

Carta N° 0196-2025-GG/AETAI

Miraflores, 17 de diciembre del 2025

Señora
VERÓNICA ZAMBRANO COPELLO
Presidenta del Consejo Directivo
OSITRAN
Presente.-

Asunto: Recurso de Apelación contra la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN

La **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE TRANSPORTE AÉREO INTERNACIONAL – AETAI**, inscrita en la Partida N° 01968343 del Registro Público de Lima, con RUC N° 20144795033 y domicilio en la calle Schell N° 319, Of. 704, Miraflores, Lima, representada por su Gerente General, señor Carlos Gutiérrez Laguna, identificado con DNI N° 09391677, a ustedes atentamente decimos:

Que, en fecha martes 25 de noviembre del 2025 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN, mediante el cual el OSITRAN aprobó la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario aplicable a los pasajeros en transferencia (TUUA de Transferencia) en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez – AIJCH.

De esta forma, en el artículo 1° se establece:

"Artículo 1º.- 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.*

En relación a ello, de acuerdo a lo establecido en los artículos 217° y 220° del Decreto Legislativo N° 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General” y sus modificatorias (en adelante, la “LPAG”), dentro del término de ley, interponemos **Recurso de Apelación contra la citada Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN** (en adelante, la “Resolución”), así como contra su Nuevo Informe Ampliado *“Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”* y sus anexos (en adelante, Informe de fijación tarifaria), sobre la base de los argumentos que expondremos a continuación:

I. PETITORIO

Se declare la nulidad de la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN, por contener vicios de legalidad y vulnerar principios esenciales del

procedimiento administrativo, conforme a lo previsto en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General y la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

II. FUNDAMENTOS DE HECHO

1. En el informe que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN, OSITRAN señala lo siguiente:

327. Como se observa, el RETA no establece que el Ositrán deba analizar cada una de las metodologías que se listan en el Artículo 16; más aun considerando que estas tienen solamente carácter enunciativo. En esa línea, en otros procedimientos de fijación tarifaria a cargo del Ositrán se han analizado solamente algunas de las metodologías, considerando el tipo de infraestructura y la naturaleza del servicio que se está tarificando⁵².
328. Por lo señalado, y tal como se indicó en el numeral 93 del Informe Conjunto N° 0080-2024-IC-OSITRAN (GRE-GAJ) que sustentó el inicio del presente procedimiento; dadas las características de los servicios que conforman la TUUA de Transferencia, son dos las metodologías que podrían aplicarse: costos totalmente distribuidos y tarificación comparativa o benchmarking.

93. En tal sentido, dadas las características de los servicios que conforman la TUUA de Transferencia, son dos las metodologías que podrían aplicarse: costos totalmente distribuidos y tarificación comparativa o benchmarking; así, en el presente procedimiento debe determinarse cuál es la más adecuada.

[El subrayado es nuestro]

329. En tal sentido, dado el marco normativo vigente que rige la fijación de las tarifas de ITUP bajo el ámbito de competencia del Ositrán, el análisis realizado para determinar la metodología a ser empleada en el presente procedimiento de fijación tarifaria se encuentra debidamente motivado.

330. Por lo expuesto, se desestima el comentario i) de AETAI.

346. En efecto, si bien la metodología de costos incrementales usualmente se emplea para determinar tarifas de servicios nuevos, es importante tener en cuenta que esta metodología se ha empleado para fijar las tarifas por nuevos servicios que se brindaban en infraestructura existente, como ha sido el caso de:

- El procedimiento de fijación de la tarifa de los puentes de embarque en el AJC⁵⁵.
- El procedimiento de fijación de la tarifa de los puentes de embarque en el Aeropuerto Internacional Alfredo Rodríguez Ballón de Arequipa⁵⁶.
- El procedimiento de fijación de la tarifa del servicio Especial “Gasificado de contenedores llenos” en el en el Terminal Norte Multipropósito del Terminal Portuario del Callao⁵⁷

347. Por ejemplo, en los casos de fijación de las tarifas de puentes de embarque, tanto en Lima como en Arequipa, los terminales aéreos ya existían y operaban años. En esos casos la fijación de la tarifa consideró las inversiones y costos operativos adicionales asociados a la prestación del nuevo servicio, los cuales resultaban fácilmente identificables.

348. Sin embargo, en el procedimiento tarifario en curso, la situación es diferente, en tanto se trata de un nuevo terminal, que está siendo construido desde cero; de manera que, si bien existen áreas y equipamiento que utilizarán exclusivamente los pasajeros de transferencia; también hay áreas y equipamiento que serán compartidos con los otros tipos de pasajeros, todo lo cual influye en el diseño del Nuevo Terminal de Pasajeros

349. Así, por lo expuesto, dadas las características propias de este procedimiento y considerando la información disponible, en linea con lo señalado en el Informe Conjunto de Inicio, la mejor metodología para fijar la TUUA de Transferencia es la de costos totalmente distribuidos.⁵⁸

350. En virtud de lo expuesto, no se acepta el comentario iii) de AETAI y se dan por atendidas las consultas formuladas por IATA y DGAC.

2. Sobre el particular, debemos señalar lo siguiente:



- a. En los puntos 241 y 242 del **Informe N° 001-2013-GRE-GS-GAL-OSITRAN**, **OSITRAN establece que el servicio de transferencia de pasajeros debería ser tratado como un nuevo servicio:**

241. En la línea de instrumentar el Acuerdo N° 568-156-04-CD-OSITRAN tomado por el Consejo Directivo de OSITRAN y lo dispuesto por la Resolución N° 016-2007-CD-OSITRAN, el Contrato de Concesión podría modificarse con la opinión favorable de OSITRAN si la modificación consistiera en la posibilidad de establecer un nuevo servicio, es decir, un nuevo paquete de servicios prestado a los pasajeros en transferencia, diferenciando el ámbito nacional e internacional.
242. Para este nuevo servicio se requeriría fijar una tarifa específica, distinta de la TUUA. Esta nueva tarifa deberá ser fijada por OSITRAN, quien ostenta la exclusividad en el ejercicio de la función reguladora. En tal caso, será indispensable que la modificación que se apruebe, establezca claramente que la fijación, revisión, reajuste y aplicación de la tarifa correspondiente al nuevo servicio está a cargo de OSITRAN, de acuerdo con el Reglamento de Tarifas (RETA).

- b. En el **Informe N° 10-13-GRE-GS-GAL-OSITRAN**, el Regulador reitera que, para efectos tarifarios, la TUUA de los pasajeros en transferencia debe ser tratado como un nuevo servicio:

71. Por lo tanto, en el articulado de la adenda debe recogerse que la TUUA de los pasajeros en transferencia es, a efectos tarifarios, un nuevo servicio cuya fijación tarifaria es competencia exclusiva del OSITRAN.
72. Asimismo, debe especificarse en el articulado de la adenda que la regulación de este nuevo servicio debe estar de acuerdo no solo con el Contrato de Concesión (incluyendo sus interpretaciones realizadas sobre este tema por el Consejo Directivo del OSITRAN), sino también de acuerdo a las "Normas". La referencia a las "Normas" es importante porque el Contrato de Concesión las define específicamente en el numeral 1.35, como los reglamentos, directivas y resoluciones, que serán de carácter obligatorio para el Concesionario, que de conformidad con su ley de creación puede dictar OSITRAN, lo cual incluye el Reglamento de Tarifas de OSITRAN

- c. En el **Informe N° 11-13-GRE-GS-GAL-OSITRAN**, el regulador insistió en que la TUUA de Transferencia debe ser tratada como un servicio nuevo:

73. Por lo tanto, en el articulado de la adenda debe recogerse que la TUUA de los pasajeros en transferencia es, a efectos tarifarios, un nuevo servicio cuya fijación tarifaria es competencia exclusiva del OSITRAN.
 74. Asimismo, debe especificarse en el articulado de la adenda que la regulación de este nuevo servicio debe estar de acuerdo no solo con el Contrato de Concesión (incluyendo sus interpretaciones realizadas sobre este tema por el Consejo Directivo del OSITRAN), sino también de acuerdo a las "Normas". La referencia a las "Normas" es importante porque el Contrato de Concesión las define específicamente en el numeral 1.35, como los reglamentos, directivas y resoluciones, que serán de carácter obligatorio para el Concesionario, que de conformidad con su ley de creación puede dictar OSITRAN, lo cual incluye el Reglamento de Tarifas de OSITRAN
3. La insistencia del Regulador en considerar, para efectos tarifarios, al TUUA de Transferencia como un "servicio nuevo", está vinculado con la metodología que debe usarse para determinar esta tarifa. **Al tratarse de un "SERVICIO NUEVO" entonces lo que resulta pertinente es utilizar la metodología de costos incrementales.**

4. Nuestra afirmación se sustenta en el documento titulado “**Lineamientos Metodológicos para la Fijación y Revisión de Precios Regulados**” aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 009-2002-CD/OSITRAN, en el referido Lineamiento, OSITRAN concluye en el punto 4.1.5, **que la metodología más apropiada para la fijación tarifaria es los costos incrementales.**
5. En efecto, el documento dice:

“4.1.5 Costos Incrementales”

Consiste en establecer tarifas sobre la base de los costos incrementales¹². El costo incremental se refiere a los costos creados por alguna diferencia en el nivel de producción, cabe resaltar las diferencias entre costos de corto y largo plazo. Se entiende por largo plazo (CILP)¹³ periodo para el cual todos los insumos son variables, y corto plazo, un periodo para el cual hay algunos insumos fijos.

Para la fijación de tarifas por el uso de infraestructura de transporte, el empleo del concepto de costo incremental para la fijación de precios piso para servicios no competitivos permite que los precios no caigan por debajo del costo adicional. Así el Costo Total Incremental de Largo Plazo (CTLP) sería igual al costo total de producir todos los servicios (asumiendo que se ofrece el servicio) menos el costo total de producir todos los servicios excluyéndose el servicio en particular.

Los costos incrementales de largo plazo se basan en costos futuros y, por lo tanto, incluirían los efectos favorables de las economías de escala y del cambio tecnológico. Habitualmente, la estimación de los costos incrementales de largo plazo se basa en datos históricos y en los costos futuros que derivan de un aumento de la capacidad operacional.

