservar aeropuertos comerciales al tránsito aéreo, incluyendo las dependencias, servicios, instalaciones y equipos requeridos por la técnica aeronáutica, así como administrar, operar y conservar los servicios de ayuda a la aeronavegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y demás servicios técnicos necesarios para la seguridad de las operaciones aéreas en el país. Asimismo, Corpac se rige por la Ley de Actividad Empresarial del Estado, por la Ley General de Sociedades y por su Estatuto Social.
3. El 12 de mayo de 2004, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2004-CD/OSITRAN¹, sustentada en el Informe “Revisión de Tarifas de los Servicios Regulados que provee Corpac S.A.”, se aprobaron las Tarifas Máximas que debe aplicar Corpac por los servicios aeronáuticos que prestaba en los aeropuertos bajo su administración, dentro de los que se encontraban los servicios aeroportuarios de los Grupos I, II, III y IV; precisándose en el segundo párrafo del numeral 4 de la Exposición de Motivos de la referida Resolución que el Grupo V está conformado por los 36 aeropuertos restantes administrados por Corpac y que “(...) las tarifas que se propone aplicar a este último grupo son las mismas que se proponen para el Grupo IV”.
4. Mediante la Carta N° GG-311-2021-O/6, recibida el 03 de mayo de 2021, Corpac solicitó el inicio del procedimiento de revisión tarifaria de los servicios aeroportuarios prestados en el aeropuerto de Cusco y los aeródromos de Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V.
5. El 12 de agosto de 2021, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 0035-2021-CD-

¹ Publicada el 22 de mayo de 2004 en el diario oficial El Peruano.

OSITRAN², sustentada en el Informe Conjunto N° 00093-2021-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), se aprobó el inicio del procedimiento de revisión tarifaria solicitado por Corpac.

6. El 07 de enero de 2022, se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 0002-2022-CD-OSITRAN³, a través de la cual se dispuso la publicación en el diario oficial El Peruano y en el portal web institucional, de la Propuesta Tarifaria del Ositrán y documentos anexos. Asimismo, se dispuso que se lleve a cabo una Audiencia Pública a realizarse en un plazo no menor de quince (15) días hábiles, ni mayor de veinte (20) días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación de dicha Resolución. De igual manera, se otorgó un plazo de veinte (20) días hábiles para que los interesados remitan por escrito sus comentarios o sugerencias al Ositrán, el cual vencía el 11 de febrero de 2022.
7. Dicha Resolución y los documentos que la acompañan fueron notificados a la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, la DGAC), Corpac y Municipalidad Distrital de Vista Alegre (en adelante, la MDVA) mediante los Oficios N° 0005, 0006 y 0007-2022-SCD-OSITRAN. Asimismo, fue publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de enero de 2022.
8. Del 17 de enero al 11 de febrero de 2022, se recibieron comentarios a la Propuesta Tarifaria del Ositrán, de parte de Corpac, la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI y la Asociación Internacional de Transporte Aéreo Sucursal de Perú – IATA Perú.
9. El 23 de febrero de 2022, se llevó a cabo una reunión con IATA Perú donde esta expuso los principales criterios metodológicos de su estimación de la recuperación de la demanda de pasajeros en Perú.
10. El 28 de febrero de 2022, a través del Oficio N° 00049-2022-GRE-OSITRAN, se solicitó a IATA Perú el documento tomado como fuente de los datos de la recuperación de la demanda de pasajeros en Perú, considerados en sus comentarios presentados. Asimismo, en esa misma fecha, a través del Oficio N° 00050-2022-GRE-OSITRAN, se solicitó a Corpac información de sustento con respecto a los comentarios formulados por esta en relación con las inversiones proyectadas en la Propuesta Tarifaria del Ositrán.
11. El 25 de marzo de 2022, mediante Memorando N° 0065-2022-GRE-OSITRAN, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General, entre otros, el Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” emitido en esa misma fecha, elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y por la Gerencia de Asesoría Jurídica del Ositrán, en lo relativo a la evaluación de los aspectos jurídicos relacionados al procedimiento de revisión tarifaria, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de Tarifas del Ositrán (RETA).
12. Con posterioridad a la remisión del Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” indicado en el párrafo anterior, el día 28 de marzo de 2022, IATA Perú remitió el documento denominado “Annex - Overview of Forecasting Framework”⁴.
13. En la Sesión del Consejo Directivo del 06 de abril de 2022, se consideró pertinente incorporar dicho documento remitido por IATA Perú en el Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” remitido a través del Memorando N° 00065-

² Publicada el 18 de agosto de 2021 en el diario oficial El Peruano.

³ Publicada el 14 de enero de 2022 en el diario oficial El Peruano.

⁴ Cabe indicar que, mediante Oficio N° 00228-2022-GG-OSITRAN notificado el 01 de junio de 2022, la Gerencia General del Ositrán comunicó a IATA que, en vista de que no había respondido el requerimiento de subsanación de su solicitud de confidencialidad formulado a través del Oficio N° 0097-2022-GG-OSITRAN, se procedía considerar la información materia de la referida solicitud como pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 del Reglamento para el Ingreso, Determinación, Registro y Resguardo de la Información Confidencial presentada ante Ositrán, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2003-CD-OSITRAN.

2022-GRE-OSITRAN, así como incorporar precisiones adicionales.

14. En atención a ello, el 06 de abril de 2022, mediante Memorando N° 00077-2022-GRE-OSITRAN la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General el Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” - el cual incluye la matriz de comentarios- elaborado por dicha Gerencia con la participación de la Gerencia de Asesoría Jurídica del Ositrán en lo relativo a la evaluación de los aspectos jurídicos relacionados al procedimiento tarifario, en el cual se incorporan las precisiones indicadas en la sesión del día 06 de abril de 2022; así como el proyecto de resolución tarifaria correspondiente y su exposición de motivos.
15. Mediante Resolución del Consejo Directivo N° 00012-2022-CD-OSITRAN, de fecha 07 de abril de 2022, el Consejo Directivo aprobó los nuevos niveles de Tarifas Máximas que debe aplicar la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A., por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2024, sobre la base del Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” del 06 de abril de 2022 (en adelante, Informe Final), el cual forma parte integrante de dicha resolución.
16. La Resolución señalada en el párrafo precedente fue publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de abril de 2022. Asimismo, fue notificada el día 08 de abril de 2022 a Corpac a través del Oficio N° 0042-2022-SCD-OSITRAN, y a la DGAC a través del Oficio N° 0042-2022-SCD-OSITRAN, mientras que el día 22 de abril de 2022 fue notificada a la Municipalidad Distrital de Vista Alegre a través del Oficio N° 0044-2022-SCD-OSITRAN.
17. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 00015-2022-CD-OSITRAN publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de abril de 2022⁵ -en aplicación del artículo 212 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General⁶-, se aprobó, con efecto retroactivo, la rectificación del error material detectado en el artículo 1° de la Resolución del Consejo Directivo N° 00012-2022-CD-OSITRAN, del 07 de abril de 2022, la cual aprobó los nuevos niveles de Tarifas Máximas que debe aplicar la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A., por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2024⁷.
18. Con fecha 06 de mayo de 2022, mediante la Carta N° 0042-2022-GG/AETAI, AETAI interpuso Recurso de Reconsideración contra la mencionada Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN⁸. Dicho documento fue posteriormente complementado por la Carta N° 0043-2022-GG/AETAI, recibida el 09 de mayo de 2022.
19. A través de los Oficios Nros. 00091-2022-GRE-OSITRAN⁹, 00092-2022-GRE-OSITRAN¹⁰ y 00093-2022-GRE-OSITRAN¹¹, se comunicó a Corpac, la MDVA y la DGAC del recurso impugnativo presentado por AETAI.

