

Sumilla: Recurso de Reconsideración
Referencia: Resolución de Consejo
Directivo N° 0013-2025-CD-
OSITRAN

CONSEJO DIRECTIVO ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO – OSITRAN

CORPORACIÓN PERUANA DE AEROPUERTOS Y AVIACIÓN COMERCIAL SOCIEDAD ANÓNIMA con RUC N° 20100004675 y domicilio real en Av. Elmer Faucett N° 3400, Zona Sur, edificio radar del aeropuerto internacional Jorge Chávez de la provincia constitucional del Callao, debidamente representada por su apoderado, el señor Teodoro Leoncio Izaguirre Pasquel, identificado con DNI N° 07263326, conforme a la vigencia de poderes que se adjunta, a quienes en adelante se les denominará CORPAC S.A., a ustedes, atentamente decimos:

- I. Conforme al artículo 43.1 del Reglamento General de Tarifas del OSITRAN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 003-2021-CD/OSITRAN (en adelante “RETA”) y al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante el “TUO de la LPAG”)— interponemos Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 0013-2025-CD-OSITRAN (en adelante la “Resolución 0013” o “acto impugnado”), notificada el 07 de noviembre de 2025, mediante la cual se aprueban por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cuzco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, los cuales se mantendrán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2027, por presentar vicios sustanciales e insubsanables de legalidad y procedimiento que afectan su validez.

I. PETITORIO

- a) Solicitamos que se declare la **NULIDAD TOTAL** del acto impugnado, por vulnerar los artículos 6, 10, 14 y Título Preliminar del TUO de la LPAG², así como los artículos 16, 23, 24 y 25 del Reglamento General de Tarifas del OSITRAN (RETA, aprobado por RCD N.º 003-2021-CD-OSITRAN); y se disponga la emisión de un nuevo acto ajustado a derecho, debidamente motivado, transparente, predecible y acorde con el debido procedimiento tarifario.
- b) Solicitamos que se mantenga la tarifa provisional aprobada mediante Resolución De Presidencia N° 0084-2024-PD-OSITRAN en adelante, la “Resolución 0084”), hasta la emisión de un nuevo acto ajustado a derecho, debidamente motivado, transparente, predecible y acorde con el debido procedimiento tarifario.

¹ 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.

² TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

Artículo 10.- Causales de nulidad

Artículo 14.- Conservación del Acto

Título Preliminar

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

- c) Subsidiariamente, en caso de que se decida que el acto impugnado no contiene vicios de nulidad, solicitamos que dicho acto se revoque y/o se modifique, de tal forma que se calculen correctamente los conceptos y tarifas conforme a lo señalado en nuestro recurso de reconsideración, en sus anexos y en el modelo económico adjunto.

II. ANTECEDENTES

2. Mediante Resolución de Presidencia N° 0029-2024-PD-OSITRAN, sustentada en el Informe Conjunto N° 0074-2024-IC-OSITRAN y publicada en el Diario Oficial El Peruano el 29 de mayo de 2024, se dispuso el inicio del procedimiento de revisión tarifaria de los diversos servicios aeroportuarios provistos en los aeropuertos y aeródromos de Cusco, Nasca y aquellos comprendidos en el Grupo V, que presta CORPAC.
3. Mediante la Carta GAJ.002. 2024.O recibida el 26 de agosto de 2024, CORPAC remitió su propuesta tarifaria.
4. A través de la Resolución de Presidencia N° 0084-2024-PD-OSITRAN de fecha 18 de diciembre de 2024, se fijaron tarifas provisionales, disponiéndose que las mismas se encontrarían vigentes a partir del 01 de enero de 2025 hasta la entrada en vigencia de las nuevas tarifas máximas que serían establecidas – conjuntamente con el sistema tarifario – en la resolución que apruebe el informe tarifario final de este Organismo Regulador.
5. Mediante la Resolución de Presidencia N° 0008-2025-PD-OSITRAN, de fecha 20 de enero de 2025, se aprobó la Propuesta tarifaria del regulador y sus documentos anexos.
6. El 7 de febrero de 2025 se llevó a cabo la Sesión Extraordinaria Presencial del Consejo de Usuarios Aeroportuario N° 77, en la que se expuso la Propuesta Tarifaria del OSITRAN.
7. El 24 de febrero de 2025 se desarrolló la Audiencia Pública en la cual el OSITRAN expuso la metodología, los criterios, modelos económicos que sirvieron de base para la Propuesta Tarifaria del Regulador.
8. Mediante el Proveído de 24 de abril de 2025, la Gerencia General de OSITRAN, en aplicación del artículo 28.3 del RETA, solicitó realizar las actuaciones complementarias necesarias con el fin de evaluar la pertinencia de incorporar la información relativa a la Contabilidad Regulatoria 2024 de CORPAC como parte de la revisión tarifaria.
9. A través del Memorando N° 00115-2025-GRE-OSITRAN del 19 de mayo de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General de OSITRAN, entre otros documentos, el Informe “Revisión de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por CORPAC”, incluyendo la matriz de comentarios, el proyecto de resolución tarifaria correspondiente y su exposición de motivos para su aprobación.
10. A través del Memorando N° 00165-2025-GRE-OSITRAN del 08 de agosto de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General de OSITRAN, entre otros documentos, el Informe “Revisión de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por CORPAC”, incluyendo la matriz de comentarios, el proyecto de resolución tarifaria correspondiente y su exposición de motivos para su aprobación.
11. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0013-2025-CD-OSITRAN, de fecha 7 de noviembre de 2025, se aprobaron los nuevos niveles de Tarifas Máximas que debe aplicar CORPAC por los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cuzco,

Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V, así como su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2027.

III. FUNDAMENTOS DE HECHO

A. Sobre la nueva escala remunerativa de CORPAC y personal

12. Como lo indicó OSITRAN en los puntos 198, 479 y 489 de la Resolución 0013, respecto a la modificación de la escala salarial por parte de FONAFE propuesta por CORPAC; OSITRAN no contaba con la aprobación de la modificación de la escala salarial por parte de FONAFE, hecho que era necesario para que se considere dicho impacto en la fijación de la tarifa.

198. En ese sentido, contrariamente a lo afirmado por CORPAC, no es suficiente que el presupuesto aprobado para el ejercicio 2025 contemple la posibilidad de modificación de la escala salarial, sino que también requiere de una aprobación específica por parte del Directorio de FONAFE, siendo que recién a través del Oficio N° GG-272-2025 de fecha 03-04-2025 se remitió al FONAFE los documentos para solicitar dicha modificación.

479. En ese sentido, considerando que la solicitud fue remitida el 03 de abril, tampoco es correcta la afirmación de CORPAC de que la nueva escala salarial se implementó a partir de marzo de 2025. Por tanto, considerando que aún no se cuenta con la aprobación por parte de Directorio de FONAFE, a la fecha CORPAC no cuenta con una nueva escala salarial, ni tampoco se tiene certeza de la fecha de su implementación.

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pag. 110

489. Por tanto, teniendo en cuenta que CORPAC no ha presentado la aprobación de FONAFE de su nueva escala salarial, de la contratación de Bomberos SEI, Oficiales AVSEC y oficiales de control de fauna, en el marco de los establecido en la Directiva Corporativa de Gestión Empresarial, dichos aspectos no pueden considerarse en las proyecciones del gasto de personal de los años 2026-2027.

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pag. 112

13. De lo anterior, vemos que la propuesta de modificación de la escala salarial de CORPAC fue correcta para su inclusión en la estructura de la tarifa; sin embargo, OSITRAN requería la aprobación de FONAFE para materializarla. Sin perjuicio de que nos encontramos en desacuerdo con este razonamiento, debemos informar que la aprobación de FONAFE ocurrió en octubre de 2025 y, por tanto, se trata de un hecho que debe ser incluido en el análisis por la autoridad.
14. Por Oficio N° 1238-2025-GAF-FONAFE, de fecha 22 de octubre de 2025, notificado el 22 de octubre de 2025, FONAFE, mediante Acuerdo de Directorio N° 003-2025/004-FONAFE de la Sesión Presencial de Directorio de FONAFE N° 004-2025, se aprobó la Propuesta de Política Remunerativa y Nueva Escala Remunerativa de CORPAC, así como su Tope de Ingreso Máximo Anual (TIMA). Veamos:

Escala Remunerativa Máxima sin grupo ocupacional CTA

Grado	Grupos Ocupacionales	Subgrupos Ocupacionales	Remuneración Básica Mensual Máxima S/
11	Gerente General	Gerente General	17,500.00
10	Gerentes	Gerente Central	16,000.00
9		Gerente de Línea	15,000.00
8	Ejecutivos	Jefe	10,100.00
7		Coordinador / Especialista	8,300.00
6		Supervisor	7,200.00
5	Profesionales	Analista	6,900.00
4	Técnicos	Técnico Líder	5,800.00
3		Técnico Especialista	5,000.00
2	Administrativos	Asistente	4,200.00
1	Técnicos	Técnico Operador	3,500.00

Fuente: Oficio N° 1238-2025-GAF-FONAFE. Pag. 1-2

Escala Remunerativa Máxima del grupo ocupacional de CTA

Grado	Grupos Ocupacionales	Subgrupos Ocupacionales	Remuneración Básica Mensual Máxima S/
4	C.T.A.	Supervisor ATS	9,100.00
3		CTA Radar	8,000.00
2		CTA Aproximación	7,000.00
1		CTA Aeródromo	5,800.00

Fuente: Oficio N° 1238-2025-GAF-FONAFE. Pag. 2

15. Conforme a lo establecido en el precitado Acuerdo de Directorio, la aprobación efectuada es eficaz a partir de la fecha de su notificación. Es decir, la nueva escala remunerativa de CORPAC se encuentra vigente desde el 22 de octubre de 2025.
16. Por lo tanto, respecto de este extremo, OSITRAN debió considerar esta información en las proyecciones del gasto de personal de los años 2026-2027, como fue expuesto en su oportunidad y erróneamente retirado del análisis de acuerdo con los fundamentos 198, 479 y 489 de la Resolución 0013. Desconocer este hecho vulnera directamente el principio de verdad material, del cual hablaremos más adelante.