La inclusión de la inversión en la estimación de los costos incrementales de largo plazo aumenta la posibilidad de cubrir los costos totales, pero surge el problema de que se vincula al cálculo la variabilidad de los flujos de inversión. Los flujos de inversión involucran normalmente cada año montos importantes pero dispares de gastos, lo que dificulta contar con estimaciones anuales uniformes de los gastos incrementales. Como el flujo de los costos incrementales anuales son dispares, el usar estos costos conduciría a variaciones anuales significativas de precios. Por tanto, se sugirió que se podía usar los costos incrementales anuales de largo plazo para así suavizar las fluctuaciones de precios.

El uso de costos incrementales de corto plazo sería uno de los más apropiados para la fijación de precios regulados en los servicios e infraestructura de uso público cuando una empresa tiene un exceso de capacidad que es significativo y continuo (periodos “off-speak”). Cabe precisar que los costos incrementales fijan el piso bajo el cual no deben caer las tarifas (mínima), caso típico de la prestación de servicios a unidades menores (por ejemplo, el servicio de aterrizaje y despegue en los aeropuertos).

Otra ventaja está en asegurar que los clientes pagarán por los costos que originan; cuando dichos precios son iguales al costo marginal de corto plazo se logra la eficiencia asignativa y tiene una visión de futuro por la recuperación de la totalidad de costos económicos incluidos los de capital. Entre las desventajas figura el hecho de que no siempre se cubrirán los costos totales de la empresa y que los costos marginales son difíciles de determinar, razón por la cual se recurre a aproximaciones como la fijación de precios a través del costo incremental. Este concepto admite que las empresas de utilidad pública puedan agregar capacidad en unidades discretas y sobre una base continua.

Por tanto, esta metodología constituye la más apropiada para el establecimiento de tarifas por el uso de infraestructura de uso público.”

Es decir, **como lo explica el OSITRAN para el proceso de fijación de tarifaria, como es el caso del TUUA de Transferencia, resulta pertinente utilizar la metodología de COSTOS INCREMENTALES.**

6. Precisamente, en la fijación de las tarifas de puentes de embarque que era un “servicio nuevo” que ofertaba LAP (Resolución de Consejo Directivo N° 011-2005-CD-OSITRAN) se utilizó la metodología de costos incrementales. En aquella ocasión el Regulador señaló lo siguiente:

“Por otro lado, con relación a la determinación de los costos, se ha considerado la metodología de costos incrementales². El costo incremental se refiere a los costos creados por alguna diferencia en el nivel de producción de servicios. El costo incremental de largo plazo son los costos adicionales estrictamente necesarios para proveer los servicios de infraestructura de transporte de uso público en forma eficiente, de acuerdo a la tecnología disponible y con el nivel de calidad establecido. Dichos costos permiten cubrir los costos de operación, de mantenimiento, de capital y puede incluir los costos comunes imputables.”

7. En consecuencia, **OSITRAN ha desconocido las resoluciones emitidas por su propio Consejo Directivo durante el proceso de modificación de la Adenda 6 al Contrato de Concesión** donde se definió explícitamente al servicio de TUUA de Transferencia como un **SERVICIO NUEVO**. En consecuencia, solicitamos la NULIDAD de la **Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN**.
8. De otra parte, en el Nuevo Informe Ampliado que sustenta la Resolución impugnada se afirma lo siguiente:

871. Al respecto, y como ya se indicó previamente, este procedimiento tarifario se circumscribe a la fijación de la TUUA de Transferencia. Por tanto, la propuesta de AETAI va en contra del alcance de este procedimiento al incorporar en el modelo a la TUUA doméstica e internacional, cuyos valores fueron fijados en el Contrato de Concesión.
872. Asimismo, la propuesta de AETAI no va en línea con la metodología de costos totalmente distribuidos porque solamente está considerando los costos relacionados con el terminal, excluyendo costos indirectos, como por ejemplo las inversiones transversales y sistemas auxiliares.
873. En virtud de lo expuesto, no se acepta el comentario ii) de AETAI.

Sin embargo, en el punto 872 se contradice con lo que precisa la nota 142 del mismo informe:

¹⁴² Si bien en el Informe tarifario que sustenta la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN se dijo que la modelación que realiza AETAI no considera las inversiones transversales, ni de edificios/sistemas auxiliares, ni inversiones indirectas; a partir de la revisión de los argumentos del recurso de reconsideración presentado por AETAI (mediante la Carta N° 0050-2025-GG/AETAI) se verifica que dichas inversiones si estaban incorporadas en su modelo. Sin perjuicio de lo anterior, en línea con lo señalado previamente no corresponde aceptar la propuesta de AETAI en tanto que dicha asociación consideró un modelo global que incorpora tanto la TUUA nacional e Internacional como la TUUA de Transferencia; es decir, se consideraba, entre otros aspectos, los ingresos por la TUUA nacional e internacional. Dado que el presente procedimiento se circumscribe a la determinación de la TUUA de Transferencia, la propuesta de AETAI va en contra del alcance de este procedimiento.

Esta contradicción entre lo que señalado el punto 872 y la nota 142 evidencia una motivación insuficiente y contradictoria, vulnerando el principio de debida motivación de los actos administrativos previsto en el artículo 6° de la Ley N°27444: Un acto administrativo no puede sustentarse en razones técnicas que luego se reconocen como erróneas sin que ello implique la invalidez de la decisión adoptada.



En consecuencia, los comentarios formulados en dicho procedimiento carecen de eficacia jurídica, no solo porque la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN fue dejada sin efecto, sino también porque la motivación que sustentó el rechazo de las propuestas de AETAI resulta contradictoria y, por tanto, jurídicamente insostenible.

Este hecho refuerza que los comentarios realizados en el marco del procedimiento anulado no pueden trasladarse ni considerarse válidos en el nuevo procedimiento sustentado en el “Nuevo Informe Ampliado” y la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN, debiendo abrirse un nuevo espacio de participación ciudadana para garantizar el principio de transparencia y debido procedimiento.

9. Del mismo modo, en el Nuevo Informe Ampliado que sustenta la referida Resolución apelada se indica lo siguiente:

1015. En segundo lugar, se debe destacar que, bajo el marco normativo del numeral 21.2 del artículo 21 del RETA, la Carta LAP-GPF-2025-0041 (presentada por el Concesionario el 13 de marzo de 2025) que AETAI cuestiona como supuestamente aceptada fuera del plazo de comentarios a la antigua Propuesta Tarifaria del Regulador, no contiene observaciones dirigidas a dicha propuesta; en efecto, el objeto de la Carta LAP-GPF-2025-0041 presentada por LAP es contestar las alegaciones hechas por AETAI en su Carta N° 0029-2025-GG/AETAI. En ese sentido, al no tratarse de un documento cuyo objeto fue la antigua Propuesta Tarifaria del Ositrán, la referida Carta LAP-GPF-2025-0041 no califica como un comentario en los términos del artículo 21 del RETA. Por lo tanto, carece de fundamento el cuestionamiento de AETAI, en el sentido que se habría aceptado comentarios presentados por LAP de manera extemporánea.
1016. En tercer lugar, corresponde informar que la presentación de la Carta LAP-GPF-2025-0041 fue una iniciativa del propio Concesionario, en ejercicio de su derecho a presentar escritos ante la administración, al amparo del principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2¹⁶¹ del artículo IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG). Este principio impone a la entidad administrativa la obligación de garantizar el derecho de los administrados a intervenir en el procedimiento y a aportar información que consideren relevante, sin perjuicio de que dicha información sea o no acogida en la decisión final.

La afirmación del Regulador NO ES CORRECTA y sólo pretende mitigar un hecho real: OSITRAN utilizó como insumo la información que contenía la CARTA LAP-GPF-2025-0041 para su propuesta. Dicha información que no estaba disponible para los usuarios fue utilizada en la determinación de la tarifa de TUUA de Transferencia, por lo tanto, no puede ser una simple “***“iniciativa del Concesionario”***, como OSITRAN pretende presentarlo.

En el informe que sustenta la Resolución de Presidencia N° 0041-2025-PD-OSITRAN se consigna expresamente la utilización de la información contenida en la Carta N° LAP-GPF-2025-0041 remitida por el Concesionario.

Dicha carta fue presentada el 13 de marzo de 2025, fuera del plazo máximo establecido para la recepción de comentarios (05 de marzo de 2025). ***No existe antecedente alguno que acredite que OSITRAN hubiera concedido una ampliación de plazo al Concesionario.***

Pese a ello, ***OSITRAN utilizó como insumo la referida carta en la determinación de la tarifa de TUUA de Transferencia, citándola en los puntos 333, 468 y 469 del informe tarifario.***



Esta actuación privó a los usuarios de la posibilidad real y efectiva de formular observaciones respecto de la información remitida por LAP, al encontrarse fuera del período de comentarios previsto en el Reglamento de Transparencia y Participación – RETA de OSITRAN.

La aceptación de la carta fuera de plazo colocó al administrado en un estado de indefensión, vulnerando el derecho de defensa y el principio de igualdad de trato en la participación ciudadana.

10. En este contexto mantenemos lo señalado en nuestro anterior informe:

“En el punto 88 del informe de fijación tarifaria del 26 de marzo de 2025 se dice lo siguiente:

88. El 13 de marzo de 2025, mediante la Carta N° LAP-GPF-2025-0041, el Concesionario remitió comentarios sobre la Carta N° 0029-2025-GG/AETAI, mediante la cual AETAI presentó sus comentarios a la Propuesta Tarifaria del Ositrán.

*Es decir, en el informe de OSITRAN que sustenta la Resolución N°0041-2025-PD-OSITRAN, se está indicando que se le concedió un tiempo adicional a LAP para remitir sus comentarios (**08 días adicionales**) porque el plazo máximo para hacerlo era el 05 de marzo de 2025. En efecto, el 13 de marzo de 2025, LAP ingresó a OSITRAN, la carta N° LAP-GPF-2025-0041, mediante la cual remitió comentarios a la carta de AETAI.*

Sin embargo, dentro de los antecedentes del informe en cuestión, no se identifica ninguna ampliación de plazo que haya sido concedido por OSITRAN al Concesionario, para que este pueda enviar comentarios adicionales fuera de la fecha límite (05 de marzo de 2025).

Dado que los comentarios de LAP estaban fuera de plazo, entonces, OSITRAN no debió considerarlos en su informe de fijación tarifaria. Sin embargo, el Regulador los utilizó como se desprende de la lectura del informe (dicha carta es citada por OSITRAN en los puntos 333, 468 y 469 del su informe de fijación tarifaria).