⁵ Sustentada en el Informe Conjunto N° 00034-2022-OSITRAN (GRE-GAJ), el cual forma parte integrante de la mencionada Resolución.

⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

⁷ La Resolución de Consejo Directivo N° 00015-2022-CD-OSITRAN fue notificada el día 22 de abril de 2022 a Corpac a través del Oficio N° 0046-2022-SCD-OSITRAN, y a la DGAC a través del Oficio N° 0045-2022-SCD-OSITRAN, mientras que el día 10 de mayo de 2022 fue notificada a la Municipalidad Distrital de Vista Alegre a través del Oficio N° 0047-2022-SCD-OSITRAN.

⁸ Rectificada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00015-2022-CD-OSITRAN.

⁹ Notificado a Corpac el día 13 de mayo de 2022.

¹⁰ Es de señalar que, a la fecha de emisión del presente informe, aún no ha sido recibido el cargo de notificación de dicho documento.

¹¹ Notificado a la DGAC el día 12 de mayo de 2022.

20. Con fecha 19 de mayo de 2022, Corpac remitió la Carta N° GG.409. 2022.O/6, mediante la cual emite comentarios a los argumentos expuestos por AETAI en su recurso de reconsideración. Asimismo, formula cuestionamientos sobre el análisis efectuado por el Regulador en el Informe Final que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V.

III. ANÁLISIS

III.1. Sobre la admisibilidad y procedencia del recurso de reconsideración

21. A continuación, se analizará si el recurso de reconsideración interpuesto por AETAI y la carta presentada por Corpac referidos en el acápite precedente, cumplen con los requisitos previstos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, (en adelante, TUO de la LPAG), así como en el RETA.
22. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 219¹² del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 217¹³ del mismo cuerpo normativo, los administrados tienen la facultad de ejercer, en vía administrativa, su derecho de contradicción contra actos administrativos que se suponen violan, desconocen o lesionan un derecho o interés legítimo. Asimismo, el artículo 219 antes indicado establece que, el recurso de reconsideración debe ser interpuesto ante el mismo órgano que dictó el acto administrativo que es materia de impugnación, debiendo sustentarse en nueva prueba, salvo que se trate de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia, en cuyo caso no se requiere nueva prueba.
23. Por su parte, el artículo 221 del TUO de la LPAG dispone que el recurso administrativo que se interponga debe identificar el acto que se recurre, así como debe cumplir con los demás requisitos que el artículo 124 de la citada norma. Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 218 del TUO de la LPAG, el plazo para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días hábiles perentorios, vencidos los cuales se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto¹⁴.
24. En línea con el TUO de la LPAG, el artículo 43 del RETA dispone que, frente a las resoluciones que aprueben la fijación, revisión o desregulación de tarifas relativas a los servicios prestados por las Entidades Prestadoras, y frente a las resoluciones que pongan fin al procedimiento correspondiente, cabe la interposición de un recurso de reconsideración ante el Consejo Directivo del Ositrán. Asimismo, señala que dicho órgano contará con un plazo máximo de

¹² "Artículo 219.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación."

¹³ "Artículo 217. Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo. (...)"

¹⁴ Conforme con lo previsto por el artículo 222 del TUO de la LPAG, cuyo tenor es el siguiente: "*Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto."*

Respecto al cómputo del plazo, se debe tener en cuenta también lo dispuesto por el artículo 146 del TUO de la LPAG que señala lo siguiente:

"Artículo 146. Término de la distancia

146.1. Al cómputo de los plazos establecidos en el procedimiento administrativo, se agrega el término de la distancia previsto entre el lugar de domicilio del administrado dentro del territorio nacional y el lugar de la unidad de recepción más cercana a aquél facultado para llevar a cabo la respectiva actuación.

146.2. El cuadro de términos de la distancia es aprobado por la autoridad competente. En caso que el titular de la entidad no haya aprobado el cuadro de términos de la distancia correspondiente, debe aplicar el régimen establecido en el Cuadro General de Términos de la Distancia aprobado por el Poder Judicial."

treinta (30) días para resolver el mencionado recurso impugnativo¹⁵.

25. En síntesis, los requisitos concurrentes que son necesarios para la interposición del recurso de reconsideración son las siguientes:
- (i) Que se interponga ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de impugnación.
 - (ii) Que se sustente en nueva prueba, salvo que se trate de la impugnación de un acto administrativo emitido por un órgano que constituye única instancia.
 - (iii) Que se interponga dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir de la notificación del acto o resolución que se pretende impugnar.
 - (iv) Que interponga el recurso aquel administrado que tiene legítimo interés pues el acto administrativo le es aplicable y le ocasiona un agravio.
 - (v) Que el escrito contenga los requisitos de forma previstos en el artículo 124¹⁶ del TUO de la LPAG.

a) Sobre el recurso de reconsideración interpuesto por AETAI

26. Al respecto, a través del escrito presentado el 06 de mayo de 2022, AETAI interpuso su recurso de reconsideración ante el mismo órgano que emitió dicha resolución, por lo que se entiende cumplido el primer requisito.
27. En cuanto al segundo requisito, de acuerdo con el artículo 219 de TUO de la LPAG, en los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. En el presente caso, se debe tener en cuenta que, conforme con el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (LMOR), el Ositrán ejerce la función reguladora dentro de su respectivo ámbito de competencia. Dicha función reguladora es ejercida de manera exclusiva por el Consejo Directivo del OSITRAN, de conformidad con el artículo 2 del Decreto Supremo N° 042-2005-PCM, Reglamento de la LMOR¹⁷. Cabe indicar también que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LMOR, el Consejo Directivo es la máxima autoridad del Ositrán. Por tanto, el Consejo Directivo constituye una instancia única para el ejercicio de la función reguladora a cargo de este organismo regulador. Siendo ello así, de acuerdo con las disposiciones legales antes mencionadas, el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución emitida por el Consejo Directivo del Ositrán no requiere sustentarse en nueva prueba. Por tanto, el segundo requisito también se ha cumplido en el recurso de reconsideración presentado por AETAI.

¹⁵ "Artículo 43.- Medios impugnatorios

43.1. Frente a las resoluciones que aprueben la fijación, revisión o desregulación de tarifas relativas a los servicios prestados por las Entidades Prestadoras, y frente a las resoluciones que pongan fin al procedimiento; procede la interposición del recurso de reconsideración de conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 y la Ley N° 27838.

43.2 El Consejo Directivo contará con un plazo máximo de treinta (30) días para resolver el recurso de reconsideración con base en el informe elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Jurídica".

¹⁶ "Artículo 124.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.

2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.

3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.

4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.

5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio.

6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.

7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados".

¹⁷ En concordancia con las disposiciones de la LMOR y su Reglamento citadas, el artículo 17 del Reglamento General de OSITRAN (aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y modificatorias) establece también que la función reguladora corresponde de manera exclusiva al Consejo Directivo. De igual forma, se recoge en los artículos 5 y 6 del REGO.