B. Sobre la brecha del personal operativo

17. Adicionalmente, recordemos que el incumplimiento de las Regulaciones Aeronáuticas del Perú (RAP), normas supremas en materia de Aviación Civil, regulan las condiciones mínimas y necesarias que garantizan un nivel óptimo de seguridad operacional (safety) y seguridad (seguridad).
18. A mayor precisión, las RAP 107 “Medidas de Seguridad de la Aviación Civil (Aviation Security) para el Operador del Aeródromo y el Proveedor de Servicios de Tránsito Aéreo” y la RAP 314 Volumen I - Diseño y Operaciones de Aeródromos, disponen medidas que necesariamente deben implementarse para que los aeródromos y servicios aeroportuarios se brinden de forma no solo eficiente, sino segura en el sentido más amplio de su definición.

19. El personal esencial, mínimo y necesario para cada actividad aeroportuaria se encuentra regulado en las RAP, e independientemente del monto salarial, se dispone una cantidad suficiente que debe existir durante la operación de los aeropuertos. Bajo esta perspectiva, CORPAC, ha sustentado la necesidad de contratación de personal adicional a fin de mitigar la brecha existente; sin embargo, OSITRAN no se ha pronunciado de forma adecuada, sobre como este incremento debe ser excluido de la revisión tarifaria.
20. Al respecto, OSITRAN solo se ha limitado a indicar que no existe una fecha certera de la contratación del personal. Cabe preguntarnos en este momento si al no reconocer la necesidad de mitigar la brecha del personal, OSITRAN fomentaría la contratación de este o simplemente incrementaría la incertidumbre, puesto que su propuesta tarifaria no cubriría los gastos proyectos por CORPAC. Veamos.

484. En ese sentido, por lo mostrado y contrariamente a lo que afirma CORPAC, no cuenta con una fecha certera de la contratación del personal de Bomberos SEI y Oficiales AVSEC.
485. Respecto a contratación de oficiales de control de fauna, mediante el Oficio GCAF.GF.024.2025.O, CORPAC señaló que este se encuentra previsto para el ejercicio 2026. Asimismo, manifestó que el proceso de formulación del presupuesto se encuentra de acuerdo con la directiva de FONAFE para el mes de mayo del presente año, el mismo que será aprobado en los meses octubre a diciembre del año 2025. Asimismo, señaló que la dotación de los Oficiales de Fauna es de cumplimiento normativo regulatorio para los servicios aeroportuarios de los aeropuertos a cargo de CORPAC S.A. Sin embargo, CORPAC no ha remitido alguna información que permita establecer con certeza la contratación del personal referido.

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pag. 112

21. Al respecto, vamos a detenernos en la premisa contenida en el fundamento 484 de la Resolución 0013, citada en el cuadro anterior: “En este sentido, [...] CORPAC, no cuenta con una fecha certera de la contratación del personal de Bombero SEI y Oficiales AVSEC”. De esta premisa, concluimos que OSITRAN necesita una prueba “certera”, es decir, de cierto, indubitable, seguro o verdadero, de la fecha de contratación del personal mencionado. Entonces, en la medida que CORPAC acredite dicha fecha se reconocerá en este extremo las proyecciones de gasto de personal de los años 2026-2027.
22. Por lo anterior, adjunto al presente recurso encontrarán el Memorando GCAF.GGTH.2.1103.2025.M, de fecha 25 de noviembre de 2025, que resume la ejecución activa de la cobertura de personal bajo la modalidad de contrataciones a plazo fijo según el siguiente cuadro:

Cuadro 1 - Situación de Contratos a Plazo Fijo - GCAP y GAIC

Detalle	2023	2024	2025	TOTAL
GCAP	19	40	116	175
Ocupado	19	36	14	69
Cubierta	19	36	14	69
Bombero de Aeródromo	6	18		24
Oficial de Seguridad Aeroportuaria	13	18	14	45
Vacante		4	102	106
Ev. Curricular		1	97	98
Bombero de Aeródromo		1	34	35
Oficial de Seguridad Aeroportuaria			60	60
Supervisor de Servicios de Seguridad			3	3
Pendiente		3	5	8
Bombero de Aeródromo		1		1
Jefe de Área de Seguridad Aeroportuaria			1	1
Oficial de Seguridad Aeroportuaria		2	4	6

Fuente: Memorando GCAF.GGTH.2.1103.2025.M. Pag. 1

³ Real Academia Española. (s.f.). Certero. En Diccionario de la lengua española. Ver: <https://dle.rae.es/certero>

23. En este sentido, se puede evidenciar, del total de 175 contrataciones a plazo fijo inmersos dentro del presupuesto de Gastos de Personal 2025, se ha realizado la contratación de un total de 69 (24 Bomberos SEI y 45 Oficiales AVSEC), así como también se cuenta con un total de 106 contrataciones por cubrir, de las cuales 98 se encuentran aún en Evaluación Curricular y corresponden a 35 plazas para Bomberos SEI, 60 plazas para Oficiales AVSEC y 3 plazas para Supervisores AVSEC.
24. Con la finalidad de acreditar lo antes mencionado y conforme a lo prescrito por el principio de verdad material y presunción de veracidad ofrecemos como medio de prueba sobre este extremo los siguientes informes: Informe GCAF.GGTH.2.847.2025.I, Informe GCAF.GGTH.2.740.2025.I, Informe GCAF.GGTH.2.643.2025.I, Informe GCAF.GGTH.2.542.2025.I, Informe GCAF.GGTH.2.1033.2024.I, Informe GCAF.GGTH.2.836.2024.I, Informe CAF.GGTH.2.1024.2023.I, Informe GCAF.GGTH.2.895.2023.
25. En este sentido, en la medida que hemos acreditado la contratación de personal operativo adicional que impacta en gasto correspondiente al año 2025 y sucesivos; y que, a la fecha nos encontramos en proceso de contratación del personal necesario para cubrir la brecha aún existente, contratación que cuenta con la aprobación presupuestal de FONAFE. No existe ningún argumento válido para que OSITRAN reconozca la incorporación de este concepto en la estructura de la tarifaria.
26. En caso OSITRAN desconozca que los motivos por los que justificó la desestimación del gasto de personal en su oportunidad, es decir, certeza de la contratación y la aprobación presupuestal de FONAFE, se vulneraría el principio de confianza legítima, en la medida que se fracturaría la previsibilidad de le resultado esperado sobre estos conceptos y generado por OSITRAN.
27. Un principio básico en la seguridad operación es que las implementaciones necesarias para cumplir con un nivel óptimo donde el riesgo esté mitigado, el mismo que, jamás debe depender de aspectos financieros. En otras palabras, CORPAC no puede dejar de cumplir por falta de recursos económicos. En el supuesto que OSITRAN decida no reconocer la cantidad de personal necesario para los próximos años, se pondría en riesgo la seguridad operacional y expondría, además, a CORPAC a sanciones por parte de la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).
28. OSITRAN, como regulador del servicio aeroportuario, no puede desconocer obligaciones establecidas por la DGAC, ya que estas condicionan la seguridad operacional del propio servicio regulado. Al ser su cumplimiento uno derivado de las obligaciones regulatorias como las RAP, estos costos son inevitables, permanentes y directamente vinculados a la operación del aeropuerto y a la seguridad del tránsito aéreo.
29. Cabe mencionar que las RAP no son creaciones propias de la regulación nacional, sino que estas responden a documentos internacionales emitidos por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Es así que, el Anexo 14 “Aeródromos” y el Doc 9137 “Planificación de emergencia en los aeropuertos”⁴, exigen que el operador del aeropuerto recursos humanos suficientes para garantizar el nivel de categoría SEI y los riesgos operacionales propios del terminal.

⁴ 10.1 REQUISITOS GENERALES

10.1.1 La dotación total de personal, de plantilla o auxiliar, que se requiere para el despliegue y la maniobra del servicio de RFF debería determinarse de modo que satisfaga los siguientes criterios:

a) los vehículos RFF deberían estar dotados de suficiente personal para desarrollar su capacidad máxima de descarga de agentes extintores, principales o complementarios, de manera eficaz y simultánea en los lugares de un accidente/incidente de aviación.

30. Si la dotación actual es insuficiente, la brecha de personal no es un gasto discrecional, sino un costo obligatorio y necesario para prestar el servicio bajo condiciones de seguridad y continuidad. Bajo el RETA, al definir la tarifa mediante Costo de Servicio, OSITRAN debe reconocer todos los costos necesarios para prestar el servicio regulado con estándares adecuados. Por consiguiente, las brechas de personal encajan plenamente en esa categoría.
31. Adicionalmente, en determinados casos, como en el personal bomberos, al no cumplir con el mínimo necesario incluso el servicio aeroportuario no podría brindarse, por lo que la obligación es un mandato no flexible, sino imperativo. Eliminar esta brecha es indispensables para mantener la categoría SEI, la seguridad operacional y la continuidad del servicio aeroportuario.
32. Al aplicar el modelo de Costo de Servicio, OSITRAN está obligado a reconocer todos los costos estrictamente necesarios para prestar el servicio regulado conforme a estándares de seguridad, por lo que excluir estas plazas esenciales distorsiona la base de costos, subestima el OPEX eficiente y genera una tarifa que no permite cumplir las obligaciones técnicas del operador.
33. La motivación de la resolución deviene insuficiente al no evaluar el impacto real de la brecha de personal ni justificar, mediante criterios técnicos, la exclusión de estos costos obligatorios. Esto constituye un vicio de motivación susceptible sancionable con la nulidad, como lo desarrollaremos en la parte correspondiente de este documento.

C. Gastos de personal: Celebraciones, Alimentos por Vales y Vales de prestación alimentaria

34. En el marco del procedimiento tarifario, CORPAC expuso que los conceptos de Celebraciones, Alimentos por Vales y Vales de Prestación Alimentaria forman parte de los beneficios laborales históricamente otorgados al personal operativo, los cuales se encuentran incorporados en la ejecución presupuestal anual de la empresa, así como en sus prácticas laborales internas de larga data.
35. CORPAC precisó que estos beneficios:
 - a. Son recurrentes, pues se ejecutan año tras año dentro del ejercicio presupuestal de la Entidad Prestadora.
 - b. Benefician directamente al personal afecto a la prestación de los servicios regulados, tales como oficiales de seguridad y personal operativo (fauna).
 - c. Constituyen costos laborales ciertos y ejecutados, registrados contablemente como parte de la estructura real de gasto del OPEX.
 - d. No responden a decisiones discrecionales aisladas, sino que integran la compensación total del personal operativo, vinculada a la retención y continuidad de la fuerza laboral especializada que demanda la prestación de los servicios aeroportuarios.
36. En este sentido, por constituir costos laborales efectivamente incurridos y previsibles se incorporen en el cálculo tarifario, conforme a la metodología de costo de servicio prevista en el RETA.
37. Respecto a este punto, OSITRAN decidió excluir los conceptos por Celebraciones, Alimentos por Vales y Vales de prestación alimentaria del cálculo tarifario por considerar que no provienen de obligaciones laborales obligatorias, sino que constituyen liberalidades otorgadas por la propia CORPAC.