11. En consecuencia, la aceptación de la referida carta por parte de OSITRAN colocó al administrado en un evidente estado de indefensión, al privarlo de la posibilidad real y efectiva de ejercer su derecho de defensa. Tal proceder vulnera el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, que garantiza el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva, configurando una arbitrariedad administrativa que invalida el acto impugnado. En consecuencia, corresponde declarar la nulidad de la **Resolución de Consejo Directivo N°0019-2025-CD-OSITRAN**.

12. Asimismo, en el Nuevo Informe Ampliado que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN se señala:

604. En este contexto, debe reiterarse que, por mandato contractual -la Adenda N° 6 del Contrato de Concesión- a partir del inicio de operaciones del Nuevo Terminal de Pasajeros del AIJC se cobrará la TUUA de Transferencia, siendo esa la razón por la cual el Regulador inició el presente procedimiento de fijación tarifaria para determinar la mencionada Tarifa antes de esa fecha y, sobre la base de la información disponible y considerando la naturaleza del servicio, se determinó que la metodología más idónea era la de costos totalmente distribuidos (ver sección V.1).

605. Asimismo, debe reiterarse que, a la fecha, no se cuenta con el reconocimiento de inversiones que realiza la GSF⁹⁸, por lo que el cálculo de la TUUA de Transferencia se ha realizado sobre la base de la mejor información disponible en este procedimiento⁹⁹.

606. En virtud de lo expuesto, no se acepta el comentario ii) de AETAI.

669. Adicionalmente, cabe precisar que, dado el mandato establecido en la Adenda N° 6, el presente procedimiento de fijación tarifaria se ha venido realizando en paralelo con la construcción y equipamiento del Nuevo Terminal de Pasajeros. Por lo tanto, era imposible poder contar con el reconocimiento total de las inversiones que realiza la GSF.
670. En este sentido, con el fin de poder estimar un monto de inversión lo más cercano al que finalmente será reconocido por la GSF, se ajustó el monto de las inversiones con una variable *proxy*, la cual se estimó dividiendo el monto de inversión reconocido por la GSF entre el monto de inversión solicitado por LAP, de los procedimientos de reconocimiento que habían concluido.
- 13. La decisión de calcular la TUUA de Transferencia sin contar con el reconocimiento de las inversiones¹ realizadas por la GSF coloca a los usuarios y administrados en un estado de indefensión**, al basarse en información incompleta y no validada oficialmente. Esta omisión vulnera el principio de legalidad y el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, **se configura una arbitrariedad administrativa que afecta directamente la legitimidad del procedimiento y amerita la nulidad del acto impugnado**.
- 14. En efecto, la Resolución impugnada incurre en un vicio sustancial al sustentarse en información parcial y no debidamente verificada,**

¹ Como ha sucedido durante este proceso tarifario, OSITRAN no cuestiona la propuesta de LAP en cuanto a cifras de inversión ni tampoco drivers que utiliza para distribuir la supuesta inversión que se está considerando para la provisión del bien.

En este contexto, lo que hacen los drives de OSITRAN es inflar artificialmente la Inversión con la finalidad de justificar el valor de la tarifa. Por ejemplo, en el caso de las áreas comunes, como son los pasadizos, estos se distribuyen en función del número de pasajeros. Es decir, según el "driver" de OSITRAN, mientras más pasajeros transiten mayor debería sería su participación en las inversiones.

Nivel	Áreas de conexión del terminal con PLBs - Tipo 1	Áreas de conexión del terminal con PLBs - Tipo 2	Áreas de conexión del terminal con PLBs - Tipo 1 y 2	Sala embarque	Circulación 1	Circulación 2	Circulación 3	Circulación 4
P10 - Procesador	-	-	-	-	291	223	273	400
P10 – Dique Swing	-	-	-	1,999	1,612	-	-	-
P20 - Procesador	-	-	-	-	2,160	-	-	397
P20 - Dique int	2,354	-	-	-	3,140	-	-	-
P20 - Dique Swing-Parte 1 y 2	4,989	820	-	-	4,494	-	-	-
P30 - Procesador	-	-	-	-	4,197	395	671	-
P30 - Dique Dom	-	-	1,986	3,353	5,853	-	-	-
P30- Dique Int	-	-	-	3,117	2,183	-	-	-
P30 - Dique Swing-Parte 1	-	-	-	2,759	4,260	1,755	-	-
P30 - Dique Swing-Parte 2	-	-	-	3,355	2,965	1,290	-	-
P40 - Dique Swing-Parte 1	-	-	-	-	4,904	-	-	-
P40 - Dique Swing-Parte 2	-	-	-	-	2,899	-	-	-

El principal problema, y sobre el cual no se pronuncia OSITRAN es que en el Contrato de Concesión las áreas comunes forman parte del terminal, en consecuencia, se encuentran plenamente financiadas por la TUUA de Salida u Origen. En ninguna parte del Contrato de Concesión, los pasadizos se subdividen en función del número de pasajeros. Por el contrario, y como ha sido reiteradamente mencionado por AETAI, el Contrato de Concesión únicamente menciona "salas de conexión" porque resulta obvio que las áreas comunes son plenamente financiadas por la TUUA de Salida u Origen.

Si aplicamos los drivers de OSITRAN, entonces, en un edificio de 4 pisos, el propietario del departamento del cuarto piso tendría que pagar más por servicio el departamento y por el mantenimiento porque utiliza la escalera hasta el cuarto piso, pero resulta obvio que esto no sucede.

Es decir, los drivers de OSITRAN para las supuestas áreas comunes está inflando artificialmente el monto de las inversiones del servicio de TUUA de transferencia.

En economía regulatoria, esto se llama criterio de imputación arbitraria, porque no refleja el costo real del servicio sino un reparto ficticio. Los drivers arbitrarios generan doble cobro y distorsión económica.

La mayor evidencia que las tarifas de OSITRAN no están debidamente calculadas es que OSITRAN sistemáticamente se ha negado a implementar la Recomendación 4.2 de la OCI de OSITRAN. Si las tarifas estuvieran correctamente calculadas, entonces, al momento de implementar la Recomendación, el valor actual de la TUUA de Salida u Origen más la TUUA de Transferencia debería ser igual a cero. Sin embargo y como lo muestra el modelo de AETAI esto no sucede.

particularmente en lo referido a inversiones cuya acreditación documental y técnica resulta incompleta. Este proceder vulnera de manera directa el principio de verdad material consagrado en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual obliga a la Administración a verificar plenamente los hechos antes de emitir pronunciamiento. Al basarse en datos insuficientes o no contrastados, la autoridad ha incumplido su deber de motivación suficiente, requisito esencial para la validez de todo acto administrativo conforme al artículo 3° de la citada Ley.

15. La motivación no puede ser meramente formal o aparente; debe expresar de manera clara y razonada las consideraciones de hecho y de derecho que sustentan la decisión. En el presente caso, la utilización de información incompleta genera un error de hecho que afecta la esencia misma de la resolución, pues las conclusiones adoptadas carecen de respaldo objetivo y verificable. Este defecto no constituye una mera irregularidad subsanable, sino un vicio que compromete la legalidad del acto y lo convierte en nulo de pleno derecho.
16. Asimismo, **la emisión de una resolución sobre la base de datos no validados contraviene el principio de legalidad y de debido procedimiento, al privar a los administrados de una decisión fundada en pruebas reales y verificadas.** Tal actuación no solo afecta la confianza legítima en la actuación de la Administración, sino que también configura un supuesto de desviación de poder, en la medida en que se utiliza información parcial para justificar una decisión predeterminada.
17. También tenemos que en el Nuevo Informe Ampliado que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN se menciona que:

705. Asimismo, en el numeral 394 de la Nueva Propuesta Tarifaria del Ositrán se señaló que:

694. Para la estimación de la TUUA de Transferencia es necesario señalar que las inversiones asociadas a la prestación de este servicio forman parte de una infraestructura de tipo greenfield, toda vez que su implementación forma parte del proyecto de construcción del nuevo Terminal del AIJC. Ello implica que no se dispone de una base de activos de capital existente para el año 0 del flujo de caja descontado, en tanto que nos encontramos ante una situación en la que el servicio se prestará sobre una infraestructura nueva.

[El subrayado es nuestro.]

706. Como se observa, las inversiones relacionadas con la prestación de los servicios que estarán a disposición de los pasajeros de transferencia forman parte de una infraestructura de tipo *greenfield*, ello debido a que su implementación forma parte del proyecto de construcción del Nuevo Terminal de Pasajeros del AIJC. Por tanto, dado que los servicios se brindarán sobre una infraestructura nueva, no se cuenta con una base de activos de capital existente para el año 0 del flujo de caja descontado:

...

721. Adicionalmente, debe indicarse que, como consta en los antecedentes de la Nueva Propuesta Tarifaria del Regulador, mediante múltiples comunicaciones, se le solicitó información de sustento a LAP tanto de los costos operativos como de las inversiones. A manera de ejemplo, mediante el Oficio N° 00253-2024-GRE-OSITRAN¹¹⁵, entre otros temas, se le solicitó a LAP el sustento de los montos de las inversiones exclusivas (INT-INT y DOM-DOM) contenidos en el contrato de construcción EPC y sus adendas. En respuesta a dicho requerimiento, mediante la Carta N°C-LAP-GPF-2024-0162¹¹⁶, LAP remitió, entre otros, el Contrato EPC y su adenda 2; así como el archivo Excel ® "Costos Unitarios - Inversiones Exclusivas", el cual detalla la estimación de los precios unitarios del equipamiento de seguridad.



En virtud de lo expuesto, el presente procedimiento tarifario no puede compararse con procedimientos anteriores (tarifarios o de emisión de mandatos de acceso), en lo que a reconocimiento de inversiones se refiere. Sin perjuicio de ello, considerando la imposibilidad de contar con el monto total de inversiones reconocidas por la GSF; se ha empleado una variable *proxy* para aproximar el monto de inversiones reconocidas, el cual es un procedimiento totalmente válido y que se encuentra debidamente sustentado, por lo que, no es correcto lo señalado por AETAI sobre que es poco serio el uso de la variable *proxy*. Asimismo, se ha mostrado que, el Ositrán sí solicitó el sustento de las inversiones a LAP, por lo cual no es correcto afirmar que el Ositrán no ha verificado la información que se ha empleado en el cálculo de la TUUA de Transferencia, tal como lo hace AETAI. Por lo que, se desestima el comentario iii) de AETAI.