28. Asimismo, conforme lo establece el numeral 144.1 del artículo 144 del TUO de la LPAG, el plazo expresado en días es contado a partir del día hábil siguiente de aquel en que se practique la notificación o la publicación del acto administrativo. Por ello, atendiendo a que AETAI tomó conocimiento de la Resolución impugnada el 13 de abril de 2022 (fecha de publicación de la mencionada Resolución en el diario oficial El Peruano) y que el recurso de reconsideración fue interpuesto por AETAI el 06 de mayo de 2022 y complementado mediante escrito de fecha 09 de mayo de 2022, se verifica el cumplimiento del tercer requisito.
29. Adicionalmente, AETAI constituye una Organización Representativa de Usuarios, en tanto que, conforme a su objeto social, agrupa a las personas naturales y jurídicas que realizan servicio de transporte aéreo regular o no regular de pasajeros y/o carga en el Perú. Siendo ello así, AETAI cuenta con legítimo interés para interponer recurso de reconsideración contra el acto administrativo en cuestión, por lo que el cuarto requisito ha sido cumplido.
30. Además, se verifica que el recurso de reconsideración interpuesto consigna los requisitos de forma previstos en el artículo 124 del TUO de la LPAG, cumpliéndose así con el quinto requisito.
31. En conclusión, el recurso administrativo interpuesto por AETAI ha cumplido con todos los requisitos de admisibilidad y procedencia establecidos en el TUO de la LPAG.

b) Sobre la Carta N° GG.409. 2022.O/6 presentada por Corpac

32. Como se indicó en la sección de antecedentes el presente informe, mediante Carta N° GG.409. 2022.O/6 presentada por Corpac con fecha 19 de mayo de 2022, además de manifestar su posición sobre los argumentos expuestos por AETAI en su recurso de reconsideración, Corpac señaló que este Regulador no habría tenido en consideración en el Informe Final que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, lo siguiente:

- 1) *La contabilidad regulatoria año 2021 debidamente auditada y presentada al Regulador la misma que ha contado con la aprobación correspondiente, dado que los costos del año 2020 reflejan una situación atípica de plena pandemia.*
- 2) *De la fuente de información de documento macroeconómico multianual y que se encuentra actualizada⁹.*
- 3) *El gasto de personal necesario para la prestación de los servicios aeroportuarios en los años 2023 hacia adelante en cumplimiento de las regulaciones aeronáuticas¹⁰.*

⁹ Con respecto a la proyección de los costos operativos, considerar una tasa de crecimiento vegetativo del 2% no sería lo más adecuado dado que Corpac S.A. ha incorporado el uso del indicador de la inflación del Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2022-2025 en sus Estados Financieros y Presupuestos para el año 2022.

¹⁰ Con el objetivo de consistencia metodológica es necesario que el regulador revise e incorpore la información financiera y operativa de Corpac relacionada al último año, la data de variables macroeconómicas debe ser actualizada hasta el 2021.

33. Cabe señalar que, al formular dichos cuestionamientos, Corpac hace alusión al “*informe final de la propuesta tarifaria de OSITRAN donde determina las tarifas para los servicios aeroportuarios mediante la Resolución N° 012-2022-CD y N°015-2022-CD*”.
34. Al respecto, y tal como se señaló en la sección de antecedentes del presente informe, el Informe Final que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, es el Informe “Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A.” de fecha 06 de abril de 2022. En efecto, dicho Informe Final sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas antes señalados los cuales fueron aprobados mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 0012-2022-CD-OSITRAN de fecha 07 de abril de 2022 y notificado a Corpac el día 08 de abril de 2022 mediante Oficio N° 0042-2022-SCD-OSITRAN.
35. Por su parte, la Resolución de Consejo Directivo N° 0015-2022-CD-OSITRAN de fecha 20 de

abril de 2022 y notificada a Corpac el día 22 de abril de 2022 mediante Oficio N° 0046-2022-SCD-OSITRAN, únicamente se limita a rectificar, con efecto retroactivo, el error material incurrido en el Artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 0012-2022-CD-OSITRAN, en aplicación de la potestad con la que cuenta este Regulador conforme a lo establecido en el artículo 212 del TUO de la LPAG. Lo anterior, sobre la base del Informe Conjunto N° 00034-2022-OSITRAN (GRE-GAJ), el cual sustenta la identificación del mencionado error material a efectos de que se proceda con su rectificación conforme a lo dispuesto en el artículo 212 previamente indicado.

36. Dicho esto, de la revisión del documento remitido por Corpac, se advierte que los puntos de la cita anterior representan petitorios adicionales que tienen la naturaleza de un recurso impugnativo; por lo que, en aplicación de lo previsto en el numeral 3 del artículo 86¹⁸ y 223¹⁹ del TUO de la LPAG corresponde encauzarlos de oficio como un recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN²⁰.
37. Al respecto, como se ha indicado previamente, el inciso 218.2 del artículo 218 del TUO de la LPAG establece que el plazo máximo para interponer el recurso de reconsideración contra los actos administrativos que se considere que vulneran un derecho o interés de algún interesado es de quince (15) días hábiles, siendo dicho plazo de carácter perentorio.
38. En tal sentido, dado que el Informe Final que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V que forma parte integrante de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN²¹ fue notificado a Corpac el día 08 de abril de 2022, el plazo de 15 días hábiles para reconsiderar venció el 04 de mayo de 2022. Siendo ello así, en la medida que el recurso de reconsideración presentado por Corpac respecto de los puntos señalados previamente ha sido presentado con fecha 19 de mayo de 2022, el mismo deviene en extemporáneo; en consecuencia, debe ser declarado improcedente.

III.2. Análisis de los argumentos de fondo del recurso de reconsideración presentado por AETAI.

39. AETAI interpone un recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN en el cual cuestiona los siguientes aspectos:
 - i. La inclusión de los terrenos en el flujo de caja con el que se formularon los nuevos niveles tarifarios; y,
 - ii. Los gastos de personal considerados en la formulación de los nuevos niveles tarifarios.
40. A continuación, se procederá a evaluar los argumentos esgrimidos por AETAI en su recurso

¹⁸ "Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

(...)"

¹⁹ "Artículo 223.- Error en la calificación

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter".

²⁰ De los cuestionamientos formulados por Corpac a través de la Carta N° GG.409. 2022.O/6, queda claro que los mismos no se encuentran orientados a cuestionar los fundamentos del Informe Conjunto N° 00034-2022-OSITRAN (GRE-GAJ) que sustentó y forma parte integrante de la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2022-CD-OSITRAN, la cual se limitó a rectificar con efecto retroactivo el error material identificado en el Artículo 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN; sino que se encuentran orientados a cuestionar el Informe "Revisión extraordinaria de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial – Corpac S.A." de fecha 06 de abril de 2022, que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas que debe aplicar Corpac, por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, vigentes hasta el 31 de diciembre de 2024, aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN.

²¹ Cuyo error material consignado en su artículo 1 fue rectificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0015-2022-CD-OSITRAN.

de reconsideración.