38. El fundamento 310 de la Propuesta Tarifaria del Regulador, acogida en la Resolución 0013, señaló textualmente que: “CORPAC señaló en referencia a los gastos por Vales de Prestaciones Alimentarias, que dicho concepto “se otorga a todos los trabajadores de la empresa como una liberalidad de la administración (...)” En ese sentido, en tanto que esta categoría de gasto es una liberalidad asumida por la administración CORPAC, se considera que dichos gastos no deben ser cubiertos para la tarifa regulada. En la misma línea, se considera pertinente retirar las categorías rubros de “Celebraciones”, “Alimentos por Vales”, las cuales irían en el mismo sentido de los Vales de Prestaciones Alimentarias.”

“310. Sin embargo, mediante la misma comunicación, CORPAC señaló en referencia a los gastos por Vales de Prestaciones Alimentarias, que dicho concepto “se otorga a todos los trabajadores de la empresa como una liberalidad de la administración (...)” En ese sentido, en tanto que esta categoría de gasto es una liberalidad asumida por la administración CORPAC, se considera que dichos gastos no deben ser cubiertos para la tarifa regulada. En la misma línea, se considera pertinente retirar las categorías rubros de “Celebraciones”, “Alimentos por Vales”, las cuales irían en el mismo sentido de los Vales de Prestaciones Alimentarias

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pág. 189

39. Lo cierto es que estos conceptos son efectivamente ejecutados por CORPAC cada año, conforme a su programación presupuestas y estructura laboral real. OSITRAN omite verificar esta realidad fáctica, pese a ser un requisito de la motivación de las decisiones de toda entidad pública, como desarrollamos en nuestra sección de argumentos de derecho. Las conclusiones del OSITRAN deben basarse sobre hechos conforme a la realidad. El considerar estos conceptos como liberalidades, resulta contrario a la verdad material y desconoce la estructura económica laboral real de CORPAC.
40. Si bien anteriormente, mediante la Resolución de Consejo Directivo 0036-2022-CD-OSITRAN, se ha precisado que las obligaciones laborales efectivas constituyen un costo real, obligatorio y eficiente que debe ser incorporado en el cálculo tarifario, dado que refleja el costo necesario para asegurar la prestación del servicio. OSITRAN no ha realizado ningún análisis para determinar el origen de estos conceptos como pueden ser: convenios colectivos, laudos vigentes, prácticas obligatorias o reconocidas en el sector público, estructuras salariales institucionales, entre otros.
41. Realizar un tratamiento diferenciado en la Resolución 0013, distante del precedente generado mediante Resolución de Consejo Directivo 0036-2022-CD-OSITRAN, atentaría contra el principio de predictibilidad. Si bien esta resolución se refiere sobre los servicios de navegación aérea, los motivos de su inclusión aplican para esta estructura tarifaria puesto que en esencia se analizan las condiciones otorgadas al personal (fuerza laboral) que brindan los servicios regulados.

D. Elementos que afectan las proyecciones empleadas para el cálculo de la tarifa.

42. El anuncio de la implementación de la TUUA de transferencia en el Aeropuerto Jorge Chávez ha generado una señal de alerta para las aerolíneas que ven en Lima un hub de conexión internacional. Según la nota de prensa de Infobae del 6 de noviembre de 2025⁵, algunas rutas fueron canceladas a causa del cobro de la nueva tarifa: “La Tarifa Unificada de

⁵ Ver: <https://www.infobae.com/peru/2025/11/06/pelea-por-la-tuua-en-el-aeropuerto-jorge-chavez-las-aerolineas-que-est-an-cancelando-rutas-y-vuelos-de-conexion-en-peru/>

Uso de Aeropuerto (TUUA) de transferencia (...) pone en riesgo la competitividad del hub de Lima frente a otros aeropuertos de la región”.

43. Este tipo de decisiones repercute directamente en las proyecciones de demanda de conexión internacional, ya que las aerolíneas pueden optar por rutas alternativas en hubs con menores costos de transferencia y, por tanto, la modelación de demanda para los servicios de tránsito en el aeropuerto debe revisarse bajo este hecho concreto.
44. Además, la entidad reguladora ha sido señalada por la Defensoría del Pueblo por posibles vicios en el proceso de fijación de la TUUA de transferencia: "La Adenda N°6 que la respalda es nula por carecer de sustento técnico y vulnerar principios de razonabilidad y accesibilidad" según su análisis del 6 de noviembre de 2025⁶.
45. Este cuestionamiento genera incertidumbre regulatoria, lo cual es un factor de riesgo para las proyecciones de crecimiento de pasajeros. Cuando los agentes (aerolíneas, agencias de viajes, operadores) perciben que la tarifa puede ser objeto de litigios o revisión, la planificación de rutas, plazas y frecuencias se vuelve conservadora, incrementando la probabilidad de que las proyecciones de demanda iniciales deban ajustarse a un escenario más moderado o incluso decreciente, por lo tanto, es evidente que las operaciones proyectadas están siendo afectadas.
46. Reforzando lo anterior, la imposición de la TUUA de transferencia en el Aeropuerto Jorge Chávez ha generado una reacción concreta entre las aerolíneas acerca de la viabilidad de sus operaciones de tránsito en Lima. Por ejemplo, la aerolínea LATAM Airlines Perú advirtió que *"la medida generaría sobrecostos e incertidumbre, llevando a la aerolínea a evaluar cancelar cuatro nuevas rutas internacionales"*⁷ como consecuencia del cobro de la TUUA. Esta evaluación refleja cómo un aumento en los costes de escala o de transferencia puede afectar la planificación de rutas, el cálculo de demanda esperada y la rentabilidad proyectada, lo cual impacta directamente en las proyecciones de pasajeros de tránsito.
47. Adicionalmente, otra nota destaca que *"las aerolíneas que están cancelando rutas y vuelos de conexión en Perú"* citan precisamente el nuevo cobro de la tarifa de transferencia como factor motivador⁸. Este tipo de decisiones de las compañías impactan la conectividad del hub de Lima, afectando la previsión de crecimiento. En los modelos de demanda de escala, cuando se incrementa el coste para el pasajero o la aerolínea, muchas veces se observa una caída en la elasticidad de la demanda de transferencia, lo que obliga a revisar hacia abajo las estimaciones que inicialmente habían considerado condiciones de coste más favorables.
48. Un ejemplo concreto del impacto de la TUUA de transferencia en los modelos de proyección empleados para la fijación de la tarifa es la aerolínea Latam Airlines Perú, quienes anunciaron el pasado 15 de octubre de 2025, la cancelación definitiva de la ruta Lima – La Habana⁹. La misma suerte siguió las rutas Lima – Orlando, cuyo anuncio de cancelación está previsto para el 30 de noviembre¹⁰, y seguirán la misma suerte las rutas: Lima–Curazao, Lima–Florianópolis, Lima–Tucumán.

⁶ Ver: <https://rpp.pe/economia/economia/tuua-de-transferencia-defensoria-del-pueblo-pide-anular-adenda-que-permitio-nueva-tarifa-aeroportuaria-en-el-aeropuerto-jorge-chavez-noticia-1662690>

⁷ Ver: <https://rpp.pe/economia/economia/latam-evalua-cancelar-cuatro-nuevas-rutas-internacionales-por-la-tarifa-tuua-de-transferencia-noticia-1662560>

⁸ Ver: <https://www.infobae.com/peru/2025/11/06/pelea-por-la-tuua-en-el-aeropuerto-jorge-chavez-las-aerolineas-que-estan-cancelando-rutas-y-vuelos-de-conexion-en-peru/>

⁹ Ver: <https://www.latamairlines.com/pe/es/prensa/comunicados/latam-airlines-peru-anuncia-la-cancelacion-definitiva-de-la-ruta>

¹⁰ Ver: <https://www.latamairlines.com/pe/es/prensa/comunicados/latam-airlines-peru-anuncia-la-suspension-de-la-ruta-lima-orland>

49. Los eventos antes mencionados, describen una realidad que no puede ser inobservada por el ente regulador, toda vez que, durante el proceso de fijación tarifaria, este empleó la demanda proyectada del año 2024 aplicando un crecimiento anual del 7,0 %, que hoy en día, debido al impacto de las cancelaciones de rutas anunciadas y ejecutadas, sería afectada.
50. A la fecha, la resolución que aprobó la TUUA de transferencia para los pasajeros en el Aeropuerto Jorge Chávez, se encuentra derogada. Veamos:

356. Al respecto, se debe mencionar que mediante el la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN, del 28 de marzo de 2025⁵⁰, se aprobó la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario aplicable a los pasajeros de transferencia en el AIJC, vigente a partir del inicio de operaciones del Nuevo Terminal de Pasajeros.