18. Como se ha dicho antes, la decisión de calcular la TUUA de Transferencia sobre una infraestructura de tipo greenfield, ***sin contar con el reconocimiento formal de las inversiones realizadas por la GSF***, coloca a los usuarios en un estado de indefensión.

En efecto, ***la omisión de verificación técnica por parte de la Gerencia de Regulación constituye una infracción directa a las obligaciones establecidas en la Ley N° 26917 – Ley Marco de los Organismos Reguladores (Ley N° 27332), y el Reglamento General del OSITRAN.*** Estas normas exigen que ***toda inversión reconocida en procesos tarifarios sea evaluada conforme a criterios de eficiencia, razonabilidad y valores de mercado.*** Al no aplicar este estándar, como sí se hizo en precedentes como los puentes de embarque (2007) y los cargos de acceso (2005, 2013, 2016), se vulnera el principio de transparencia y se coloca al usuario en estado de indefensión, afectando la legitimidad del procedimiento y configurando una arbitrariedad administrativa que amerita la nulidad del acto impugnado.

19. Por lo tanto, la resolución cuestionada carece de validez jurídica, al haber sido emitida sin observar los principios de verdad material, motivación suficiente y legalidad administrativa, constituyendo causal expresa de nulidad conforme a lo previsto en la Ley N° 27444.

20. A continuación, en el Nuevo Informe Ampliado que sustenta la **Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN** se precisa que:

991. Finalmente, la Carta N° 0033-2025-GG/AETAI no forma parte del expediente administrativo, ya que AETAI la presentó como una consulta y no como parte de las etapas del procedimiento de fijación tarifaria previsto en el RETA. Dicha consulta fue debidamente atendida mediante el Oficio N° 0307-2025-PD-OSITRAN, sustentado en el Memorando Conjunto N° 00055-2025-MC-OSITRAN (GRE-GAJ), en el cual se informó que la metodología utilizada se encuentra en línea con la Recomendación 4.2 del Informe N° 005-2013-2-4732/OCI-OSITRAN-EE. De otro lado, la mención en el pie de página 101 de la Nueva Propuesta Tarifaria se realizó porque, en el curso del procedimiento, AETAI planteó un argumento similar al contenido en la Carta N° 0033-2025-GG/AETAI, la cual – como se ha indicado previamente – no forma parte del procedimiento de fijación tarifaria. Por ello, se indicó en el pie de página que dicha consulta había sido respondida mediante dicha carta, ampliando en la Nueva Propuesta la referencia al comentario particular de AETAI para mayor claridad. En consecuencia, **se desestima el comentario de AETAI.**

992. Con relación al **comentario ii)**, AETAI señala que la Nueva Propuesta Tarifaria del Ositrán únicamente incluye la determinación de la tarifa de Transferencia, sin realizar ningún análisis o evaluación de la TUUA Nacional e Internacional, tal como lo solicita la Recomendación 4.2 del Informe N° 005-2013-2-4732/OCI-OSITRAN-EE. Por ello, considera que la Recomendación no ha sido considerada en la Nueva Propuesta y afirma que, mientras no se implemente dicha recomendación, las propuestas tarifarias serían inválidas, ya que no se garantizaría que los usuarios no sufran un doble pago.



993. Al respecto, es importante recordar que la Recomendación 4.2 del OCI parte de la premisa de que la TUUA Internacional financia los costos del paquete de servicios prestados a los pasajeros en transferencia previo a la suscripción de la Adenda N° 6. La recomendación sugiere que, en futuras opiniones técnicas, se considere la revisión de los costos de las demás tarifas que financien a estos pasajeros, siempre dentro del marco contractual y normativo vigente.
 994. En el presente procedimiento de fijación de la TUUA de Transferencia, el Ositrán aplicó una metodología de costos totalmente distribuidos, que reconoce únicamente los costos directos e indirectos relacionados con los servicios efectivamente disponibles para los pasajeros en transferencia. De esta manera, se evita que los costos atribuibles a otros tipos de pasajeros (TUUA Nacional e Internacional) se trasladen a la tarifa de Transferencia, garantizando que no exista doble subsidio ni doble pago por parte de los pasajeros de transferencia.

21. Sobre el aspecto vinculado a la Recomendación 4.2 de la Oficina de Control Interno debemos decir lo siguiente:

- a. OSITRAN debería presentar lo actuado por el propio OSITRAN en las fechas en que se emitió ese informe, teniendo en cuenta que dichas recomendaciones fueron remitidas a la Presidencia de OSITRAN. En todo caso, la actual administración debería mostrar como sustento los documentos que se emitieron en los años 2013/2014 con respecto a la referida recomendación como sustento al análisis que está realizando.
 - b. El modelo propuesto por OSITRAN para la determinación de la TUUA de Transferencia no recoge la Recomendación 4.2 contenida en el Informe Especial N° 005-2013-2-4732-OCI-OSITRAN-EE, en tanto omite incorporar en su análisis las TUUA de Origen.

Cabe precisar que ***la consideración de los valores de la TUUA de Origen no implica modificar ni alterar los valores fijados en el Contrato de Concesión***, pudiendo mantenerse constantes en el tiempo sin ningún tipo de reajuste del mecanismo RPI-X.

En términos económicos, si las tarifas de OSITRAN estuvieran bien estimadas entonces se debería cumplir con la ecuación [2]:

$$\sum_i t_o^{[i]} PAX_o^{[i]} + \sum_i t_{tr}^{[i]} PAX_{tr}^{[i]} = \overline{OPEX}^{[T]} + \overline{CAPEX}^{[T]} \dots [1]$$

Reordenando [1]:

$$\sum_i t_{tr}^{[i]} PAX_{tr}^{[i]} = \overline{OPEX}^{[T]} + \overline{CAPEX}^{[T]} - \sum_o t_o^{[i]} PAX_o^{[i]} \quad \dots\dots [2]$$

Donde

i = {nacional, internacional}

$t_o^{[i]}$ es la TUUA de origen del AIJCH para pasajeros tipo "i"

$t_{tr}^{[i]}$ es la TUUA de transferencia del AIJCH para pasajeros tipo "i"

$PAX_o^{[i]}$ Número de pasajeros de origen tipo “ i ”.

$PAX_{tr}^{[i]}$ Número de pasajeros de transferencia tipo “i”.
 $\overline{OPEX}^{[T]}$ costos de operación y mantenimiento del terminal de pasajeros
 $\overline{CAPEX}^{[T]}$ inversiones reconocidas a precios de mercado del terminal de pasajeros

Es decir, la expresión [2] muestra que lo recaudado por la tarifa de TUUA de Transferencia debe ser igual al OPEX y CAPEX del nuevo terminal menos lo recaudado por concepto de TUUA de origen.

De la ecuación [2] se desprende que al excluir la TUUA de Origen del análisis, OSITRAN incurre en una distorsión tarifaria que favorece al Concesionario, vulnerando el principio de razonabilidad y proporcionalidad en la fijación de tarifas públicas (artículo 4 de la Ley N°27444).

- c. ***El Regulador no presenta ningún informe de la Contraloría General de la República o de la Oficina de Control Interno que desestime la Recomendación 4.2 del Informe Especial N° 005-2013-2-4732-OCI-OSITRAN-EE.*** Los “cambios” o “modificaciones” que se han dado en el tiempo y que según la OCI de OSITRAN haría inviable la aplicación de la Recomendación no son justificación suficiente para desestimarla. En todo caso, la OCI de OSITRAN o la Gerencia de Regulación tendría que definir los cambios que se han en estos doce (12) años y como éstos ha afectado a la referida Recomendación 4.2. Por ejemplo, uno de estos cambios sería que LAP por efecto de los pasajeros de TUUA de Transferencia ha estado perdiendo. Sin embargo, esta situación no ha sucedido como lo muestra la información histórica de LAP y como sucederá en el futuro.
- d. Sin perjuicio de lo anterior debemos señalar lo siguiente:
 - En virtud del ***artículo 22 de la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control, las recomendaciones emitidas por la Oficina de Control Interno (OCI) deben ser atendidas obligatoriamente por las entidades públicas,*** constituyendo mandatos técnicos que buscan garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión institucional. En ese sentido, ***la Recomendación 4.2 del Informe N° 005-2013-2-4732-OCI-OSITRAN-EE no puede ser desestimada sin una evaluación integral,*** pues su finalidad es evitar el doble cobro a los usuarios del servicio aeroportuario, lo cual afecta directamente el principio de razonabilidad y la protección de derechos de los administrados.
 - Asimismo, conforme al artículo 3º de la Ley N° 26917 – Ley de creación del OSITRAN, este organismo regulador tiene como mandato velar por el cumplimiento de los contratos de concesión y por la defensa de los intereses de los usuarios, lo que implica la obligación de incorporar en sus procedimientos tarifarios las observaciones y recomendaciones formuladas por los órganos de control. Del mismo modo, el artículo 7º de la citada Ley establece que OSITRAN debe garantizar que las tarifas aprobadas respeten los principios de transparencia y eficiencia, lo cual se vería vulnerado si se

ignora una recomendación que advierte sobre la posibilidad de un doble pago.

- Por otro lado, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General consagra el principio de legalidad, que obliga a las entidades a actuar dentro del marco normativo vigente, y el principio de razonabilidad, que exige que las decisiones administrativas estén debidamente motivadas y no sean arbitrarias. ***Ignorar la Recomendación 4.2 sin un análisis técnico de la TUUA Nacional e Internacional contraviene ambos principios***, además de vulnerar el principio de predictibilidad institucional previsto en el artículo 1 de la Ley N° 27444, generando un riesgo de nulidad de la propuesta tarifaria por contravenir el marco normativo aplicable.
 - En consecuencia, ***mientras no se implemente la Recomendación 4.2 en su integridad, cualquier propuesta tarifaria que omita dicho análisis carece de validez legal y técnica***, pudiendo ser objeto de impugnación administrativa o judicial por afectar la transparencia, la defensa de los usuarios y el cumplimiento de las obligaciones legales de OSITRAN.
- e. A lo largo del Nuevo Informe Ampliado, OSITRAN sostiene que el Nuevo Terminal del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez – AIJCH es tres veces más grande que el anterior y que se trata de un proyecto *greenfield*, lo cual, según el propio Regulador, constituye un cambio drástico que justificaría elevados costos e inversiones, que está considerando en su propuesta.