III.2.1. Sobre la inclusión de los terrenos en el flujo de caja

41. AETAI cuestiona que se haya considerado en el flujo de caja para la determinación de los servicios aeroportuarios, los terrenos sobre los cuales se encuentran los aeropuertos administrados por Corpac, bajo los siguientes fundamentos:
- i. Corpac no realizó ninguna inversión en la adquisición de los terrenos. Estos no fueron adquiridos por Corpac, sino que fueron adquisiciones realizadas por el Estado Peruano, que posteriormente fueron transferidas a Corpac²².
 - ii. En el caso del Aeropuerto Alejandro Velazco Astete (Cusco), la propiedad de los terrenos del aeropuerto recae en la Municipalidad y el Gobierno Regional de Cusco. De igual forma, en el caso del resto de aeropuertos regionales, la propiedad de estos ha sido transferida a los Gobiernos Regionales, siendo estos los propietarios de dichos aeropuertos.
 - iii. En todos los casos, Corpac actúa como un gestor de la infraestructura aeroportuaria, donde los terrenos son cedidos para su uso, pero no implica que Corpac los haya adquirido con fondos provenientes de la recaudación tarifaria, en cuyo caso sí se justificaría su posible inclusión en el activo base.
 - iv. Para que la tarifa refleje la inversión que Corpac ha realizado en los aeropuertos, es necesario que se verifique cuánto de la infraestructura ha sido realmente construida por Corpac y cuánto proviene del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC o de las Fuerzas Armadas.
 - v. Según Graham y Morrell (2017)²³, los terrenos usualmente no son depreciados y frecuentemente no son incluidos en los aeropuertos a no ser que formen parte de alguna edificación u otra estructura. En esa línea, AETAI señala que, de acuerdo con dichos autores, los terrenos pueden ser incluidos en el activo base, siempre y cuando, estos hayan sido adquiridos por el operador aeroportuario para una expansión del aeropuerto.
 - vi. Al no ser Corpac el propietario de dichos terrenos, el costo de oportunidad de estos no pertenecería a Corpac. El costo de oportunidad de Corpac es cero, por lo que dichos terrenos no deben ser considerados en la determinación de las tarifas.
42. Por su parte, mediante la Carta N° GG.409. 2022.O/6, Corpac manifestó posición sobre los cuestionamientos de AETAI, resaltando el hecho que este último solicita la exclusión de los terrenos sin considerar que los mismos son necesarios para la prestación de los servicios. Asimismo, señala lo siguiente:

- En cuanto a los **puntos i) y v)**, Corpac sostiene que la forma de adquisición del terreno no

²² AETAI señala que, una muestra de ello es el caso del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, como lo señala Corpac en su Memoria del Año 2001. En particular, cita el siguiente texto de dicho documento:

"[...] Otro aspecto de incidencia negativa en la gestión de la Empresa fue la transferencia a título gratuito al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, de los terrenos y edificaciones del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, derivado del proceso de concesión, que generó un gasto extraordinario de S/. 100'743,780, aspecto que se constituyó en el factor principal que al cierre del año 2001 la Corporación registre una pérdida del orden de S/. 44'409,491. [...]"

Fuente: Sección "Finanzas" de la "Memoria CORPAC S.A. 2001". CORPAC. 3.

Sobre ello, AETAI afirma que, si la transferencia de los terrenos y edificaciones se realizó "gratis", muestra que Corpac no adquirió los activos, sino que estos fueron entregados por el Estado para su administración o gestión. O en su defecto, el Estado entregó los fondos necesarios para que Corpac adquiriera los terrenos. Por consiguiente, CORPAC no utilizó tarifas aeroportuarias para financiar la adquisición de terrenos en los aeropuertos que estaban y están bajo su administración.

²³ Graham, A. y Morrel P. (2017). "Airport Finance and Investment in the Global Economy". Routledge.

es relevante, pues pasa a formar parte del activo aeroportuario y representa gastos de gestión que deben cubrirse debido a que forman parte de la gestión aeroportuaria.

- Con relación al **punto ii)**, Corpac señala que los terrenos en los que se encuentran los aeropuertos bajo su administración son de su propiedad legal y se encuentran inscritos en registros públicos; asimismo, indica que, a la fecha, no se ha entregado a los Gobiernos Regionales ningún terrero a nombre de Corpac²⁴. En el caso particular del terreno en el cual opera el aeropuerto de Cusco, señala lo siguiente:

“Los terrenos del Aeropuerto Internacional de Cusco “Alejandro Velasco Astete” son de propiedad de Corpac S.A. y está registrados formalmente a nombre de nuestra empresa e inscritas en las partidas N° 11042276 y N° 11004687 del Registro de Predios de la Oficina Registral del Cusco, debido a lo cual cumplimos con los pagos que corresponden a la propiedad por cuanto estamos a cargo de su administración y operación.

(...)

La aseveración de AETAI carece de sustento por cuanto no se ha hecho ninguna transferencia de las propiedades de Corpac S.A. a los gobiernos regionales.”

- En lo que respecta a los **puntos iii) y iv)**, Corpac afirma que AETAI desconoce la Ley de Aeronáutica Civil, según la cual la entidad responsable de la construcción y rehabilitación de la infraestructura aeroportuaria es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, siendo que dicha infraestructura es luego transferida a Corpac para su gestión y mantenimiento. Asimismo, indica que lo expresado por AETAI demuestra desconocimiento de las responsabilidades del Estado y de los operadores de aeródromo -como lo es Corpac- contenidas en dicha Ley; y enfatiza que toda la infraestructura aeroportuaria recibe mantenimiento de su parte, así como inversiones que tienden a mejorar la calidad de los servicios que se brindan a los usuarios.

Además, acota que la transferencia de terrenos por parte del Estado fue en calidad de aporte del accionista, dada la constitución de Corpac como una empresa pública de derecho privado. En ese orden, sostiene que *“el costo de los terrenos debe formar parte de la determinación de las tarifas, que son el mecanismo de recuperación de los activos que inciden en la prestación de servicios. Ello independiente de la modalidad de ingreso al Activo Total de la empresa, sea por adquisición a terceros o por aporte de accionistas.”*

Por último, Corpac agrega que el hecho de que los terrenos hayan sido donados por el Estado no significa que no puedan conllevar un coste de capital o rendimiento implícito por su valor y utilización, pues estos terrenos forman parte del activo fijo de la empresa, revelado en el Estado Financiero de la situación financiera de la empresa y en el informe de Contabilidad Regulatoria (formatos 5 y 11). A su vez, señala que sus registros contables y la presentación de la información financiera es efectuada en base a su Manual de Políticas Contables alineado a las Normas Internacionales de Información Financiera – NIIF.

43. Sobre el particular, es necesario señalar que, durante el curso del procedimiento de revisión tarifaria, AETAI cuestionó la inclusión de los terrenos en el activo base, señalando fundamentalmente que:
- i) Los terrenos donde se desenvuelve la actividad aeroportuaria de Corpac podrían haber sido cedidos o adquiridos por el Estado; de manera que se trataría de activos que no necesariamente habrían sido comprados por Corpac con la finalidad de prestar servicios aeroportuarios. Por tanto, no involucraría una inversión adicional para Corpac;
 - ii) De acuerdo con OACI y IATA, las tarifas únicamente deben reflejar los costos de operación de usar los terrenos para la provisión de los servicios aeronáuticos y no su valor contable o de mercado. Por su parte, en el caso particular de Corpac, se estaría considerando el valor del terreno porque está registrado en su Balance General; sin

²⁴ En cuanto al aeródromo de Nazca, Corpac manifiesta que el terreno corresponde a una donación realizada por la municipalidad distrital de Vista Alegre el 27.11.2001; y que, posteriormente, la municipalidad viene llevando un proceso judicial contra Corpac sobre ineficacia de acto jurídico.

embargo, dicho valor no está asociado con ningún proyecto de expansión que Corpac haya implementado en alguno de sus aeropuertos, ni responde a alguna renta que esté pagando por la utilización de estos terrenos; y,