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pag. 83

51. En la medida que, OSITRAN consideró la TUUA aprobada por la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN como un valor que debía utilizar respecto a las tasas de crecimiento de pasajeros previstas en el Plan Maestro del AIJC, y estas últimas no se vienen ejecutando por los motivos antes expuesto. Corresponde al OSITRAN realizar un nuevo análisis actualizando dichos valores por los que reflejen la realidad.
52. Sobre este extremo, el 19 de noviembre de 2025, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN¹¹, se aprobó la nueva tarifa correspondiente a la TUUA aplicable a los pasajeros en transferencia en el Aeropuerto Jorge Chávez. Entonces, corresponde al OSITRAN, actualizar el modelo en este aspecto. Más aún cuando las proyecciones del Plan Maestro han quedado desfasas.
53. En consecuencia, en este extremo, corresponde a OSITRAN realizar los pedidos de información y actuaciones necesarias a fin de proyectar una demanda real, sujeta a los eventos antes descritos, con la finalidad de que el análisis y fijación de tarifa cumplan con los criterios y principios del RETA.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

E. La importancia de los principios generales del derecho administrativo en la regulación tarifaria

54. La regulación tarifaria de los servicios públicos tiene como finalidad asegurar que las tarifas cobradas a los usuarios sean razonables, eficientes y consistentes con los costos reales de prestación del servicio. Esta se aplica cuando existe poder de mercado, ausencia de competencia o cuando el servicio es esencial y de acceso obligatorio, como ocurre en sectores como la energía eléctrica, el saneamiento, las telecomunicaciones o el transporte regulado. Al respecto, “la regulación espontánea que brindan los mercados competitivos evitando que las empresas cobren precios excesivos (...) es reemplazada por la regulación directa por parte del Estado” (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1999). La regulación de la competencia y de los servicios públicos: Teoría y experiencia argentina reciente. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. p. 181). Asimismo, “las tarifas de transporte deben proveer señales adecuadas para la expansión de capacidad (...) en la medida que reflejen costos incrementales” (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. (1999). La regulación de la competencia y de los servicios públicos: Teoría y experiencia argentina reciente. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. p. 66).

¹¹ Artículo 1°.- Aprobar la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario aplicable a los pasajeros en transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, vigente hasta el 31 de diciembre de 2030, según el siguiente detalle:

- TUUA de Transferencia para los pasajeros INT-INT: USD 10,05 por pasajero.
- TUUA de Transferencia para los pasajeros DOM-DOM: USD 6,32 por pasajero.

55. A través del proceso tarifario, el OSITRAN establece precios máximos, estructuras tarifarias, cargos o fórmulas de actualización que protegen al usuario sin afectar la sostenibilidad del prestador.
56. Los procedimientos tarifarios se rigen por los principios del procedimiento administrativo, como la legalidad, la transparencia, la participación, el impulso de oficio, la verdad material, la celeridad y la predictibilidad. Esto implica que el OSITRAN debe conducir el procedimiento de manera activa, técnica y objetiva, verificando información, solicitando estudios, actuando pruebas y asegurando que las decisiones se basen en evidencia económica y técnica.
57. Adicionalmente, respecto al punto anterior, debemos precisar que el artículo V del RETA describe principios específicos aplicables a las funciones y procedimientos seguidos por el OSITRAN, los cuales deben conversar en todas las etapas de la determinación de una tarifa regulada.
58. Asimismo, el proceso incluye mecanismos de publicación, comentarios, audiencias públicas y revisión de modelos o estudios de costos, que permiten contrastar posiciones y garantizar decisiones imparciales.
59. Finalmente, la regulación tarifaria busca equilibrar dos intereses: (i) la protección de los usuarios; y, (ii) la sostenibilidad económica del prestador, asegurando que pueda recuperar costos eficientes, mantener la calidad del servicio e invertir en infraestructura.
60. Por lo expuesto, si bien una tarifa regulada es un instrumento que garantiza competencia cuando no hay mercado, asegura el acceso universal y mantiene la continuidad y la calidad del servicio público, la determinación de esta no puede evitar respetar y salvaguardar los principios generales del derecho y los específicos en materia tarifaria.
61. Al respecto, advertimos que la Resolución 0013 contiene evidentes vulneraciones y vicios que afectan su validez, al atentar directamente contra los principios anteriormente señalados, por lo que corresponde declararla nula y/o modificarla de tal forma que no atente contra nuestros derechos como administrados.

F. Vulneración al Principio de Legalidad

62. De acuerdo con lo señalado en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la LPAG¹², en materia de regulación tarifaria, el principio de legalidad constituye el eje central que delimita el ejercicio de la potestad regulatoria del OSITRAN.
63. Asimismo, conforme al artículo 3 del TUO de la LPAG¹³, todas las actuaciones de la Administración, incluidas las ejecutadas por organismos reguladores como el OSITRAN,

¹² 61. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas

¹³ Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. Competencia.- Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

3. Finalidad Pública.- Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia

deben realizarse estrictamente dentro del marco de la ley, el reglamento y las disposiciones técnicas que regulan su competencia. En un régimen tarifario en el que la autoridad fija precios máximos o tarifas reguladas que afectan los derechos económicos de los prestadores y las condiciones de acceso de los usuarios, asegurar el cumplimiento del principio de legalidad es un requisito estructural que garantiza la predictibilidad, validez y legitimidad de las disposiciones emitidas por el OSITRAN.

64. Cuando el regulador se aparta de las normas que rigen el proceso tarifario (por ejemplo, al no activar los mecanismos de participación pública, omitir etapas previstas o incorporar de manera tardía y unilateral insumos determinantes, como la contabilidad regulatoria), se configura una infracción directa al principio de legalidad.
65. En el caso de OSITRAN, el RETA establece obligaciones procedimentales precisas: publicidad del proyecto tarifario, difusión de los informes técnicos, conducción del proceso bajo reglas de transparencia y, especialmente, la obligación de someter a consulta o audiencia cualquier modificación sustancial incorporada luego de la etapa de consulta pública. La inobservancia de estas disposiciones implica que el regulador actuó fuera del marco normativo que lo habilita, afectando la validez del actuar administrativo y, por ende, sancionándolo con la nulidad.
66. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la vulneración del principio de legalidad por parte de OSITRAN conlleva varias consecuencias:
67. Se compromete la validez del procedimiento, puesto que la decisión tarifaria se sustenta en actuaciones no previstas ni habilitadas por el reglamento sectorial. Al respecto, según la doctrina desarrollada por Juan Carlos Morón Urbina¹⁴, la validez del acto administrativo exige el cumplimiento concurrente de todos sus elementos esenciales: competencia, objeto, finalidad pública, procedimiento regular y motivación debida. La ausencia o afectación grave de cualquiera de estos elementos genera un vicio que compromete la validez del acto y puede conducir a su nulidad. La nulidad, en ese sentido, se configura cuando el acto vulnera normas imperativas o principios esenciales del procedimiento, afectando derechos o intereses del administrado y quebrando la juridicidad que rige la actuación estatal.
68. Debilita o anula la motivación de la resolución final, ya que esta se apoya en elementos no expuestos al escrutinio público ni sujetos al procedimiento establecido por norma.
69. Genera un vicio procedimental sustancial e insubsanable, en tanto la omisión afecta el derecho de participación, la transparencia y la estructura misma del proceso regulatorio, lo cual debe ser sancionado con la nulidad del acto, es decir, de la Resolución 0013.
70. El Tribunal Constitucional ha sostenido que toda actuación administrativa debe ajustarse estrictamente al marco normativo aplicable, y que la inobservancia de procedimientos esenciales constituye una vulneración del derecho al debido procedimiento. Veamos.

autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad.

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

5. Procedimiento regular.- Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

¹⁴ Morón Urbina, J. (2021). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Tomo I. Lima, Gaceta jurídica., p. 226.

“21. El debido procedimiento en sede administrativa supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica.” Tribunal Constitucional del Perú en la Sentencia contenida en el Expediente No. 3741-2004-AA/TC Lima del 14 de noviembre de 2005.

71. En este extremo, cuando el OSITRAN se aleja de las etapas, obligaciones y procedimientos que rigen la determinación tarifaria, se produce una infracción grave al principio de legalidad. Esto no solo desnaturaliza la función reguladora, sino que abre la puerta a decisiones tarifarias carentes de legitimidad, con riesgo de ser anuladas por falta de competencia procedimental, de motivación insuficiente y de vulneración de los derechos de los administrados. Esto es lo que ha sucedido cuando OSITRAN omitió someter a consulta para comentarios la inclusión de la contabilidad regulatoria en el marco del presente proceso tarifario.

G. Vulneración al Debido Procedimiento: Deber de motivación

72. De acuerdo con lo señalado en el numeral 1.2 del artículo IV del TUO de la LPAG¹⁵, el debido procedimiento exige que toda actuación por parte de la administración pública respete un conjunto mínimo de garantías procedimentales: publicidad de las etapas del procedimiento, derecho a ser oído, acceso y contradicción de la información técnica, motivación suficiente y previsibilidad en la secuencia de actos. Estas exigencias no son meras formalidades, pues constituyen el cauce indispensable para asegurar decisiones razonables, legítimas y compatibles con el principio de interdicción de la arbitrariedad y con la buena administración¹⁶.
73. En los procedimientos tarifarios, estas garantías adquieren un contenido reforzado. Ello debido a que las tarifas reguladas constituyen decisiones de naturaleza cuasi-jurisdiccional que modifican la posición económica de prestadores u operadores sujetos a supervisión y tienen impacto transversal en el mercado. Por ello, el Tribunal Constitucional ha afirmado que:

“2. El Tribunal Constitucional estima oportuno recordar, conforme lo ha manifestado en reiterada y uniforme jurisprudencia, que el debido proceso, como principio constitucional, está concebido como el cumplimiento de todas las garantías y normas de orden público que deben aplicarse a todos los casos y procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea éste administrativo -como en el caso de autos- o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.” (Tribunal Constitucional en la Sentencia

¹⁵ El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

¹⁶ CAIRAMPOMA ARROYO, A., La regulación de los precedentes administrativos en el ordenamiento jurídico peruano, Derecho PUCP, (73), 2014, p. 489. En: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/11316> (Consultado el 21 de noviembre de 2025).

contenida en el Expediente No. 4289-2004-PHC/TC Lima del 17 de mayo de 2005)