En consecuencia, ***OSITRAN reconoce expresamente la existencia de “cambios estructurales” en la infraestructura aeroportuaria***. Sin embargo, ***pese a dicha constatación, el Regulador optó por mantener un procedimiento ordinario de fijación tarifaria de oficio***, en lugar de aplicar el mecanismo previsto en el punto iii. del artículo 10° del Reglamento de Tarifas – RETA, que establece:

“iii. Es facultad del Ositrán llevar a cabo una revisión integral del sistema tarifario establecido para determinada Entidad Prestadora, en los casos en que a criterio del Ositrán se verifique la existencia de cambios estructurales que hayan afectado el comportamiento del mercado y la existencia de distorsiones en el sistema tarifario. En tal caso, de oficio o a pedido de parte, el Ositrán realizará la revisión tarifaria conforme al procedimiento establecido en el presente Reglamento.”

Al haberse producido cambios estructurales reconocidos por el propio OSITRAN, correspondía aplicar dicho artículo y realizar una revisión integral del sistema tarifario, en lugar de limitarse a la fijación de la TUUA de Transferencia. La omisión de este procedimiento especial constituye una vulneración del principio de legalidad y del debido procedimiento administrativo, previstos en los artículos 4 y 6 de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

En consecuencia, ***la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN deviene en nula, al haberse tramitado bajo un procedimiento***

inadecuado frente a la realidad estructural del aeropuerto, privando a los administrados de un análisis tarifario integral y transparente, conforme lo exige el artículo 10° del RETA y que está acorde con lo que dice la Recomendación 4.2 del informe de la Oficina de Control Interno.

Finalmente, adjunto a la presente remitimos el “*Informe Económico – Comentarios al Nuevo informe de fijación de la TUUA de Transferencia*” de OSITRAN” (Anexo 1-C), elaborado por el consultor, Sr. José Luis Bonifaz Fernández², cuyo contenido hacemos nuestro y donde se desarrollan todos los aspectos mencionados anteriormente y que consideramos y solicitamos sean tomados en cuenta por el regulador.

De esta forma, deseamos resaltar las siguientes conclusiones y recomendaciones:

a. Respecto de la metodología utilizada:

- **Para un servicio nuevo en un monopolio natural, como un aeropuerto, la metodología económicamente más eficiente es la de Costos Incrementales** (CI) frente a la de Costos Distribuidos (CD), debido a que el nuevo servicio probablemente utiliza infraestructura existente (de bajo costo marginal). Por lo anterior, cargarles a los usuarios una parte “arbitraria” de los costos fijos mediante CD puede distorsionar los precios, reducir el tráfico en tránsito y disminuir la competitividad del aeropuerto.

b. Respecto de las inversiones:

- **Respecto de las inversiones, el OSITRAN no ha verificado las inversiones futuras propuestas mediante estudios de mercado, ni con un enfoque acotado y costo-eficiente. Tampoco ha verificado la razonabilidad de las proyecciones de demanda** y de las inversiones mediante estudios de mercado independientes o modelos propios.
- Asimismo, **OSITRAN no ha seguido las mejores prácticas internacionales ni los conceptos económicos teóricos para el tratamiento de la información proveniente del concesionario**. Es decir, no ha realizado el debido contraste de la información con fuentes externas, benchmarks y criterios regulatorios, ni ha aplicado ajustes prudenciales cuando la información pueda generar incentivos inadecuados.

c. Respecto de los drivers utilizados:

- **OSITRAN emplea como driver principal la proporción de metros cuadrados** que los pasajeros de transferencia “ocupan” en el terminal. Sin embargo, **este driver asume equivocadamente que el uso del área común es proporcional**

² Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica del Perú con estudios de maestría en economía en la Universidad del Pacífico y Master of Arts in Economics por Georgetown University, con amplia experiencia profesional, principalmente en labores de docencia, investigación y consultoría, tanto a nivel nacional como internacional.

Ha sido Director de la Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico, Vice-Decano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico, Gerente General de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Presidente del Consejo Directivo del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), Miembro del Comité Pro-Desarrollo de PROINVERSIÓN, Presidente del Comité Pro-Conectividad de PROINVERSIÓN y Presidente de la Sala Especializada N°1 del Tribunal de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual del INDECOP. Asimismo, ha sido consultor del BID, CAF, CEPAL, GIZ, KfW y Banco Mundial en temas de APP, Infraestructura, Regulación y Competencia. Actualmente es Profesor Principal del Departamento de Economía y Director de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos y Gestión de la Infraestructura de la Universidad del Pacífico.

al espacio físico, que cada tipo de pasajero “demanda área” en proporción directa a su número y que el consumo de los servicios (limpieza, iluminación, vigilancia, seguridad, mantenimiento) es equivalente por metro cuadrado. Según las buenas prácticas revisadas, **ninguna de estas hipótesis se sostiene ni operacionalmente ni económicoamete**.

- Asimismo, **al usar drivers que no se basan en la causalidad económica, se asigna un volumen excesivo de OPEX e inversiones al servicio de transferencia**. La sobreasignación conduce a una tarifa mayor a la eficiente, a una reducción de la competitividad del aeropuerto, a un desplazamiento del tráfico de conexión hacia aeropuertos competidores y a rentas extraordinarias para el concesionario, dado que cobra por costos en los que realmente no incurre.
- d. Respecto de la pérdida de competitividad:
 - **La evidencia internacional muestra que cargas aeroportuarias elevadas pueden afectar la competitividad y la demanda**, especialmente en mercados de pasajeros sensibles al precio y en aeropuertos que compiten como *hubs* de conexión. Así, introducir una TUUA de transferencia en Lima exige un análisis cuidadoso de la elasticidad-precio, una comparación competitiva con los *hubs* regionales, una estructura de costos eficiente y un análisis de la influencia en las decisiones de las aerolíneas.
 - **Una tarifa mal calibrada podría disminuir la competitividad del AIJC como hub regional y afectar negativamente tanto al tráfico como a la conectividad del país**. Por ello, el diseño tarifario debe buscar un equilibrio entre la recuperación de costos y el estímulo de la demanda, alineado con las mejores prácticas internacionales en regulación aeroportuaria.
 - **En el corto plazo, esto implica entre 1% y 2% menos de pasajeros en el aeropuerto de Lima, debido directamente a la nueva TUUA de transferencia**. En el mediano plazo, la literatura y la experiencia comparada muestran que las reducciones del tráfico en conexión reducen la viabilidad de mantener frecuencias altas, lo que incrementa los tiempos de conexión, encarece los costos unitarios y genera una segunda ronda de pérdida de demanda, lo que amplifica el efecto inicial.
 - **Estos aspectos no están analizados en el Informe de OSITRAN** (porque no son su competencia), pero **son muy importantes y deben tomarse en cuenta al fijar una tarifa**. En otras palabras, el gobierno peruano debe darle una mirada global al problema, pues se puede perder competitividad.
- e. Asimismo, se recomienda lo siguiente:
 - **Que OSITRAN, siguiendo el RETA y la teoría económica, se pronuncie sobre el uso y la utilidad de todas las inversiones propuestas por LAP**, utilizando las mejores prácticas regulatorias internacionales.
 - En vista de la incertidumbre sobre si las inversiones programadas se ejecutarán o si su costo será diferente al aceptado por OSITRAN, **se recomienda realizar**



un monitoreo estricto anual de las inversiones, con el objetivo de modificar la tarifa anual de manera “paulatina” según el avance real de estas.

- **El gobierno peruano debe analizar el problema de las cargas aeroportuarias.** La evidencia internacional muestra que estas pueden afectar la competitividad y la demanda, especialmente en mercados de pasajeros sensibles al precio y en aeropuertos que compiten como *hubs* de conexión.
- Por último, **se recomiendan medidas de transparencia para la publicación del seguimiento de esta regulación tarifaria**, que incorpore: el monto recaudado en el año por este concepto, la comparación entre lo realmente invertido y lo contemplado en el Informe, el porcentaje destinado a inversión en mejoras, el porcentaje destinado a gastos operativos de los servicios incluidos, entre otros aspectos.

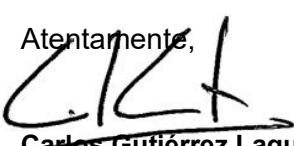
POR TANTO.-

Muy atentamente y sin perjuicio de poder ampliar posteriormente nuestros comentarios, en particular, respecto al extremo referido al informe entregado por ESAN en fecha 17 de noviembre (cuya copia fue formalmente solicitada mediante nuestra **Carta N° 0190-2025-GG/AETAI** de fecha 05 de diciembre del 2025) y que se menciona en uno de los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 0019-2025-CD-OSITRAN³ de fecha 23 de noviembre del 2025 (y que no ha sido publicada aun cuando formaría parte del sustento de la citada Resolución), solicitamos tomar en consideración los argumentos desarrollados en los puntos anteriores al momento de resolver, declarando fundado nuestro Recurso de Apelación. Y en caso, el regulador considere que el presente recurso califica como una reconsideración, reencausarlo como tal.