- iii) En la experiencia internacional, usualmente los terrenos son considerados en los activos base para la determinación de las tarifas cuando se adquiere el aeropuerto (que incluye la adquisición de los terrenos) o en su defecto, cuando se compra terrenos para ejecutar proyectos de expansión aeroportuaria. Solo en dichos casos, se justificaría la inclusión de estos activos en la determinación de las tarifas.
44. Al respecto, en el Informe Final se desestimaron los comentarios de AETAI señalando que el valor de los terrenos debe ser incorporado en el activo base, toda vez que su utilización para la prestación de los servicios conlleva un costo de oportunidad; es decir, de no ser empleados los terrenos en la prestación de los servicios aeroportuarios, estos podrían ser empleados en otra actividad económica.
45. Dicho esto, los argumentos esgrimidos por AETAI en su recurso de reconsideración, en esencia, ya han sido planteados durante el procedimiento de revisión tarifaria, agregando en esta oportunidad ciertas afirmaciones y alegatos en la misma línea; es decir, que los terrenos no deben ser incluidos en el flujo de caja debido a que estos no han significado una inversión para Corpac, sino que se los ha entregado el Estado Peruano para la explotación de los aeródromos y que, incluso, algunos ya han sido transferidos a los gobiernos regionales.
46. En vista de ello, resulta pertinente señalar que el planteamiento de AETAI sería concordante con la metodología de Costos Incrementales, la cual -según el RETA- consiste en establecer el nivel tarifario de un servicio sobre la base del costo adicional que implica su prestación, siendo que dichos costos adicionales deben corresponder estrictamente a los costos de operación, mantenimiento y gastos de capital.
47. Sin embargo, tal como se señaló en la Resolución de Consejo Directivo N° 00035-2021-CD-OSITRAN y el Informe Conjunto N° 00093-2021-IC-OSITRAN (GRE-GAJ) que la sustenta, el Regulador estableció que en el presente procedimiento de revisión tarifaria se utilizaría la metodología de Costo de Servicio, la cual de acuerdo con lo establecido en el Anexo I del RETA consiste en establecer el nivel tarifario de un servicio a partir del **costo económico** en que incurre la empresa para proveerlo. Ello, en líneas generales se sintetiza en la siguiente ecuación²⁵:

$$T * q = Co + r * BA + D + I$$

Donde:

- T* : Nivel tarifario del servicio regulado
q : Cantidad del servicio regulado
Co : Costos operativos
r : Costo de oportunidad del capital (tasa de retorno regulada)
BA : Base de activos
D : Depreciación del capital
I : Impuestos

48. Así, en lo que concierne a los terrenos, estos no fueron considerados como inversiones -como erróneamente plantea AETAI- sino que fueron considerados como parte de la base de activos o base de capital. Al respecto, el Anexo II del RETA define esta variable de la siguiente manera:

²⁵ Cabe indicar que, de acuerdo con lo previsto en el Anexo I del RETA, para la determinación de las tarifas bajo este enfoque regulatorio es usual emplear un flujo de caja descontado, ya que permite la comparación de los flujos de ingresos, costos e inversiones de la empresa a lo largo de periodos de tiempo que abarcan varios años; así, el nivel tarifario se obtiene de manera indirecta mediante la construcción de un flujo de caja económico que será descontado a una tasa de retorno equivalente al costo de oportunidad del capital de la empresa, de modo que el valor actual de los ingresos es igual al valor actual de los costos económicos.

“f) Base de capital

La base de capital de la empresa corresponde al stock de capital menos la depreciación acumulada. Para efectos del cálculo se tomará como base de capital al stock neto de la empresa sin hacer distinción de la fuente de financiamiento empleada para su adquisición (capital propio o endeudamiento).

El Regulador únicamente reconocerá en la base de capital a los activos puestos en servicio: así, no podrán ser consideradas las obras en curso en tanto no formen parte del proceso productivo de la empresa. Los activos ficticios, tales como gastos de puesta en marcha de la empresa, costos de organización relacionados con fusiones que involucren a la empresa regulada, entre otros, podrán ser considerados como inversiones en intangibles e incluidos dentro de la base de capital, siempre que beneficien a los usuarios por más de un año.”

[El énfasis y subrayado son nuestros.]

49. Teniendo en cuenta ello, los terrenos que han sido considerados en el flujo de caja corresponden a los activos donde se encuentran ubicados los aeródromos bajo su administración; es decir, dichos terrenos forman parte del proceso productivo de la empresa en la medida que es en estas áreas donde se prestan los servicios aeroportuarios materia de revisión tarifaria; destacándose que dichos activos están debidamente registrados en sus Estados Financieros Regulatorios del ejercicio 2020²⁶.
50. Asimismo, debemos remarcar que, de acuerdo con el RETA, la base de capital incluye el stock neto de la empresa sin hacer distinción de la fuente de financiamiento empleada para su adquisición (capital propio o endeudamiento).
51. Con relación a ello, Corpac señala en su comunicación que la transferencia de terrenos por parte del Estado fue en calidad de aporte del accionista, dada la constitución de Corpac como una empresa pública de derecho privado. Al respecto, debe recordarse que Corpac se creó mediante Decreto Supremo promulgado el 25 de junio de 1943 como una empresa pública, transformándose en el año 1981 en una empresa de propiedad exclusiva del Estado²⁷. Así, el titular del 100% de las acciones de Corpac es FONAFE, en representación del Estado Peruano. De esta manera, el cuestionamiento de AETAI con respecto a que los terrenos no deberían formar parte del capital base debido a que no fueron adquiridos por Corpac sino por el Estado Peruano, carece de fundamento.
52. En ese orden, como se señaló en el Informe Final que sustenta la Resolución materia de impugnación, la utilización de los terrenos para la prestación de los servicios aeroportuarios conlleva un costo de oportunidad para la empresa, equivalente al retorno que podría obtener

²⁶ Es de señalar que los Estados Financieros de Corpac son auditados anualmente por una firma auditora contratada directamente por la Contraloría General de la República (CGR) mediante un proceso de contratación basado en la normativa vigente de la CGR. La firma auditora encargada de realizar la referida auditoría financiera también se encarga de realizar la auditoría a la contabilidad regulatoria de Corpac. Así, tanto el dictamen de la auditoría financiera, como sus Estados Financieros Regulatorios, correspondientes al ejercicio 2020 se emitieron sin salvedades.

Específicamente, sobre la cuenta contable propiedades, planta y equipos, la nota 12 del informe de auditoría financiera señala lo siguiente:

“Los valores de los terrenos, edificios y maquinarias y equipo de explotación corresponden a sus valores atribuidos después de la Reestructuración de los periodos del 2011 al 2016 del Valor Atribuido de Propiedad, Planta y Equipo de Corpac S.A. de acuerdo a las NIIF, tal como se explica en el punto h) de la Nota 4.1.

(...)

Al 31 de diciembre de 2020, la Gerencia efectuó una evaluación sobre el estado de uso de sus propiedades, planta y equipo, y no ha encontrado indicios de desvalorización en dichos activos.”

Por tanto, de lo expuesto en las opiniones de los auditores, se desprende que las políticas contables empleadas por Corpac para la presentación de su información financiera son razonables y se basan en la normativa contable vigente; esto abarca, entre otros, el registro del activo fijo, que incluye los terrenos.