74. En este marco, la actuación del OSITRAN al emitir la Resolución de Consejo Directivo N.º 0013-2025-CD-OSITRAN podría ser considerada incompatible con el debido procedimiento si la entidad omitió o desconoció lo establecido en el RETA, o incorporó criterios técnicos o información contable (como la contabilidad regulatoria) sin someterlos nuevamente a consulta pública, a pesar de su relevancia para el cálculo tarifario. En dicho contexto, la participación ciudadana en procedimientos regulatorios no puede ser reducida a un formalismo vacío, puesto que cuando la Administración recoge información relevante de manera extemporánea, sin otorgar a los interesados la oportunidad de contradecirla, se podría configurar una vulneración directa al debido proceso.
75. A mayor detalle, el TUO de la LPAG, establece que el procedimiento debe garantizar que los administrados puedan ejercer su derecho de participación e impugnación sobre la totalidad del material que sustenta la decisión final. Incorporar elementos sustantivos luego de la audiencia pública, sin abrir una nueva etapa de participación, quebranta la continuidad lógica del procedimiento y restringe la posibilidad real de ejercer defensa técnica.
76. Esto coincide con la doctrina de derecho administrativo contemporáneo, según la cual en palabras de Agustín Gordillo¹⁷ la audiencia previa garantiza la facultad de los interesados a exponer sus pretensiones o defensas:
- “El acto administrativo puede decidir cuestiones no propuestas por el interesado, siempre que le otorgue previa audiencia (art. 7º, inc. c); del mismo modo, el art. 1º, inc.f), ap.1º, faculta al particular a “exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos subjetivos o intereses legítimos. La exigencia de la previa audiencia en materia reglamentaria funciona mediante el procedimiento de audiencia pública.”*
77. En este sentido, al introducir extemporáneamente el OSITRAN elementos determinantes, como el de contabilidad regulatoria, sin someterlos al procedimiento establecido en el RETA, la Resolución 0013 carece del estándar de debido procedimiento requerido. Ello, conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, constituye un vicio procedimental determinante que compromete la validez del acto y de la sentencia, con la nulidad.
78. En el presente caso, OSITRAN solo se ha limitado a indicar que la Gerencia General de dicha entidad solicitó realizar las actuaciones complementarias necesarias con el fin de evaluar la pertinencia de incorporar la información referida a la Contabilidad Regulatoria 2024 de CORPAC; sin embargo, no se ha justificado porqué no se reabrió una nueva etapa de consultas y de audiencia pública para discutir el impacto de su incorporación.

¹⁷ Gordillo, A. (2004). Tratado de derecho administrativo (Tomo 3). Fundación de Derecho Administrativo, p. IV-7.

Que, mediante el proveído de 24 de abril de 2025, en virtud del numeral 28.3 del artículo 28 del RETA, la Gerencia General solicitó realizar las actuaciones complementarias necesarias con el fin de evaluar la pertinencia de incorporar la información referida a la Contabilidad Regulatoria 2024 de CORPAC como parte de la revisión tarifaria, en la medida que mediante el Oficio N° 142-2025-GG-OSITRAN se remitió a CORPAC el Informe de Monitoreo de la Contabilidad Regulatoria 2024 de CORPAC (Informe N° 00074-2025-GRE-OSITRAN);

Que, mediante el Memorando N° 00115-2025-GRE-OSITRAN del 19 de mayo de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General, entre otros documentos, el Informe "Revisión de las tarifas máximas de los servicios aeroportuarios prestados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial, Corpac S.A", que incluye la matriz de evaluación de los comentarios enviados por los interesados a la Propuesta Tarifaria del Regulador, 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, así como

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pag. 3

79. En adición a lo anterior, el Debido Procedimiento requiere de una debida motivación de lo resuelto por la administración pública, en este punto corresponde remitirnos al artículo 6 del TUO de la LPAG¹⁸. En efecto, uno de los requisitos de validez de los actos administrativos es el “estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico”¹⁹.
80. Para el caso específico, la Resolución 0013 incurre en lo que se denomina “motivación aparente”, es decir, no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes y de CORPAC durante el proceso de revisión tarifaria, intentando solo dar la “apariencia” del cumplimiento formal al procedimiento, amparándose en discursos sin ningún sustento fáctico, técnico o legal.
81. El Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre lo antes mencionado, resaltando que la motivación de las resoluciones constituye una garantía ante la arbitrariedad de la autoridad decisora, la misma que debe fundamentarse sobre datos objetivos, que derivan de la aplicación de las normas vigentes o de los hechos acreditados aportados por las partes. Veamos.

7. El derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso. Sin embargo, no todo ni cualquier error en el que eventualmente incurra una resolución judicial constituye automáticamente una violación del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales.

Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), se ha precisado que el

¹⁸ 6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. 6.2. Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. (...).

¹⁹ Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

4. Motivación.- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico. (Tribunal Constitucional en la Sentencia contenida en el Expediente No. 0896-2009-PHC/TC Lima del 24 de mayo de 2010.)

82. En lo que respecta a la motivación suficiente, OSITRAN ha resuelto algunos puntos de nuestros comentarios a la publicación de la propuesta de fijación tarifaria presentada por CORPAC, sin sustentar de manera debida los argumentos que validarían esa posición o cambio de criterio, lo invalidaría el acto administrativo.
83. En línea con el fundamento 7 de la sentencia citada en el punto 75 anterior, “*el derecho a la debida motivación de las resoluciones judiciales es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad judicial y garantiza que las resoluciones no se encuentren justificadas en el mero capricho de los magistrados, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se derivan del caso.*”
84. Si bien, la sentencia se refiere a la motivación de las resoluciones judiciales, no debemos olvidar que el principio de Debido Procedimiento, que a su vez involucra el deber de una motivación suficiente, también es una garantía expresamente incluida en los procedimientos administrativos. En este sentido, lo que se debe salvaguardar es que las decisiones de las entidades se encuentren justificadas y respaldadas para evitar su arbitrariedad y un quiebre a la seguridad jurídica.
85. Por último, sobre este extremo, en un procedimiento tarifario, donde el OSITRAN ejerce potestades altamente técnicas, de intenso impacto económico y de interés público, puesto que la resolución que apruebe la tarifa tendrá efectos relevantes sobre la esfera económica del administrado, prestador, operador y usuario, el deber de motivación se incrementa, pues solo una fundamentación exhaustiva permite descartar arbitrariedad técnica o legal. En el caso específico, la Resolución 0013, no desarrolló de forma completa entre otros, los motivos porque no se aceptaría algunos conceptos vinculados al gasto del personal (celebraciones, canastas navideñas y vales de prestación alimentaria), de igual modo, no existe motivación suficiente para justificar la no inclusión de los costos necesarios para eliminar la brecha del personal necesario para brindar los servicios aeroportuarios. En consecuencia, la Resolución 0013 carece de ese estándar reforzado.

H. Vulneración al Principio de Transparencia y Participación Regulatoria

86. De acuerdo con lo señalado en el numeral 9 del artículo V del RETA²⁰, en la regulación tarifaria de los servicios de infraestructura de transporte de uso público, el principio de transparencia exige que todas las actuaciones del organismo regulador se desarrollen de

El OSITRAN y las Entidades Prestadoras se sujetan a los siguientes principios:

(...)

9. Transparencia: En los procesos de fijación, revisión o desregulación tarifaria, el Ositrán garantizará el acceso a la información de los legítimamente interesados, mediante los mecanismos de publicidad y participación, establecidos en el presente Reglamento. En el caso de infraestructuras deficitarias, el Ositrán buscará hacer transparentes las fuentes de financiamiento, distinguiendo aquellas fuentes distintas a las tarifas.

Asimismo, los usuarios deben tener pleno acceso a toda la información relevante sobre los servicios brindados por las Entidades Prestadoras y sus condiciones, que resulte imprescindible para el adecuado uso de los mismos, y para la presentación de sus reclamos o interposición de las denuncias que consideren pertinentes.

manera clara, accesible y comprensible para los administrados, prestadores, operadores y usuarios. En el caso específico, el RETA refuerza este mandato al exigir que el proceso tarifario se realice con publicidad suficiente, mediante la difusión de proyectos normativos, análisis de costos, notas metodológicas, informes técnicos, modelos económicos y cualquier sustento que sirva de base para la propuesta tarifaria.

87. Por su parte, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1.12 del artículo IV del TUO de la LPAG²¹, el principio de participación aplicado a la regulación tarifaria garantiza que los usuarios, operadores de infraestructura, concesionarios, prestadores, actores del sector privado, entidades públicas y la ciudadanía en general, puedan intervenir en el proceso tarifario, expresando opiniones, presentando comentarios y aportando información relevante.
88. El RETA establece mecanismos formales de participación, entre ellos: la publicación del proyecto tarifario, la difusión del informe técnico sustentatorio, los periodos y plazos de recepción de comentarios, las audiencias públicas, y la obligación de que OSITRAN respondan motivadamente a cada opinión recibida. Esto asegura que la decisión final no solo sea técnica, sino también contrastada y sometida al escrutinio público.
89. En conjunto, estos principios buscan legitimar el proceso regulatorio y fortalecer la confianza en la autoridad. La transparencia permite conocer los fundamentos técnicos y económicos de las tarifas, mientras que la participación brinda a los interesados la oportunidad de influir en la toma de decisiones y corregir posibles errores o información incompleta. Al integrar ambos principios, se garantiza que las decisiones tarifarias sean objetivas, debatidas, fundamentadas y verificables, contribuyendo a un entorno regulatorio predecible y orientado al interés público.
90. De igual modo, el procedimiento tarifario establece, sin excepción, que toda información nueva, relevante o determinante debe ser incorporada al expediente y puesta a disposición del público, permitiendo su contradicción.
91. Sin embargo, tal y como lo precisa la parte considerativa de la Resolución 0013, no se ha acreditado que se hayan realizado las actuaciones complementarias conforme al artículo 28.3 del RETA²², para la incorporación de la Contabilidad Regulatoria 2024, pieza medular para la determinación del costo del servicio regulado.
92. En este sentido, toda vez que la Contabilidad Regulatoria se incorporó posterior al periodo de comentarios, esto es, luego del 18 de febrero. Lo que correspondía era abrir un nuevo periodo de participación pública, tal y como lo señala el artículo 26 del RETA²³.

²¹ Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

I. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.12. Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión.

²² Artículo 28.- Aprobación de la resolución que aprueba el informe tarifario del Ositrán

(...)

28.3. En caso la Gerencia General o el Consejo Directivo tenga observaciones sobre el informe al cual se refiere el presente artículo, o la naturaleza del procedimiento exija la realización de actuaciones complementarias que resulten indispensables para que el Consejo Directivo cuente con los elementos de juicio necesarios para aprobar la resolución correspondiente, podrá solicitar a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, y la Gerencia de Asesoría Jurídica en lo relativo a los aspectos jurídicos, atender las referidas observaciones o efectuar las actuaciones complementarias que se requieran, otorgando para tal efecto un plazo no mayor a quince (15) días.