PRIMER OTROSÍ DECIMOS.- Que, adjuntamos al presente escrito, en calidad de Anexos, los siguientes documentos:

1. Copia de mi DNI. (Anexo 1-A)
2. Poderes del suscrito que acreditan mi facultad para la interposición del presente Recurso. (Anexo 1-B)
3. “Informe Económico – Comentarios al “Nuevo informe de fijación de la TUUA de Transferencia” de OSITRAN” (Anexo 1-C)

Atentamente,


Carlos Gutiérrez Laguna
Gerente General
AETAI
RUC N° 20144795033

³ “Que, mediante Carta S/N de fecha 17 de noviembre de 2025, en el marco de la Orden de Servicio N° 01054-2025 solicitada por el Consejo Directivo, ESAN presentó la versión final del Entregable Único del “Servicio de consultoría especializada para la elaboración de una opinión respecto a la aplicación de la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario (TUUA) del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”, el cual tuvo como objetivo evaluar la metodología de cálculo aprobada para la aplicación de la TUUA de Transferencia, con el fin de emitir una opinión técnica fundamentada sobre su consistencia económica, regulatoria y comparativa. Dicha consultoría concluye que, la metodología de cálculo de la TUUA de transferencia del AIJC es consistente, justificada y apropiada dentro del marco de la regulación económica y las necesidades de desarrollo del aeropuerto;” (subrayado nuestro)

Informe Económico

Comentarios al “Nuevo informe de fijación de la TUUA de Transferencia” de OSITRAN

**Informe final
Elaborado para AETAI**



**José Luis Bonifaz Fernández
Consultor**

15 de diciembre de 2025

Contenido

<i>Introducción</i>	3
1. <i>Comparación entre la metodología de costos incrementales y costos distribuidos</i>	4
2. <i>Asimetría de información en inversiones reguladas y el rol de la verificación ex ante</i>	6
3. <i>¿Cómo se asignan los drivers en una metodología de costos distribuidos?</i>	9
4. <i>Diferencias entre información proveniente de los EIFF Auditados y la proveniente de LAP</i>	14
5. <i>¿Las cargas aeroportuarias excesivas pueden afectar la competitividad y la demanda?: El caso Lima-Bogotá</i>	16
6. <i>Comentarios específicos al Nuevo Informe Tarifario Ampliado de OSITRAN</i>	20
7. <i>Conclusiones y recomendaciones.....</i>	24
<i>Bibliografía</i>	26

Introducción

El 30 de enero de 2025, se emitió la Resolución de Presidencia N° 021-2025-PD-OSITRAN, mediante la cual se dispuso la publicación en el diario oficial El Peruano y en el portal web institucional de la Propuesta Tarifaria de OSITRAN y de los documentos anexos. El 19 de noviembre de 2025, mediante el Memorando N° 00055-2025-SCD-OSITRAN, se informó a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y a la Gerencia de Asesoría Jurídica sobre el pedido N° 002-819-2025-CD-OSITRAN, a través del cual el Consejo Directivo solicita un informe actualizado sobre la TUUA de Transferencia en AIJC que incluya todas las actuaciones desarrolladas luego del Nuevo Informe: “Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez” y anexos, presentado mediante Memorando N° 00183-2025-GRE-OSITRAN de fecha 27 de agosto de 2025.

Mediante el Memorando N° 00255-2025-GRE-OSITRAN del 21 de noviembre de 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remitió a la Gerencia General el Nuevo Informe Ampliado “Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez” (en adelante, Nuevo Informe Tarifario Ampliado), que incluye la matriz de evaluación de los comentarios enviados por los interesados a la nueva propuesta tarifaria del regulador.

El presente informe contiene teoría económica y buenas prácticas regulatorias internacionales sobre los siguientes temas relacionados con el Nuevo Informe Tarifario Ampliado de OSITRAN. Estas son:

- Uso de la metodología de los costos distribuidos en comparación con los costos incrementales para la determinación de tarifas
- Análisis de los problemas de información asimétrica en la provisión de costos de la empresa regulada
- Uso de los drivers para la distribución de las inversiones
- Uso de los Estados Financieros en comparación con la información provista por LAP
- Análisis de la pérdida de competitividad por mayores cargas aeroportuarias (Caso Lima-Bogotá)

Luego, en la última sección, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones.

1. Comparación entre la metodología de costos incrementales y costos distribuidos

En el marco de la regulación de infraestructuras aeroportuarias que operan como monopolios naturales, resulta necesario definir una metodología para la fijación de tarifas de un nuevo servicio de uso aeroportuario como el de los pasajeros en tránsito. Este tipo de servicio utiliza parcialmente instalaciones comunes (terminales, pistas, mangas, sistemas de información, seguridad, etc.), lo que implica que una porción significativa de los costos relevantes es compartida o conjunta (*joint costs*).

Con frecuencia, los reguladores consideran dos metodologías principales:

- Costos Incrementales (CI)
- Costos Distribuidos (CD)

La metodología más adecuada será aquella que cumpla los criterios de eficiencia económica, sostenibilidad financiera-operativa y neutralidad competitiva. Como se sabe, los aeropuertos presentan economías de escala y de alcance que justifican la regulación tarifaria. Los costos de infraestructura son predominantemente fijos y hundidos, mientras que los costos marginales son bajos.

En el caso analizado, se trata del servicio para pasajeros en tránsito, es decir, de un nuevo servicio basado en el uso compartido. El servicio para pasajeros en tránsito:

- No requiere infraestructura enteramente nueva.
- Usa instalaciones comunes y costos indirectos.
- Su costo marginal puro suele ser bajo.
- Genera externalidades operativas (como la congestión, el mantenimiento adicional y el personal de seguridad).

Por ello, la estructura de costos involucra:

- Costos incrementales directos (personal adicional, control de pasajeros, energía marginal).
- Costos conjuntos (terminal, sistemas, gestión, mantenimiento general).

Costos Incrementales (CI)¹

Los costos incrementales definen la tarifa con base en los costos estrictamente adicionales necesarios para prestar el nuevo servicio. Eventualmente, incluye "costos incrementales a largo plazo" (LRIC), que reconocen las ampliaciones futuras. Su ventaja radica en que fomenta la eficiencia productiva, ya que no impone sobrecostos ajenos al servicio. Por lo anterior, las tarifas resultan bajas y promueven el uso del servicio y la competitividad. Asimismo, se minimiza el riesgo de subsidios cruzados excesivos.

Por otro lado, si bien es posible que, mediante esta metodología, no se recuperen adecuadamente los costos fijos y conjuntos del aeropuerto, el riesgo de que la empresa regulada no cubra sus ingresos requeridos (*under-recovery*) puede cubrirse mediante subsidios cruzados involuntarios si otros servicios deben cubrir la diferencia (como el servicio de TUUA de origen).

¹ <https://repositorio.up.edu.pe/item/a865401a-9b4c-4d95-9553-c3ad6b05d013>

Costos Distribuidos (CD)²

Este método asigna proporcionalmente a cada servicio su participación en los costos directos, los costos conjuntos y los *overheads* del aeropuerto. Las reglas de asignación pueden basarse en el volumen de pasajeros, el consumo de recursos o ponderadores técnicos (superficie utilizada, minutos en el terminal, intensidad del uso).

Su ventaja es que permite recuperar íntegramente el costo total y evita subsidios cruzados injustificados. Sin embargo, puede generar tarifas más altas que restrinjan la demanda e introducir cierta arbitrariedad en la regla de distribución de los costos conjuntos. En otras palabras, presenta una menor señal de eficiencia económica pura.

Evaluación comparativa bajo criterios regulatorios

- Con relación al criterio de eficiencia estática, el costo incremental refleja mejor el costo económico real del servicio, fomenta precios eficientes y maximiza el bienestar del usuario.
- Con relación al criterio de eficiencia dinámica y sostenibilidad financiera, el aeropuerto debe recuperar costos hundidos y de largo plazo para asegurar la inversión futura. Si el nuevo servicio utiliza intensivamente infraestructura común, asignar solo los CI puede no recuperar los costos totales.
- En relación con los subsidios cruzados, con CI los pasajeros regulares financiarían parte del servicio de los pasajeros en tránsito. En el caso de CD, disminuyen los subsidios cruzados.
- Por último, en relación con la neutralidad competitiva, si el aeropuerto compite indirectamente con hubs regionales, las tarifas excesivas generadas por CD pueden restarle competitividad.

En resumen, si el objetivo es asegurar la recuperación de todo el CAPEX y OPEX, entonces debe usarse la metodología de CD. Pero esta es más común en aeropuertos pequeños con baja demanda y en marcos regulatorios en los que el regulador prioriza la recuperación financiera³.

Ahora bien, si el objetivo del regulador es elevar la eficiencia económica, la metodología CI es más adecuada por 3 razones principales:

- Conversa muy bien con regulaciones tipo *price-cap*
- Mejor en entornos donde el aeropuerto debe fomentar el tráfico en conexión (es decir, convertirse en un *hub*).
- Cuando los gobiernos que quieren atraer nuevas rutas y mayor *hub*

En conclusión, para un servicio nuevo en un monopolio natural como un aeropuerto, la metodología económicamente más eficiente es la de costos incrementales, debido a que el servicio probablemente utiliza infraestructura existente (de bajo costo marginal). Así, cargarles a los usuarios una parte “arbitraria” de los costos fijos mediante CD puede distorsionar los precios, reducir el tráfico en tránsito y disminuir la competitividad del aeropuerto.

² https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2010/11/airport-regulation-investment-and-development-of-aviation_g1g1a73/9789282102923-en.pdf

³ Idem.

2. Asimetría de información en inversiones reguladas y el rol de la verificación ex ante

En sectores regulados, especialmente aquellos que presentan características de monopolio natural, como energía, transporte, agua o infraestructura aeroportuaria, el regulador enfrenta una asimetría de información significativa respecto de la empresa regulada. Esta asimetría afecta la capacidad del regulador para evaluar la necesidad, la eficiencia y la oportunidad de las inversiones, así como para fijar tarifas que reflejen costos eficientes.

En general, siempre existe asimetría de información en las inversiones reguladas. Esto se debe a que la empresa regulada suele poseer mejor información técnica sobre el estado real de los activos, puede contar con mejor información para sus pronósticos de demanda propios (y no siempre verificables) y tiene un mayor conocimiento de los costos de expansión o mantenimiento⁴.

Asimismo, la empresa regulada tiene incentivos económicos para sobredimensionar inversiones, anticiparlas o elegir tecnologías más costosas, con el objetivo de aumentar la base de capital remunerada (efecto Averch-Johnson⁵), reducir riesgos operativos a costa del usuario, desplazar a la competencia potencial (en mercados parcialmente liberalizados) o generar rentas adicionales bajo esquemas de tasa de retorno o price-cap.

El regulador, en cambio, enfrenta brechas de información y costos significativos para obtener datos independientes. Esto produce riesgos regulatorios. Así, cuando el método regulatorio (CD) remunera el capital, la empresa tiene incentivos para inflar la base de activos, lo que produce el efecto Averch-Johnson. Asimismo, otro riesgo del regulador surge cuando se proponen inversiones ineficientes o innecesarias y/o proyectos sin una clara justificación de la demanda o sin la evaluación de alternativas de menor costo.

En esos casos, el regulador puede recurrir a mecanismos para mitigar la asimetría de información. Por ejemplo, una verificación ex ante que incluya la revisión previa de los planes maestros de inversión, los estudios de demanda, las proyecciones de tráfico o de consumo, la realización de estudios de mercado o el benchmarking internacional.

Otro mecanismo que evita inversiones innecesarias antes de que los costos se vuelvan irreversibles son las evaluaciones costo-beneficio. Esto mejora la disciplina de la información de la empresa regulada, aunque resulta costoso para el regulador y requiere capacidad técnica.