²⁷ Sujeta al régimen legal de las personas jurídicas de derecho privado y organizada como una Sociedad Mercantil a través del Decreto Legislativo N° 99.

en su segundo mejor uso alternativo, significando esto un costo económico para la firma.²⁸

53. Por otro lado, AETAI afirma que la propiedad de los terrenos del aeropuerto de Cusco y de los aeródromos del Grupo V ha sido transferida a los gobiernos regionales; sin embargo, Corpac ha señalado que dicha transferencia no ha ocurrido²⁹. Al respecto, teniendo en cuenta que AETAI no ha presentado evidencia que sustente sus declaraciones y que, en el flujo de caja se han incluido terrenos que se encuentran debidamente registrados como activos fijos de Corpac en sus Estados Financieros auditados de 2020, estas deben desestimarse por carecer de fundamento³⁰.
54. En cuanto a la cita que hace AETAI de Graham y Morrell (2017)³¹, esta se enmarca en la valoración de activos con fines regulatorios, señalando que la Base de Activos Regulatorios (RAB, por sus siglas en inglés) solo incluye los activos que son requeridos y utilizados por las aerolíneas que actualmente usan el aeropuerto; es decir, los activos que son empleados para la prestación de los servicios aeroportuarios. En tal sentido, lo que plantean dichos autores no se contraponen a lo que el Regulador ha considerado, pues conforme se ha explicado, los terrenos que han sido incluidos en la base de capital son activos fijos que se encuentran registrados en los Estados Financieros de Corpac, en donde se encuentra la infraestructura aeroportuaria empleada para la prestación de los servicios aeroportuarios.
55. En virtud de lo expuesto, respecto a los argumentos formulados por AETAI, debe señalarse que, la inclusión de los terrenos donde se encuentran ubicados los aeródromos en los cuales se brindan los servicios aeroportuarios materia de la presente revisión tarifaria en el flujo de caja para la determinación de las tarifas, se encuentra conforme con lo establecido en el RETA, debiendo reiterarse que, teniendo en consideración la metodología empleada en el presente caso, independientemente de la fuente de financiamiento, los terrenos forman parte de los activos de Corpac -conforme se encuentran registrados en sus Estados Financieros Auditados- los cuales forman parte del proceso productivo de la empresa pues es el área en el cual operan los aeropuertos en los cuales se brindan los servicios aeroportuarios materia de revisión tarifaria.
56. Por tanto, deben desestimarse los argumentos planteados por AETAI en este extremo.

III.2.2. Sobre los gastos de personal considerados en la formulación de los nuevos niveles máximos de las Tarifas

57. Con relación a los gastos de personal, es importante recordar que en el Informe que sustenta la Resolución materia de impugnación, se consideró dentro del flujo de caja las proyecciones para los años 2021 y 2022 que fueron remitidas por Corpac mediante correo electrónico de fecha 22 de diciembre de 2021, las cuales se encontraban sustentadas en los presupuestos aprobados por FONAFE; mientras que para los años 2023 y 2024, en la medida que las proyecciones realizadas por Corpac no contaban con la aprobación del Directorio de FONAFE, se estimaron dichos gastos considerando un crecimiento vegetativo a una tasa de 2% anual.

²⁸ En el presente caso, dicho costo económico se ve reflejado en la tasa de descuento del flujo de caja, la cual es estimada empleando la fórmula del Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC, por sus siglas en inglés); siendo que para el cálculo del costo de capital propio se utiliza el modelo de valoración de activos de capital (CAPM, por sus siglas en inglés), de acuerdo con lo previsto en el RETA.

²⁹ Cabe señalar también que, de la revisión de la información pública que se encuentra disponible, tampoco se ha verificado que dichos aeródromos hayan sido transferidos a los gobiernos regionales.

³⁰ Así, por ejemplo, AETAI menciona que el aeropuerto de Moquegua estuvo bajo la gestión del Ejército Peruano hasta el año 2019 cuando fue entregado a Corpac; y que, ni la infraestructura ni el terreno del aeropuerto fueron adquiridos por Corpac. Ante ello, Corpac ha señalado enfáticamente que "(...) la infraestructura del Ejército no está siendo considerada para la atención del servicio aeroportuario (...)"

³¹ Cabe precisar que dichos autores no indican que los terrenos solo puedan ser incluidos en el activo base si fueron adquiridos por el operador aeroportuario, como erróneamente infiere AETAI. Lo que estos autores señalan explícitamente es lo siguiente: "Es posible que se adquieran terrenos adicionales para futuras expansiones, especialmente para una pista adicional. El costo de esto generalmente se devenga hasta que dichas instalaciones ampliadas entren en funcionamiento, momento en el cual se agrega a los activos fijos. Por lo tanto, a las aerolíneas no se les cobra hasta que el terreno y los activos asociados estén operativos." En el presente caso, se han considerado terrenos donde actualmente se prestan los servicios aeroportuarios.

58. Sobre el particular, en líneas generales, AETAI cuestiona dichas proyecciones y solicita que el Regulador reconsidere los gastos de personal teniendo en cuenta la premisa de “costos eficientes”, alegando que esta no se estaría cumpliendo en las Tarifas Máximas aprobadas por las siguientes razones:
- i. Como señaló en sus comentarios presentados sobre la Propuesta Tarifaria del Ositrán³², a nivel internacional, los gastos de personal representan como máximo el 30% de los costos totales en los que incurren los aeropuertos; mientras que en el caso particular de Corpac, este valor supera el 50%. Si bien la regulación que se está haciendo no es bajo el modelo de “empresa eficiente”, sería pertinente que el Regulador analizara si es justificable que los gastos de personal de Corpac se incrementen en más de 100% de un año a otro.
 - ii. La decisión que toma FONAFE no necesariamente se sustenta en el criterio de “eficiencia de costos” que es utilizado por el Regulador. De ahí la necesidad de que se verifique hasta qué punto estos costos aprobados por FONAFE deberían ser considerados en la determinación de las tarifas aeroportuarias de Corpac.
 - iii. El incremento significativo en los costos resulta poco consistente con el número de aeropuertos que son administrados por Corpac. Entre los años 2001 y 2021, los aeropuertos que son gestionados por Corpac se han reducido casi a la mitad (de 53 en 2001 a 30 en 2021), entonces, ¿cuál sería el sustento para que los gastos de personal se incrementen en más de 100%?
 - iv. Con excepción de Cusco, el resto de los aeropuertos administrados por Corpac no tiene un número de operaciones representativo. Es decir, se trata de aeropuertos pequeños, que no necesariamente operan las 24 horas del día. En consecuencia, desde el punto de vista de las operaciones tampoco existe sustento para un incremento de más de 100% en los gastos de personal.
 - v. Si se calcula el costo medio por persona mensual en cada uno de los aeropuertos administrados por Corpac, en el periodo 2017-2020 el costo promedio está alrededor de los USD 15 000, mientras que en el 2021-2022 se incrementa a USD 31 500, lo cual no tiene ningún tipo de justificación.
59. Por su parte, mediante la Carta N° GG.409. 2022.O/6, Corpac presenta su posición respecto de los cuestionamientos de AETAI, resaltando que las obligaciones y responsabilidades de Corpac de acuerdo con la legislación nacional sobre la materia³³ exigen que, para brindar servicios seguros y de calidad, deba contar con la dotación reglamentaria de personal de seguridad de la aviación civil y de vigilancia de instalaciones.
60. Adicionalmente, Corpac señala que tiene la obligación de brindar el servicio esencial de Salvamento y Extinción de Incendios y otros servicios aeroportuarios, debido al incremento de operaciones regulares, así como de vuelos subsidiados a aeropuertos del Grupo V que, a pesar de no generar recursos para su sostenibilidad, deben cumplir en calidad y cantidad los recursos requeridos por las normas de seguridad y servicios aeroportuarios vigentes. En particular, Corpac manifestó lo siguiente:
- Con relación al **punto i)**, Corpac niega que se haya producido un incremento de más del 100% en los gastos de personal de un año a otro, pues sostiene que los años 2020,

³² Comentarios presentados mediante correo electrónico dirigido al buzón info@ositrان.gob.pe, de fecha 04 de febrero de 2022.