²³ Artículo 26.- Convocatoria de nueva audiencia pública

93. Al respecto, toda modificación sustancial introducida luego de la publicación del proyecto tarifario deberá ser sometida nuevamente a consulta y audiencia pública, tal y como lo dispone el RETA.
94. La Contabilidad Regulatoria es una herramienta fundamental para determinar costos eficientes, bases tarifarias, gastos operativos reconocibles y, en general, los parámetros económicos de la tarifa. Incorporarla de forma posterior a la etapa de audiencia y consulta pública implicará:
- a. Falta de publicidad suficiente para que los administrados y usuarios accedan a los nuevos supuestos, modelos contables o datos incorporados. Afectando el principio de transparencia porque la información decisiva no fue puesta a disposición pública para su revisión.
 - b. Falta de trazabilidad puesto que se impide que los administrados y usuarios entiendan cómo evolucionó el análisis tarifario o cómo incidió la Contabilidad Regulatoria en el resultado final.
 - c. Restricción al control ciudadano y técnico, puesto que, sin una nueva etapa de consultas, no es posible opinar sobre la consistencia técnica, el cálculo de costos eficientes ni la razonabilidad de la tarifa final.
95. La falta de una segunda audiencia pública rompe la cadena de transparencia y participación regulatoria exigida por las normas aplicables sobre determinación de tarifas e interés público.
96. De igual modo, desde una perspectiva procedimental, incorporar una herramienta determinante como la Contabilidad Regulatoria, sin permitir un nuevo proceso de participación de la ciudadanía, contraviene el RETA y atenta contra los principios generales ante mencionados.
97. Por lo anterior, se ha configurado la transgresión al principio de Principio de Transparencia y Participación Regulatoria, pues OSITRAN ha sustentado su decisión en información que no fue expuesta al debate público. Lo que se considera un vicio sustancial, amparable mediante el recurso impugnatorio, como el de reconsideración.
98. En este extremo, el regulador al incorporar la contabilidad regulatoria después de la consulta pública sin una nueva audiencia, introduciendo información esencial sin posibilidad de control, revisión, observación ni debate técnico, atentó contra lo dispuesto por el subcapítulo 2 y 3 del RETA, por tanto, bajo esta premisa, la Resolución 0013 debe ser declarada nula.

I. Vulneración al Principio de Verdad Material

99. De acuerdo con lo señalado en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG²⁴, principio de verdad material, las autoridades administrativas se encuentran obligadas a verificar plenamente los hechos que sirven de motivo en sus decisiones.

26.1. En caso el Ositrán considere necesario realizar una modificación en los criterios, metodologías o modelos económicos utilizados para sustentar su propuesta tarifaria, debe publicar en el diario oficial El Peruano la materia de dicho cambio y convocar a una nueva audiencia pública dentro de los diez (10) días de efectuada la referida publicación.

26.2. Asimismo, el Ositrán otorgará un plazo no menor de diez (10) días contados desde la fecha en que se realice la publicación indicada en el párrafo anterior, a fin que los interesados remitan sus comentarios escritos respecto a la citada modificación.

²⁴ Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

“[...] 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 [...]”²⁵ [énfasis añadido].

100. La importancia de verificar los hechos alegados en un procedimiento no es una obligación menor. Sobre todo, en este tipo procedimientos administrativos donde se establecen tarifas relevantes por periodos prolongados.
101. En este sentido mismo sentido, la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado resaltando la relevancia del principio de verdad material y la obligación por parte de la administración pública en cuanto su observancia. Veamos:

“14.8. El principio del debido procedimiento reconoce derechos fundamentales de los administrados, tales como ser notificados adecuadamente, acceder a su expediente, presentar pruebas y alegatos, refutar cargos, obtener una decisión motivada y en un plazo razonable, así como impugnar resoluciones que los afecten. Asimismo, establece que la regulación del derecho procesal solo será aplicable cuando no contradiga el régimen administrativo, priorizando siempre los principios del Derecho Administrativo. 14.9. Por su parte, el principio de verdad material impone a la autoridad administrativa la obligación de verificar plenamente los hechos que motivan sus decisiones, pudiendo adoptar todas las medidas probatorias necesarias dentro del marco legal, incluso si estas no han sido propuestas por los administrados. En los procedimientos trilaterales, la autoridad puede verificar la veracidad de los hechos planteados por las partes sin reemplazar su carga probatoria, salvo en aquellos casos donde la decisión pueda comprometer el interés público, situación en la cual deberá intervenir activamente.”
Corte Suprema de Justicia de Lima. Sentencia Casación contenida en el Expediente No. 11185-2024, Lima del 22 de enero de 2005.

102. En línea con ello, la actividad de regulación también se rige por el principio de impulso de oficio, que determina que *“[l]as autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias”* [énfasis añadido]. Como desarrollo de este principio, el artículo 156 del TUO de la LPAG señala expresamente que *“[l]a autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para [...] superar cualquier obstáculo que se oponga a la regular tramitación del procedimiento [...]”*.
103. De ello se desprenden dos reglas claras: (i) OSITRAN debe realizar todas las diligencias necesarias para conocer los hechos; y (ii) debe impulsar de oficio todas las actuaciones necesarias para superar cualquier obstáculo en la tramitación del procedimiento. Estas responsabilidades recaen plenamente en la propia Administración. En este caso OSITRAN no realizó mayor actuación para determinar si días previos a la fecha de aprobación de la Resolución 0013, FONAFE habría aprobado la escala salarial de CORPAC.

I. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

I.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. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

²⁵ Numeral I.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

104. Entendemos que OSITRAN, tal y como lo indicó en los puntos 198, 479 y 489 de la Resolución 0013, pudo tener dudas sobre los hechos expuestos por CORPAC respecto a la modificación de la escala salarial por parte de FONAFE; sin embargo, esto exime su obligación de verificar sus dudas sobre los hechos, ya sea solicitando medios probatorios a las partes del procedimiento o, si lo considera necesario, realizando investigaciones o consultas a otras entidades del estado, como es la propia FONAFE. Veamos.

198. En ese sentido, contrariamente a lo afirmado por CORPAC, no es suficiente que el presupuesto aprobado para el ejercicio 2025 contemple la posibilidad de modificación de la escala salarial, sino que también requiere de una aprobación específica por parte del Directorio de FONAFE, siendo que recién a través del Oficio N° GG-272-2025 de fecha 03-04-2025 se remitió al FONAFE los documentos para solicitar dicha modificación.

Fuente: Resolución 0013-2025-CD-OSITRAN. Pág. 110

105. Al respecto, pese a los documentos remitidos por CORPAC²⁶, sobre la inminente aprobación de la nueva política remunerativa y estructura salarial por parte de FONAFE, el OSITRAN simplemente se limitó a advertir que CORPAC habría solicitado la aprobación en mención, pero a la fecha de notificación de la Resolución 0013, esta no habría sido aprobada, hecho que ha sido desvirtuado como hemos explicado en la sección III de este documento.
106. En la medida que OSITRAN requirió “evidencia de la aprobación de la modificación de la escala salarial por parte de FONAFE”, adjuntamos dicha aprobación como Anexo I-C a nuestro presente recurso. En este sentido, en este extremo la tarifa deberá ser modificada considerando la nueva escala salarial.
107. De igual modo, en el supuesto negado de que OSITRAN decida no incorporar la nueva escala salarial aprobada, estaría incurriendo en vulneraciones adicionales a otros principios generales del derecho, como lo son el de predictibilidad o de confianza legítima y eficacia. Sobre este último debemos hacer énfasis en que el requerimiento de OSITRAN para “incorporar” la nueva escala salarial dentro del modelo tarifario era fue su aprobación por FONAFE. En este sentido, como hemos acreditado, la nueva escala salarial ya ha sido aprobada por esta última entidad; se ha cumplido con lo solicitado. Establecer alguna disposición adicional sobre este hecho atentaría contra la propia aprobación realizada por FONAFE y vulneraría el principio de razonabilidad al establecer obligaciones adicionales con la única finalidad de generar restricciones a CORPAC.

J. Vulneración del Principio de Predictibilidad o de Confianza Legítima

108. De acuerdo con lo señalado en el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la LPAG²⁷, se advierte que la Resolución 0013 del OSITRAN ha infringido el principio de predictibilidad

²⁶ Los documentos remitidos por CORPAC son:
Informe SD.031.2025.I-AD - ACUERDO DE DIRECTORIO N° 003.2595.2025
Memorando GCAF.GF.2.194.2025.M - opinión presupuestal
Informe Presupuestal, Financiero y económico - Gerencia de Finanzas
Oficio N° GCAF.GF.024.2025.O
Oficio N° GG-272-2025

²⁷ Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

I. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

o de confianza legítima al excluir diversos conceptos vinculados al gasto del personal (celebraciones, canastas navideñas, vales de prestación alimentaria y uniformes) y laudos arbitrales que generarán un incremento en el gasto del personal en el periodo 2026-2027, señalando sin mayor motivación que estos derivan de la propia gestión de CORPAC.