Por último, se tienen las auditorías técnicas e independientes que pueden ser auditorías post-inversión (verificación ex post) o auditorías de ingeniería para estimar costos eficientes comparables con informes independientes de demanda o ingeniería de detalle.

Una pregunta que surge es si el regulador debe verificar las inversiones futuras mediante estudios de mercado. La respuesta es que la verificación de inversiones futuras es deseable si se cumplen ciertas condiciones:

⁴ https://www.oecd.org/en/publications/airport-regulation-investment-and-development-of-aviation_9789282102923-en.html

⁵ Averch, H., & Johnson, L. L. (1962).

- El riesgo de sobreinversión es relevante. Esto es típico de infraestructura capital-intensiva (puertos, aeropuertos, electricidad).
- Las tarifas dependen directamente del valor de la inversión reconocida. Especialmente bajo esquemas de CD, “costo de servicio” o “base tarifaria” (*rate-of-return*).
- Existe incertidumbre sobre la evolución de la demanda

Con estas características, los estudios de mercado independientes pueden reducir el sobredimensionamiento. El regulador tiene o puede desarrollar capacidad técnica independiente, pero sin dicha capacidad, la verificación puede ser meramente formal y no resolver la asimetría.

Si se depende solamente de los estudios del operador, se corre el riesgo de sesgos optimistas o pesimistas en la demanda futura, de una inclinación por soluciones de infraestructura intensivas en capital y de subestimación o sobreestimación de los riesgos de demanda, de obsolescencia o de alternativas tecnológicas.

Así, las buenas prácticas internacionales realizadas por diversos reguladores (CAA en Reino Unido, ACCC en Australia) señalan que la verificación *ex ante* debe⁶:

- No convertirse en microrregulación: el regulador no debe “diseñar” los proyectos.
- Enfocarse en validar la necesidad económica, no en sustituir el análisis del operador.
- Utilizar estudios de demanda para identificar rangos de escenarios, no predicciones deterministas.
- Aplicar disciplinas de benchmarking y de análisis contrafactual para complementar la verificación.

Por lo tanto, el regulador debería verificar las inversiones futuras propuestas mediante estudios de mercado, pero con un enfoque acotado y costo-eficiente. El regulador debe verificar la razonabilidad de las proyecciones de demanda y de las inversiones costosas mediante estudios de mercado independientes o modelos propios. Asimismo, debe evaluar alternativas tecnológicas o de menor costo para evitar el sobredimensionamiento y aplicar criterios de eficiencia y de necesidad, sin sustituir la ingeniería del operador.

¿Cómo enfrentan los reguladores de aeropuertos de otros países el problema de la información asimétrica?

Los reguladores sectoriales tienden a apoyar la verificación basada en evidencia (estudios de mercado, escenarios y *business plans*) como parte de su proceso de evaluación de inversiones.

Por ejemplo, la Civil Aviation Authority (CAA) del Reino Unido⁷, en sus guías sectoriales y documentos de política, exige que los proyectos relacionados con la capacidad aeroportuaria y las inversiones vayan acompañados de evidencia de demanda, de evaluación de alternativas y de justificación económica. La CAA participa en procesos de revisión en los que se solicitan estudios de demanda y análisis de impacto como insumo para validar propuestas (no para “diseñar” proyectos). Así, la CAA valida necesidad/razonabilidad (incluyendo estudios de demanda), pero busca evitar entrar en microrregulación técnica. Su verificación se centra en la necesidad económica y la robustez del análisis.

⁶ <https://www.caa.co.uk/our-work/publications/documents/content/cap3195/>

⁷ <https://www.caa.co.uk/publication/download/14993>

La CAA regula económicamente solo aquellos aeropuertos que han superado el “test de poder de mercado” (*substantial market power*, SMP) conforme a la Civil Aviation Act 2012⁸. Para esos aeropuertos (como Heathrow Airport o Gatwick Airport), la regulación puede incluir un “price cap” (límite a los cargos/tarifas), además de obligaciones de servicio, calidad e inversión eficiente.

En ese marco, cuando el aeropuerto quiere comprometer inversiones mayores, ampliar la infraestructura o realizar cambios estructurales, la CAA revisa la necesidad económica, la eficiencia, la demanda proyectada y la relación entre la inversión y el beneficio para los usuarios (pasajeros y aerolíneas)⁹. Estos principios normativos hacen que cualquier propuesta de expansión o inversión sea evaluada no solo desde la óptica técnica, sino también como un asunto de regulación económica, de competencia y de protección de los usuarios. En otras palabras, el mecanismo regulatorio no se limita a “aprobar” o “rechazar”: también puede condicionar las aprobaciones a compromisos tarifarios, calidad del servicio, obligaciones contractuales con aerolíneas, inversiones graduales, control de costos, etc.

De manera similar, la práctica regulatoria internacional aconseja realizar revisiones periódicas de la estructura de costos y de los supuestos utilizados en los cálculos (por ejemplo, de la TUUA de transferencia), dada la información asimétrica disponible. Esto implica actualizar con regularidad las proyecciones de tráfico, los costos operativos unitarios y los parámetros financieros (WACC) para reflejar las variaciones del entorno económico. Una práctica recomendable sería incluir un mecanismo de revisión tarifaria anual o en respuesta a desviaciones significativas respecto de las previsiones, garantizando que la tarifa se ajuste continuamente a los costos reales y a las necesidades de inversión.

⁸ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/19/enacted>

⁹ <https://www.caa.co.uk/media/lktlgt4u/marketassessmentsjan12.pdf>

3. ¿Cómo se asignan los drivers en una metodología de costos distribuidos?

Los reguladores de aeropuertos coinciden en que los *drivers* de un modelo CD deben tener las siguientes características:

- Deben basarse en la causalidad operativa: asignan costos cuando existe una relación directa entre el servicio y el consumo del recurso.
- Evitar la doble asignación o la sobreasignación: un costo compartido no debe imputarse como si fuera exclusivo.
- Reflejar el uso real del aeropuerto: tiempo de permanencia, flujos, uso del espacio y la demanda de capacidad.
- Minimizar la arbitrariedad: evitar drivers “gruesos” como m² o supuestos sin sustento operativo.
- No generar beneficios extraordinarios: el CD no debe convertirse en una transferencia de rentas al concesionario.

Para definir *drivers* eficientes, primero se clasifica el costo o inversión:

(A) Costos Directos (Excluyentes del servicio de transferencia)

Son aquellos que solo sirven a los pasajeros en tránsito.

Ejemplos:

- Salas dedicadas exclusivamente a pasajeros en transferencia.
- Señalización exclusiva para flujos de conexión.
- Controles de seguridad diferenciados para la transferencia (si existieran).
- Sistemas informáticos de gestión exclusiva de conexiones.

Driver:

✓ Asignación directa (100%) al servicio de transferencia.

(B) Costos Compartidos (entre Transferencia y Origen/Destino)

Aquí se requiere elegir *drivers* basados en la causalidad.

Se subdividen:

B.1. Costos que dependen del flujo de pasajeros (variables con pasajeros)

Son costos en los que el uso está correlacionado con la cantidad y el tiempo de presencia del pasajero.

Ejemplos:

- Limpieza debido al tránsito de personas.
- Servicios de seguridad en áreas comunes (no migración).
- Escaleras mecánicas, ascensores.
- Capacidad de circulación (pasillos).
- Servicios sanitarios.

Driver recomendado: Pasajero-Minuto en Área Común

Es el estándar internacional para instalaciones multiproducto con flujos diferenciados.

Fórmula:

$$\text{Asignación al servicio T} = \text{Costo Total} \times \frac{\sum(\text{pasajeros T} \times \text{tiempo promedio en área})}{\sum(\text{todos los pasajeros} \times \text{sus tiempos})}$$

Esta fórmula mide el uso real, no el tamaño físico del área. Además, evita atribuir costos innecesarios cuando el pasajero de transferencia permanece menos tiempo o circula por menos zonas y captura diferencias entre los flujos DOM-DOM, INT-INT, DOM-INT, etc.

B.2. Costos que dependen del uso de capacidad del aeropuerto

Ejemplos:

- Ampliación del terminal (CAPEX).
- Sistemas de aire acondicionado.
- Infraestructura estructural compartida.
- Mantenimiento mayor del terminal.

Driver recomendado: Contribución al Pico de Demanda (*Peak Load Contribution*)

Fórmula:

$$\text{Asignación al servicio T} = \text{Costo Total} \times \frac{\text{Pasajeros T en la hora pico}}{\text{Total de pasajeros en la hora pico}}$$

Razón:

No todos los pasajeros generan capacidad, sino solo los que están presentes simultáneamente. Por ejemplo, el pasajero de transferencia suele tener un tiempo de permanencia menor, por lo que no siempre contribuye al pico de la misma manera.

B.3. Costos que son independientes del flujo de pasajeros (fijos)

Ejemplos:

- Iluminación general.
- Vigilancia general.
- Aire acondicionado (no ajustable por flujo).
- Depreciación del edificio.
- Mantenimiento estructural no relacionado con el uso.

Estos no pueden asignarse por pasajero, ni por m², ni por “demanda de luz por pasajero”, porque son indivisibles, no varían con la cantidad de pasajeros y no dependen del tipo de pasajero.

Driver recomendado: Proporción del área realmente utilizada por el flujo

Sin embargo, esto no es equivalente a los m² del terminal. Debe usarse el área estrictamente asociada al flujo, mapeada por la ingeniería del terminal. Por ejemplo, el área de pasillos efectivamente utilizada por la ruta INT-DOM o el área lateral utilizada por la transferencia (si existe un pasillo separado).

Fórmula simplificada:

$$\text{Asignación T} = \text{Costo Total} \times \frac{\text{Área efectivamente utilizada por el flujo T}}{\text{Área total utilizada por todos los flujos}}$$

(C) Costos que los pasajeros de transferencia no consumen

Ejemplos:

- Migración y control fronterizo.
- Check-in.
- Emisión de tarjetas de embarque.
- Manejo de equipaje del primer tramo.
- Control de acceso landside.
- Mostradores de información landside.

Driver:

✓ 0% asignado a transferencia, incluso si físicamente comparten parte del edificio.
Es la regla internacional de evitación de subsidios cruzados.