³³ Al respecto, Corpac se refiere a los artículos 76 y 138 de la Ley 27261 (Ley de Aeronáutica Civil del Perú), Ley 28404 (Ley de Seguridad de la Aviación Civil), Regulación Aeronáutica del Perú – RAP 107 (Medidas de Seguridad de la Aviación Civil – AVSEC para operadores de aeródromo y el proveedor de los servicios de tránsito aéreo), Programa Nacional de Seguridad de la Aviación Civil (PNSAC), Regulación Aeronáutica del Perú – RAP 314 (Volumen 1, Aeródromos), entre otros.

2021 y 2022 son atípicos por efecto de la pandemia de Covid-19³⁴.

- Con respecto a los **puntos ii), iv) y v)**, Corpac manifiesta que, como operador de aeródromo, los servicios aeroportuarios que presta son normados por la autoridad aeronáutica civil en el Perú que es la Dirección General de Aeronáutica Civil – DGAC, siendo que las normas y regulaciones establecen los criterios de cantidad y calidad de los recursos a utilizar en los servicios aeroportuarios³⁵.
 - En cuanto al **punto iii)**, Corpac reitera que el incremento de los gastos de personal entre los años 2020 y 2021 obedece a la emergencia sanitaria en el país, la cual ocasionó que muchos de sus trabajadores se mantengan con licencia con goce de haber y las horas de atención de los servicios aeroportuarios tengan que cubrirse con sobretiempos. Asimismo, indica que, para el segundo semestre del 2022, Corpac ha programado la contratación de oficiales de seguridad de la aviación civil y bomberos de aeródromos, pero que la variación en gastos de personal sería solo del 12,29%.
 - Por último, Corpac remarca que la eficiencia de sus gastos debe contemplar el cumplimiento de las normas aeronáuticas de todo operador de aeródromo, no pudiendo escatimar recursos humanos o tecnológicos para el cumplimiento de su misión dentro de la aeronáutica civil en el país.
61. Como se puede observar de los cuestionamientos formulados por AETAI, los mismos se encuentran orientados a señalar que, dado que los gastos que aprueba FONAFE no necesariamente se sustentan en el criterio de “eficiencia de costos” considerado por el Regulador, sería pertinente que este último evalúe si son justificables los incrementos en gastos de personal por parte de Corpac.
62. En tal sentido, con respecto a dichos cuestionamientos formulados por AETAI en este extremo, es preciso reiterar que, tal como se señaló en el Informe Final, el Anexo II del RETA dispone que el punto de partida para la estimación de los costos operativos -dentro de los que se encuentra el gasto de personal- son los reportes de Contabilidad Regulatoria, los Estados Financieros Auditados, así como los requerimientos ad hoc efectuados por el Regulador; remarcándose que no serán considerados para el cálculo, los costos operativos que sean ineficientes, que no estén directa o indirectamente relacionados a los servicios regulados, que no beneficien a los usuarios o que no estén debidamente sustentados, tal como se cita a continuación:

“Anexo II

II.1. Principales criterios metodológicos aplicables al Costo de Servicio

c) Costos operativos

Denominados también como costos de operación y mantenimiento, incluyen los costos de mano de obra, materiales, mantenimiento y similares.

El punto de partida para la estimación de estos costos será los reportes de Contabilidad Regulatoria (en caso de contar con ellos), los Estados Financieros Auditados, el plan de negocios presentado por la empresa, los requerimientos ad hoc efectuados por el Regulador, que pueden incluir los costos históricos de la empresa y sus proyecciones para el futuro, entre otros. En lo posible, la información de costos y/o proyecciones deben descomponerse por grupos de usuarios, actividades, servicios u otras categorías.

³⁴ Al respecto, indica que en el 2020 los gastos se redujeron en 28,92% debido a que los horarios de atención de los aeropuertos sufrieron variaciones por las disposiciones de inamovilidad dispuestas por el gobierno como parte de la emergencia sanitaria nacional, y que los gastos han ido recuperándose conforme se han retomado los servicios en las sedes aeroportuarias y se han incrementado las horas de operación. Con relación a los años 2021 y 2022, indica que, debido a las disposiciones sanitarias, Corpac viene cubriendo con gastos de sobretiempos los puestos del personal que por ser considerado de riesgo por Covid-19, continúan con licencia con goce de haber compensable.

³⁵ Específicamente, Corpac señala: “Las exigencias de operación de aeródromo no diferencian el número de personal a asignar por número de operaciones ni número de pasajeros que se atiende, las normas exigen la prestación de servicios en los criterios de calidad definidos en las normas aplicables a ellos y durante las horas de operación de los aeródromos, su incumplimiento originaría sanciones a nuestra empresa.”

No serán considerados para el cálculo los costos operativos que sean ineficientes, que no estén directa o indirectamente relacionados a los servicios regulados, que no beneficien a los usuarios o que no estén debidamente sustentados.”

[Nota a pie de página omitida.]

63. Así, de acuerdo con la disposición antes citada, y en línea con el principio de verdad material³⁶ previsto en el Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, a efectos de estimar los costos operativos, entre los cuales se encuentra el gasto de personal, corresponde al Regulador verificar que dichos gastos sean eficientes, se encuentren relacionados con la provisión de los servicios regulados, o se encuentren debidamente sustentados.
64. Es así que, como se indicó, de acuerdo con lo señalado en el Informe Final, en el procedimiento de revisión tarifaria se verificó que los gastos incluidos en el flujo de caja se encuentren sustentados en el presupuesto aprobado por FONAFE, pues ello permite razonablemente concluir que Corpac podrá ejecutar tales gastos.
65. Ahora bien, en cuanto a lo señalado por AETAI, respecto de si el Regulador analizó si se justifica que los gastos de personal de Corpac se incrementen significativamente de un año a otro, debe señalarse que, en el marco del procedimiento de revisión tarifaria, sí se efectuó este tipo de análisis. Al respecto, cabe recordar que, inicialmente, Corpac incluyó en su Propuesta Tarifaria una proyección de gastos de personal, desagregada por partidas presupuestarias y por tipo de servicio (según pertenezcan a los servicios aeroportuarios, de aeronavegación o mixtos³⁷). Así, de la revisión de dichas proyecciones, este Regulador identificó un incremento de 52% en los gastos de personal de los servicios aeroportuarios para el año 2022, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Proyección de gastos de personal de los servicios aeroportuarios, 2020-2024 (soles)

Partida/Año	2020	2021	2022	2023	2024
Gastos de Personal	46 054 345	43 561 069	66 324 141	62 633 221	63 803 933
Variación anual		-5,4%	52,3%	-5,6%	1,9%

Fuente: Propuesta Tarifaria de Corpac.