109. Al respecto, el principio de predictibilidad exige que las entidades reguladoras actúen de manera coherente, consistente y conforme a reglas claras y previamente establecidas y conocidas por los administrados. En materia tarifaria, este principio cobra una importancia especial porque la tarifa regulada impacta modelos de negocio, inversiones, estructura de costos, obligaciones contractuales y expectativas económicas tanto de los prestadores como de los usuarios. Por ello, la predictibilidad exige que OSITRAN respete los criterios previamente establecidos.
110. No debe perderse de vista que este principio tiene como finalidad asegurar la confianza en la administración considerando que esta no se alejará de los criterios previamente establecidos sin motivarlo debidamente.
111. En ese sentido, se observa que la doctrina ha considerado lo siguiente:

“(...) Desde la aparición de las primeras sociedades se ha querido siempre tener confianza en las autoridades en quienes confiamos la emisión y el cumplimiento de las normas. Así, con la aparición de los Estados, esta confianza natural se convierte en la necesidad de encontrarnos seguros ante la actuación del Estado, incluso se ha llegado a hablar de una relación seguridad individual y seguridad del Estado. En ese contexto, la Confianza Legítima, viene a ser una expresión de la Seguridad Jurídica. Así, tomamos la línea de pensamiento de Herman Heller, sobre su concepto de Estado: “la institución del Estado aparece justificada por el hecho de ser una organización de seguridad, y solo por ello”. Por su parte Thomas Hobbes señala que la esencia del Estado es la personificación de los pactos realizados por los hombres, con el objeto de que éste “pueda utilizar la fuerza y los medios de todos como lo juzgue oportuno para la seguridad de la paz y la defensa común”. De esta manera la seguridad jurídica, pensada como la confianza o certidumbre en la actuación del Estado, resulta fundamental para el desarrollo de una sociedad. (...)”²⁸

112. Cuando el regulador desconoce un concepto que ha sido previamente reconocido en otra etapa tarifaria, se produce una clara afectación a la predictibilidad. CORPAC no pueden anticipar la forma en que el regulador adoptará la decisión tarifaria o conceptos que la integran, porque esta se basa en elementos nuevos o se aleja de ellos, lo cual desestabiliza las expectativas legítimas construidas durante el proceso.
113. La predictibilidad no solo exige que el regulador respete las reglas formales, sino también las metodologías y los criterios técnicos en el proceso tarifario. Alejarse del criterio acogido mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2022-CD-OSITRAN, modificada por la Resolución de Consejo Directivo 036-2022-CD-OSITRAN, que señaló que “*existe una relación entre los mencionados conceptos con la prestación de los servicios de aeronavegación*”, se traduce en un quiebre en la consistencia del proceso, pues la decisión final se adopta sobre una base metodológica distinta a la que esperaba CORPAC.
114. Si la Resolución 0013 no comparte el criterio adoptado anteriormente por el OSITRAN, para analizar la vinculación entre los derechos e incentivos a la fuerza laboral que ejecuta los servicios regulados, debió haber motivado dicho cambio. Al no realizar este desarrollo,

²⁸ Revista del Círculo de Derecho Administrativo, - La confianza legítima como principio fundamental ante la regulación del Estado en la suspensión de plazos de procedimientos administrativos durante el estado de emergencia por el COVID-19 - David De La Torre, pág. 423.

se configura la vulneración del Principio de Predictibilidad o de la Confianza Legítima, puesto que CORPAC esperaba la aplicación de un criterio previamente consentido por el OSITRAN.

K. Vulneración al Principio de Impulso de Oficio y Celeridad

115. De acuerdo con lo señalado en el numeral 1.3 del artículo IV del TUO de la LPAG²⁹, el principio de impulso de oficio adquiere especial relevancia en los procedimientos de regulación tarifaria, el OSITRAN no solo actúa como evaluador técnico, sino como garante del interés público y del equilibrio entre usuarios y operadores. En este contexto, el principio exige que la entidad conduzca el procedimiento de manera activa y continua, evitando cualquier paralización y asegurando que cada etapa avance sin depender de solicitudes o recordatorios de los administrados. Esto garantiza que la revisión o fijación de tarifas se realice dentro de los plazos establecidos y con la rigurosidad técnica necesaria, preservando la predictibilidad del sector regulado.
116. De esta forma, el impulso de oficio permite que el regulador actúe pruebas, requiera información, verifique datos y ordene diligencias complementarias sin necesidad de que las empresas reguladas o los usuarios lo soliciten.
117. Dado que las decisiones tarifarias deben basarse en información completa, actualizada y comprobable, este principio asegura que la propia autoridad determine qué elementos técnicos y económicos deben incorporarse al expediente para que la decisión final sea objetiva, sustentada y transparente. Esto contribuye a la legitimidad del proceso y a la confianza de los agentes del mercado.
118. Así, en el marco de los procedimientos tarifarios, el impulso de oficio se integra con los principios de verdad material y celeridad, garantizando no solo una actuación técnica adecuada, sino también una tramitación eficiente y orientada al interés general.
119. Por su parte, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1.9 del artículo IV del TUO de la LPAG³⁰, se exige que la Administración tramite y resuelva los procedimientos en el menor tiempo posible, evitando dilaciones, trámites innecesarios y exigencias que no contribuyan al esclarecimiento de los hechos.
120. Este principio obliga a que cada actuación administrativa se impulse de oficio y avance sin depender de gestiones innecesarias del administrado, asegurando que el procedimiento sea dinámico, continuo y orientado al resultado. En esencia, la celeridad garantiza que se obtenga una respuesta oportuna y que, en este caso, OSITRAN cumpla con su deber de actuar eficientemente en beneficio del interés público, más aún cuando se trata de tarifas reguladas.

²⁹ Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

³⁰ Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

- I21. Ambos principios se encuentran estrechamente vinculados, pues la celeridad no podría alcanzarse sin una administración eficiente, siendo que estas reglas deben orientar todas las etapas del procedimiento, desde el inicio del procedimiento hasta la emisión y notificación de la resolución. De este modo, la regulación peruana busca garantizar una administración moderna, eficaz y enfocada en brindar soluciones oportunas.
- I22. En conjunto, el principio de Impulso de Oficio y Celeridad refuerzan la obligación del OSITRAN de actuar con eficiencia, racionalidad y orientación al servicio, reduciendo costos innecesarios y evitando que los trámites innecesarios para obtener respuestas previsibles, rápidas y razonables, respetando el debido procedimiento y fortaleciendo la confianza de los administrados incluyendo a CORPAC; sin embargo, esto no sucedió.
- I23. El procedimiento se extendió aproximadamente dieciocho (18) meses, muy por encima del plazo razonable para una revisión tarifaria. Esto constituye una violación al principio de celeridad, que exige que la administración actúe sin dilaciones injustificadas.
- I24. Si bien en el mes de agosto de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General el Informe correspondiente a la revisión de la tarifa aeroportuaria de CORPAC. Esta no pudo ser aprobada en dicha fecha puesto que el Consejo Directivo de OSITRAN se encontraba incompleto y no contaba con el quorum necesario para la adopción de acuerdos y aprobación de la tarifa final, esta tuvo que ser postergada. Sobre este punto, corresponde preguntarnos, ¿esta dilación es atribuible a CORPAC? La respuesta es: No.
- I25. De acuerdo con la parte considerativa de la Resolución 0013, desde mayo de 2025 el OSITRAN tenía conocimiento del Concurso Público para para la selección de postulantes al cargo de integrante del Consejo Directivo del OSITRAN (03 plazas); sin embargo, no fue hasta setiembre de 2025 que se logró incorporar al nuevo integrante que habilitaría la toma de acuerdo. Sobre este punto, corresponde preguntarnos, ¿OSITRAN pudo advertir este retraso y tomar medidas preventivas? La respuesta es: Sí. Toda vez que los periodos tarifarios son de amplio conocimiento, así como el plazo que su aprobación suele involucrar.

V. CONSIDERACIONES ECONÓMICA FINANCIERAS

- I26. La metodología Costo de Servicio que aplica OSITRAN en este caso, debe buscar cubrir todos los costos que efectivamente desembolsa CORPAC para brindar los servicios aeroportuarios que presta en los aeródromos de Cuzco, Nazca y aquellos comprendidos en el Grupo V.
- I27. Sin embargo, en la Resolución N.º 0013-2025-CD-OSITRAN y previamente en la etapa de evaluación de comentarios de interesados, se observan algunos criterios que no recogen adecuadamente los costos e inversiones de CORPAC y tiene un impacto negativo en el flujo de caja descontado.
- I28. Los principios de la Regulación Económica parten de la idea de corregir fallas de mercado y situaciones de monopolio natural. En el caso de un servicio brindado como el de CORPAC, las prácticas regulatorias se enfocan en la recuperación de Costos Eficientes (Newberry 1999)²⁹ y la Sostenibilidad Financiera (Grout 2003)³⁰. Por ello resultan clave los criterios para reconocer o descartar estimaciones de costos en el análisis económico. Siendo también que el criterio aplicado por el regulador debe respetar la predictibilidad y transparencia en cuanto sus decisiones afectan el desempeño económico financiero de CORPAC.

129. El primer punto que se plantea en este recurso de reconsideración es sobre la Tasa de Crecimiento de costos operativos que aplica OSITRAN en el Modelo que sustenta la RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. En este archivo se observa que la tasa de crecimiento es asumida como un 2% flat o vegetativo (crecimiento de costos reales, sin efecto inflación), sin embargo, revisando documentación de otros casos de operadores similares observamos que las tasas están entre 3.7% y 3.2% para los años correlativos de 2022 y 2023 en el caso de operadores de Europa. La referencia textual indica: “...Total pan-European ANS costs grew by +3.2% in 2023, in real terms, following a similar increase in 2022 (+3.7%). The increase was mainly driven by growth in staff and other operating costs...”.
130. En este sentido, consideramos que la tasa de crecimiento de los costos operativos debería ser al menos del 3%, acorde a lo visto en otras experiencias. El cuadro que sigue muestra nuestra reconsideración en este aspecto (excluyendo el concepto de seguros y tributos):

Costos operativos / Tasa de Crecimiento:	Modelo OSITRAN	Modelo Ajustado
Suministros y Materiales	2%	3%
Servicios prestados por terceros	2%	3%
Mantenimiento	2%	3%
Otros Costos	2%	3%

Fuente: Modelo RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. Elaboración propia

131. Para el caso puntual de Seguros y Tributos, se mantiene la tasa de crecimiento ya aceptada por OSITRAN de 10%, la misma que se encuentran en el Modelo ajustado de Aeroportuario que se adjuntan a este escrito.
132. Respecto a la tasa efectiva de ejecución de inversiones, a diferencia del Modelo de Aeronavegación, la estimación observada en el Modelo Aeroportuario está siendo calculada en términos aritméticos simples. Es decir, sin llevar a valor presente ningún monto, por tanto, se ha mantenido el ratio de 24.6% de tasa de ejecución de inversiones.
133. Respecto a la inclusión de determinadas **partidas de Costos de Personal**, consideramos que el regulador debe actuar con predictibilidad y criterios acorde a una práctica regulatoria consistente. En este sentido, como se desarrolla en otras secciones de este documento, consideramos que las partidas ya reconocidas en revisiones anteriores deberían mantenerse como parte del Costo de Personal base.
134. De esta forma consideramos se deben incluir en los Costos de Personal, en términos de montos del año base de estimación, S/9.08 millones, distribuidos en las siguientes partidas tal y como muestra el cuadro a continuación (cifras en S/.):

Gasto en Personal	Revisión 2025 Modelo OSITRAN (S/.)	Modelo Ajustado (S/.)
Bonificaciones por cierre de bolsas	0	0
<u>Alimentos por Vales</u>	0	45,000
Indemnización Especial Según D.L 728	0	0
<u>Celebraciones</u>	0	400,000
<u>Vales por Prestación Alimentaria</u>	0	8,636,000

Fuente: Modelo RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. Elaboración propia

135. Respecto a la tasa de crecimiento, se ha observado que OSITRAN ha empleado las tasas de crecimiento proyectadas en el Plan Maestro. El Plan Maestro responde a fines de diseño y dimensionamiento de infraestructura, no a la estimación tarifaria. Las proyecciones podrían incorporar supuestos que no corresponden a la metodología objetiva, transparente y replicable que exige un proceso de revisión tarifaria. Existen metodologías más objetivas para proyectar la demanda. El regulador cuenta con información histórica verificable, series oficiales y modelos estadísticos que permiten obtener proyecciones más objetivas que una única fuente no contrastada.
136. CORPAC utilizó como referencia, las proyecciones de organismos internacionales especializados CORPAC empleó tasas de crecimiento derivadas de estudios elaborados por organismos internacionales especializados, complementadas con el comportamiento histórico del tráfico nacional e internacional. Por ende, en el Modelo ajustado que sustenta esta reconsideración, se asumen las tasas 7% para las proyecciones, acorde con los datos estimados por CORPAC (ver siguiente cuadro).