66. En vista de ello, y en línea con el criterio seguido en Ositrán (2017), según el cual solo se considerarán las proyecciones de costos que cuenten con la aprobación del Directorio del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE, conforme al marco legal vigente³⁸; mediante el Oficio N° 00150-2021-GRE-OSITRAN, se solicitó a Corpac que remita la documentación que contenga la aprobación por parte del Directorio de FONAFE de los gastos de personal considerados en su Propuesta Tarifaria.
67. En atención a dicho requerimiento, mediante correo electrónico de fecha 16 de diciembre de 2021, Corpac remitió el Oficio N° 0322-2021-GPC-FONAFE de fecha 9 de diciembre de 2021, en el cual se señala que por Acuerdo de Directorio N° 001-2021/009-FONAFE, se modificó el presupuesto de Corpac del año 2021, siendo el gasto de personal de Corpac ascendente a

³⁶ “1.11. Principio de verdad material. - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (...)”

³⁷ En el caso de los costos mixtos, Corpac consideró 50% para los servicios aeroportuarios y 50% para aeronavegación.

³⁸ El literal a) del Artículo 10 del Reglamento de la Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, señala como una de las funciones del Directorio de FONAFE:

“a) Aprobar el presupuesto consolidado de las Empresas, en el marco de las normas presupuestales correspondientes”

Debe precisarse que el Gasto Integrado de Personal (GIP) es aprobado en el presupuesto de cada empresa. Asimismo, de acuerdo con el capítulo IV de la Directiva de Gestión de FONAFE, aprobada mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2013/006-FONAFE de fecha 13.06.2013, el Directorio de FONAFE es el encargado de aprobar el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) y las contrataciones a plazo fijo de las Empresas bajo su ámbito.

S/. 150 298 297.

68. Del mismo modo, por medio del correo electrónico de fecha 17 de diciembre de 2021, Corpac remitió el Oficio N° 0336-2021-GPC-FONAFE, a través del cual se comunica la aprobación del presupuesto del año 2022 mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2021/010-FONAFE. Conforme a dicho presupuesto aprobado, el gasto de personal de Corpac asciende a S/. 166 471 932. Al respecto, Corpac señaló en su comunicación lo siguiente:

“Para el presente ejercicio 2022, el FONAFE mediante OFICIO.0336.2021.GPC.FONAFE adjunto al presente, aprueba el marco presupuestal para CORPAC S.A., el cual contempla dentro de los mismos la partida de Gastos de Personal (dentro de ella se encuentra contempladas las necesidades de contratación de personal.

(...)

*Ahora bien, producto de la **reducción de los Gastos de Personal aprobados por FONAFE, se han tenido que ajustar las contrataciones requeridas y proyectadas por CORPAC S.A., los cuales han afectado significativamente nuestras posibles contrataciones vinculadas a los servicios aeroportuarios (Contrataciones del Área de Seguridad), donde inicialmente se contemplaron 180 trabajadores, por lo que tuvimos que reajustarlos a 27 colaboradores para el 2022 (...)**”*

[El énfasis y subrayado son nuestros.]

69. De esta manera, quedó claro que, pese a la necesidad de personal manifestada por Corpac, FONAFE le autorizó una ejecución de gasto en el año 2021 menor que la contemplada en su Propuesta Tarifaria. En ese sentido, para la formulación de las Tarifas Máximas, este Regulador consideró en el flujo de caja las proyecciones de gasto de personal para los años 2021 y 2022 que fueron ajustadas por Corpac y remitidas mediante correo electrónico de fecha 22 de diciembre de 2021, las cuales se encuentran sustentadas en los presupuestos aprobados por FONAFE. Para los años 2023 y 2024, en la medida que las proyecciones realizadas por Corpac no contaban con la aprobación del Directorio de FONAFE, se estimaron estos gastos considerando una tasa de crecimiento de 2% anual, la misma que fue empleada para los demás rubros de gastos operativos.
70. En consecuencia, para la determinación de las tarifas se consideraron los gastos de personal sustentados por Corpac en el curso del procedimiento de revisión tarifaria -para cubrir el déficit de personal de seguridad aeroportuaria y de bomberos de aeródromos que exige la normativa aeronáutica- sobre la base del presupuesto aprobado por FONAFE, en concordancia con el principio de verdad material antes mencionado. Ello, toda vez que, si bien Corpac sustentó que el mayor requerimiento de personal se encuentra justificado en la normativa aeronáutica, el gasto de personal que se encuentra facultado a ejecutar está limitado por el presupuesto que le aprueba FONAFE en el marco de sus funciones; por lo que no habría sido eficiente considerar una proyección de gastos mayor que la que se encuentra habilitado a ejecutar.
71. En conclusión, respecto a los cuestionamientos formulados por AETAI evaluados en este acápite, debe señalarse que, en la medida que, en el marco de las funciones que han sido asignadas legalmente a FONAFE, le corresponde a esta entidad aprobar el presupuesto que puede ejecutar Corpac; en línea con lo dispuesto en el Anexo II del RETA, para efectos de la determinación de las tarifas, corresponde a este Regulador considerar los gastos de personal relacionados a la provisión de servicios aeroportuarios que cuenten con dicha aprobación. En efecto, a juicio de este Regulador, incorporar en el cálculo de las tarifas aquellos gastos que no cuenten con la aprobación de dicha entidad, devendría en la incorporación de gastos ineficientes en contravención de lo previsto en el Anexo II del RETA. Sin embargo, no corresponde a este Regulador cuestionar ello, y en esa línea, desconocer en la determinación de las tarifas aquellos gastos que se encuentren relacionados con la provisión de servicios aeroportuarios que, en ejercicio de sus funciones, haya aprobado FONAFE.
72. En virtud de lo expuesto, deben desestimarse los argumentos planteados por AETAI en este extremo.

V. CONCLUSIONES

73. De acuerdo con los fundamentos expuestos en el presente informe, corresponde declarar

infundado el recurso de reconsideración interpuesto por AETAI a través de la Carta N° 0042-2022-GG/AETAI, del 06 de mayo de 2022, y complementada por la Carta N° 0043-2022-GG/AETAI, del 09 de mayo de 2022.

74. En cuanto a la Carta N° GG.409. 2022.O/6, presentada por Corpac el 19 de mayo de 2022, en particular en los extremos a través de los cuales cuestiona el Informe Final que sustentó los nuevos niveles de Tarifas Máximas por los servicios aeroportuarios presta en los aeródromos de Cusco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, referidos a que el Regulador no consideró la siguiente información: (i) la contabilidad regulatoria de año 2021; (ii) la fuente de información del documento macroeconómico multianual actualizado; y, (iii) el monto correspondiente al gasto de personal necesario para la prestación de los servicios aeroportuarios en los años 2023 hacia adelante; corresponde encauzar dichos extremos de la referida carta como recurso de reconsideración en aplicación de los artículos 86 y 223 del TUO de la LPAG.
75. Asimismo, corresponde declarar improcedente por extemporáneo dicho recurso de reconsideración, en contra de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN, rectificada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 00015-2022-CD-OSITRAN, en los extremos señalados en numeral precedente, de conformidad con el artículo 218 TUO de la LPAG.

VI. RECOMENDACIÓN

Se recomienda a la Gerencia General elevar el presente informe para la consideración del Consejo Directivo del OSITRAN.

Atentamente,

RICARDO QUESADA ORÉ

Gerente de Regulación y Estudios Económicos

VICTOR ARROYO TOCTO

Gerente de Asesoría Jurídica (e)

NT: 2022054850