Proyección de Transferencias del AIJC:	2025	2026	2027
Var% anual esperada del tráfico PAX Internacional	7%	7%	7%
Transferencias a Corpac 20% (USD)	23,829,455	25,497,517	27,282,343

Fuente: Modelo RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. Elaboración propia

137. Otro elemento para tomar en cuenta dentro del análisis económico financiero es la nueva escala salarial aprobada por FONAFE en octubre 2025. Luego de la aplicación de esta escala que impacta sobre el Gasto de personal, con los datos de CORPAC se ha estimado un impacto de 13.41% (promedio) de crecimiento de los salarios base dentro del horizonte de evaluación. De esta forma los estimados de Gastos de Personal a incluirse en los servicios aeroportuarios quedan como se muestra en el siguiente cuadro (primera proyección año base):

Gasto de Personal	2026 (Modelo OSITRAN S/.)	2026 (Modelo Ajustado S/.)
Aeroportuario	43,025,495	47,327,287
Mixto	25,751,847	28,252,026
Total	68,777,341	75,579,313

Fuente: Modelo RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. Elaboración propia.

138. El efecto final de todos estos cambios solicitados como reconsideración, y analizado en los párrafos anteriores, es un nuevo resultado en las tarifas de todos los servicios de Aeroportuario. Los cambios analizados de datos de entrada, tasas, coeficientes y otros, tienen impacto final en el análisis de flujo de caja de los servicios de Aeroportuario y estaría arrojando el siguiente resultado estimado:

Servicio	Moneda / Unidad	Grupo I			Grupo II			Grupo V		
		Tarifa Vigente	Tarifa aprobada	Variación	Tarifa Vigente	Tarifa aprobada	Variación	Tarifa Vigente	Tarifa aprobada	Variación
TUJA Nacional	USD/Pasajero	5.17	5.23	1.18%	--	--	--	4.19	4.24	1.18%
TUJA Internacional	USD/Pasajero	14.37	14.54	1.18%	--	--	--	--	--	--
Atarización y despacho nacional										
Hasta 10 t	USD/Operación	11.51	11.65	1.18%	5.74	5.81	1.18%	2.89	2.91	1.18%
Más de 10 t hasta 35 t	USD/t	2.48	2.51	1.18%	1.24	1.25	1.18%	0.95	0.97	1.18%
Más de 35 t hasta 70 t	USD/t	3.10	3.14	1.18%	1.29	1.31	1.18%	1.01	1.02	1.18%
Más de 70 t hasta 185 t	USD/t	2.24	2.28	1.18%	1.35	1.37	1.18%	1.06	1.07	1.18%
Más de 185 t	USD/t	3.32	3.36	1.18%	1.39	1.40	1.18%	1.09	1.09	1.18%
Atarización y despacho internacional										
Hasta 10 t	USD/Operación	23.00	23.27	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 10 t hasta 35 t	USD/t	4.27	4.32	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 35 t hasta 70 t	USD/t	5.17	5.23	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 70 t hasta 185 t	USD/t	6.45	6.51	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 185 t	USD/t	5.58	5.65	1.18%	--	--	--	--	--	--
Estacionamiento nacional										
Hasta 10 t	USD/h	0.20	0.20	1.18%	0.14	0.14	1.18%	0.07	0.07	1.18%
Más de 10 t hasta 35 t	USD/h	0.06	0.06	1.18%	0.03	0.03	1.18%	0.02	0.02	1.18%
Más de 35 t hasta 70 t	USD/h	0.07	0.07	1.18%	0.03	0.03	1.18%	0.02	0.02	1.18%
Más de 70 t hasta 185 t	USD/h	0.07	0.07	1.18%	0.03	0.03	1.18%	0.02	0.02	1.18%
Más de 185 t	USD/h	0.08	0.08	1.18%	0.03	0.03	1.18%	0.02	0.02	1.18%
Estacionamiento internacional										
Hasta 10 t	USD/h	0.58	0.59	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 10 t hasta 35 t	USD/h	0.10	0.10	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 35 t hasta 70 t	USD/h	0.13	0.13	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 70 t hasta 185 t	USD/h	0.14	0.14	1.18%	--	--	--	--	--	--
Más de 185 t	USD/h	0.14	0.14	1.18%	--	--	--	--	--	--
Uso de Maquin	USD/h	43.13	43.44	1.18%	--	--	--	--	--	--

Fuente: Modelo ajustado RCD N.º 0013-2025-CD-OSITRAN. Elaboración propia.

VI. MEDIOS PROBATORIOS

1. Expediente administrativo íntegro del proceso tarifario.
2. Oficio N° 1238-2025-GAF-FONAFE, que aprueba la nueva Escala Remunerativa de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. – CORPAC.
3. Sesión Presencial de Directorio de FONAFE N° 004-2025
4. Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN
5. Memorando GCAF.GGTH.2.1103.2025.M
6. Informe GCAF.GGTH.2.847.2025.I
7. Informe GCAF.GGTH.2.740.2025.I
8. Informe GCAF.GGTH.2.643.2025.I
9. Informe GCAF.GGTH.2.542.2025.I
10. Informe GCAF.GGTH.2.1033.2024.I
11. Informe GCAF.GGTH.2.836.2024.I
12. Informe CAF.GGTH.2.1024.2023.I
13. Informe GCAF.GGTH.2.895.2023.

POR LO TANTO:

En mérito a lo expuesto, solicitamos se declare la NULIDAD TOTAL de la Resolución N.º 0013-2025-CD-OSITRAN por vulnerar los artículos 6, 10, 14 y Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como los artículos V, 16, 21 y subcapítulo 3 del RETA.

En este sentido, corresponde que se disponga la emisión de un nuevo acto regulatorio, previa reapertura del periodo de participación pública, publicación de toda la información incorporada extemporáneamente, evaluación individualizada de comentarios y motivación reforzada de manera suficiente de los comentarios expuestos en la etapa de consulta.

Como medida accesorio, solicitamos la suspensión de los efectos del acto impugnado hasta la emisión del nuevo acto plenamente ajustado a derecho y que se aplique la tarifa provisional aprobada mediante la Resolución 0084.

Subsidiariamente, en caso de que se decida que el acto impugnado no contiene vicios de nulidad, solicitamos que dicho acto se revoque y/o se modifique, de tal forma que se calculen

correctamente los conceptos y tarifas conforme a lo señalado en nuestro recurso de reconsideración, en sus anexos y en el modelo económico adjunto.

VII. ANEXOS

- I-A Copia del Documento Nacional de Identidad de nuestro representante.
- I-B Vigencia de Poder de nuestro representante.
- I-C Oficio N° 1238-2025-GAF-FONAFE, que aprueba la nueva Escala Remunerativa de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. – CORPAC
- I-D Sesión Presencial de Directorio de FONAFE N° 004-2025
- I-E Modelo económico
- I-F Memorando GCAF.GGTH.2.1103.2025.M
- I-G Informe GCAF.GGTH.2.847.2025.I
- I-H Informe GCAF.GGTH.2.740.2025.I
- I-I Informe GCAF.GGTH.2.643.2025.I
- I-J Informe GCAF.GGTH.2.542.2025.I
- I-K Informe GCAF.GGTH.2.1033.2024.I
- I-L Informe GCAF.GGTH.2.836.2024.I
- I-M Informe CAF.GGTH.2.1024.2023.I
- I-N Informe GCAF.GGTH.2.895.2023.

PRIMER OTROSÍ DECIMOS: Uso de la palabra

Solicitamos se nos conceda Informe Oral para sustentar los argumentos Económicos, de hecho y de derecho; por tanto, solicitamos respetuosamente se señale fecha y hora para la realización de dicho informe oral.

SEGUNDO OTROSÍ DECIMOS: Representación procesal

Conferimos a los abogados Christian Chávez Verastegui, con Registro CAL N° 43949; Juan Santiago Chang Tokushima, con Registro C.A.L. N° 44251; Mario Fernando Drago Alfaro, con Registro C.A.L. N° 55922 y José Ángel De la Cruz Pinto, con Registro C.A.C. N° 10020 la representación procesal para actuar, de manera individual o en conjunto, en mi nombre en el presente procedimiento, contando para ello con las facultades procesales generales de impulso y gestión procesal ordinaria. Asimismo, les otorgo poder especial para delegar facultades de (i) acceso al expediente en el que consten las actuaciones del presente procedimiento, (ii) solicitar y recibir en mi nombre, notificaciones y copias simples o certificadas de dichas actuaciones. Asimismo, les otorgo poder especial para delegar facultades de (i) acceso al expediente en el que consten las actuaciones del presente procedimiento, (ii) solicitar y recibir en mi nombre, notificaciones y copias simples o certificadas de dichas actuaciones.

TERCER OTROSÍ DECIMOS: Reserva

Nos reservamos el derecho de ampliar nuestros argumentos durante el trámite del presente recurso de reconsideración.

Lima, 27 de noviembre de 2025