Drivers Recomendados por Tipo de Costo (Cuadro Final)

Tipo de costo	Driver eficiente	Por qué	Aplicación a transferencia
Áreas exclusivas	Asignación directa	Causalidad perfecta	100% T
Limpieza, tránsito, seguridad, sanitarios	Pasajero-minuto	Representa consumo real	T depende de tiempo de conexión
Capacidad del terminal (CAPEX)	Contribución al pico	Determina tamaño del terminal	T contribuye menos si rota más rápido
Iluminación, vigilancia general	Área realmente utilizada	No depende de # de pasajeros	Se asigna solo a áreas transitadas por T
Sistemas dedicados (p. ej., transfer screening)	Directo	Exclusivo	100% T
Check-in, migración, equipaje origen	Ninguno (0%)	No consumido por T	Evita sobrecostos

Fuente: https://www.icao.int/sites/default/files/2024-12/9562_3ed_es.pdf

En resumen, una metodología de CD bien aplicada para aeropuertos no puede basarse en m² ni en supuestos arbitrarios, sino en un entendimiento técnico del uso real del aeropuerto. Los únicos *drivers* eficientes y aceptables internacionalmente son:

- Asignación directa a áreas exclusivas.
- Pasajeros-minuto para costos variables.
- Contribución al pico de inversiones en capacidad.
- Área efectivamente utilizada, solo para costos fijos indivisibles.
- Asignación cero para servicios que la transferencia no usa.

Cualquier otra metodología sobrecarga el TUUA de Transferencia, generando ganancias extraordinarias para el operador y vulnerando principios regulatorios básicos.

A continuación, conviene analizar si OSITRAN ha aplicado correctamente la metodología de CD.

Metodología del OSITRAN para asignar los Drivers

El pasajero en transferencia es aquel cuyo destino final no es el aeropuerto concesionado, e incluye, conforme al propio Regulador, los flujos DOM-INT, INT-DOM, DOM-DOM e INT-INT, siempre que ingresen al terminal para continuar viaje en otro vuelo. Dichos pasajeros utilizan áreas específicas (p. ej., pasillos internos, controles de seguridad dedicados, salas de transferencia) y también áreas comunes compartidas con los pasajeros de origen.

Los *drivers* empleados por OSITRAN no permiten establecer el consumo efectivo de los servicios que estarían comprendidos en el TUUA de Transferencia, debido a que:

- Son demasiado agregados (“gruesos”) y no capturan el uso real de la infraestructura y los servicios.
- Sobreestiman los costos e inversiones asignados al servicio, al no establecer la proporción real de utilización del área común.
- No cuentan con sustento operativo, por lo que no reflejan adecuadamente el flujo real de pasajeros, las áreas utilizadas ni el consumo de servicios auxiliares.
- Al sobredimensionar los costos, se incrementa la tarifa de transferencia y se generan beneficios extraordinarios para el concesionario.

Así, OSITRAN emplea como *driver* principal la proporción de metros cuadrados que los pasajeros de transferencia “ocupan” en el terminal. Sin embargo, este *driver* asume equivocadamente que el uso del área común es proporcional al espacio físico, que cada tipo de pasajero “demanda área” en proporción directa a su número y que el consumo de los servicios (limpieza, iluminación, vigilancia, seguridad, mantenimiento) es equivalente por metro cuadrado. Según las buenas prácticas revisadas, ninguna de estas hipótesis se sostiene ni operacionalmente ni económicoamete¹⁰.

De hecho, los pasajeros en transferencia no ocupan áreas exclusivas, sino flujos dinámicos con tiempos de permanencia muy diferentes a los de los pasajeros de origen. Por eso, la demanda de servicios no está correlacionada con el m² (por ejemplo, la iluminación no se consume por pasajero, sino por área física habilitada). Los pasajeros de transferencia usan solo parte del flujo del edificio, y en muchos casos transitan rápidamente, sin utilizar servicios como *check-in*, zonas *landsid*e o filtros migratorios. Al utilizar m² como *driver* común, el Regulador asigna a los pasajeros de transferencia una parte de los costos de infraestructura que no consumen, lo que eleva artificialmente su costo imputado.

Al usar *drivers* que no se basan en la causalidad económica, se asigna un volumen excesivo de OPEX e inversiones al servicio de transferencia. La sobreasignación conduce a una tarifa mayor a la eficiente, a una reducción de la competitividad del aeropuerto, a un desplazamiento del tráfico de conexión hacia aeropuertos competidores y a rentas extraordinarias para el concesionario, dado que cobra por costos en los que no incurre realmente.

En resumen, OSITRAN usa inadecuadamente el concepto de Drivers en la metodología de CD:

- Usa los m² agregados del terminal sin diferenciar qué áreas usan transferencia.
- Atribuye costos de iluminación y de pasillos como si cada pasajero demandara “luz” o “metros de pasadizo”.

¹⁰ Ver páginas 65 y 66 del Informe de OSITRAN.

- No considera los tiempos reales de permanencia y sobreestima la participación del pasajero en la transferencia.
- Asigna costos de servicios que la transferencia no utiliza, lo que genera una sobreasignación.
- No distingue entre contribución a la capacidad y tránsito ocasional.

4. Diferencias entre información proveniente de los EEFF Auditados y la proveniente de LAP

Existe una diferencia entre la información proveniente de la empresa regulada y la de los EEFF. Así, es importante distinguir entre:

(A) Datos operativos, técnicos y desagregados proporcionados por la empresa regulada

Estos datos no necesariamente están auditados. De hecho, no forman parte de los reportes financieros de cumplimiento obligatorio y pueden ser estimaciones internas, modelos de asignación o cálculos propios de la empresa. Su nivel de desagregación (p. ej., metros cuadrados, tiempo de permanencia, flujos por tipo de pasajero, asignación interna de Opex por área, mapas de tránsito, etc.) no se encuentra en los EEFF y puede contener sesgos naturales derivados de los incentivos económicos del concesionario.

Si bien estos datos permiten modelar la operación del aeropuerto a un nivel de detalle que no existe en los estados financieros y aproximar los consumos reales de servicios específicos (*transit time*, uso de áreas, circulación), la gran limitación es que no son información auditada, por lo que su confiabilidad puede estar condicionada por la calidad técnica de la empresa.

Por eso, deben requerirse verificaciones cruzadas, contrastes o la aplicación de criterios de prudencia regulatoria. El regulador debe evaluar si la información se basa en supuestos razonables y consistentes.

(B) Información contenida en los Estados Financieros (EEFF)

Los estados financieros auditados presentan información histórica, consolidada, verificada por un auditor externo. Sin embargo, tienen un nivel de desagregación muy limitado:

- Capex total por rubros amplios.
- Opex agrupado por centros de costos y por función contable.
- No existe un desglose por tipo de pasajero ni por áreas funcionales específicas.
- No incluyen distribución interna entre productos, servicios, flujos, ni drivers de asignación.

Entre sus ventajas se encuentra el alto nivel de confiabilidad, ya que se trata de información auditada. Además, sirve para verificar magnitudes globales: total de inversiones, total de costos, niveles de depreciación, etc.

Si bien OSITRAN ha resaltado la necesidad de utilizar la “mejor información disponible”, dado que aún no se cuenta con el reconocimiento formal de las inversiones ejecutadas bajo su Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF), debe aplicar el principio internacionalmente aceptado de *best available information*. Este principio implica utilizar la información más completa y operativamente relevante disponible en el procedimiento. Además, debe contrastar dicha información con fuentes externas, *benchmarks* y criterios regulatorios y aplicar ajustes prudenciales cuando la información pueda generar incentivos inadecuados.

Tratamiento de la información por parte del OSITRAN

OSITRAN reconoce que, en esta fijación tarifaria, “las variaciones del OPEX no se encuentran verificadas” dado que “no se dispone de información real sobre los costos

operativos asociados a la TUUA de Transferencia, ello porque el nuevo terminal no se encuentra operando aún". Por ese motivo, como mejor aproximación, OSITRAN considera adecuado usar como base la información de la Contabilidad Regulatoria asociada al terminal actual del ejercicio 2023, la más actualizada posible y verificada¹¹.

Asimismo, para las proyecciones de 2025, OSITRAN emplea las tasas reportadas por LAP. OSITRAN ha considerado, tomando la información de LAP, que "el nuevo terminal será aproximadamente tres veces más grande que el terminal actual, se estima que el número de operaciones crecerá en más del 10% al año 2025". Finalmente, afirma que "dado que aún no se cuenta con información histórica de la prestación del servicio en el Nuevo Terminal de Pasajeros del AIJC; el Ositrán considera que la información proporcionada por el Concesionario es razonable."¹².

Se debe enfatizar que las mejores prácticas regulatorias ofrecen una serie de recomendaciones operativas y que se establecen los documentos para el tratamiento de la información proporcionada por el concesionario. Por ejemplo, OFGEM¹³ exige un mínimo de un *business case* estandarizado con pronósticos, escenarios, análisis de sensibilidad y valoración de alternativas.

Por otro lado, la CAA del Reino Unido¹⁴ encarga estudios independientes de demanda y de costos para verificar la información proporcionada por la empresa. Asimismo, para complementar la revisión ex ante, incorpora mecanismos de incentivos (*benchmarks*, *allowances* condicionadas, *clawbacks* por no-entrega) para evitar que toda la disciplina quede en la verificación previa. Finalmente, utiliza auditorías ex post y reportes periódicos para aprender y ajustar los parámetros regulatorios en futuras revisiones.

Como se puede deducir de lo anterior, del análisis del Informe de OSITRAN, se observa que este no ha seguido las mejores prácticas internacionales ni los conceptos económicos teóricos para el tratamiento de la información proveniente del concesionario. Es decir, no ha realizado el debido contraste de la información con fuentes externas, *benchmarks* y criterios regulatorios, ni ha aplicado ajustes prudenciales cuando la información pueda generar incentivos inadecuados.

¹¹ Ver Página 95 del Informe de OSITRAN.

¹² Ídem.

¹³ https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/2024-07/RIIO-3_Business_Plan_Guidance.pdf

¹⁴ <https://www.caa.co.uk/publication/download/14993>

5. ¿Las cargas aeroportuarias excesivas pueden afectar la competitividad y la demanda?: El caso Lima-Bogotá

Atribuir un efecto negativo sobre la demanda o competitividad exclusivamente a la TUUA de transferencia (o tasas aeroportuarias) puede ser audaz pues hay que considerar al menos estos puntos críticos:

- La carga total del pasaje incluye muchos componentes: combustible, costos operativos de la aerolínea, impuestos nacionales, tasas de salida, impuestos a la aviación, cargos de seguridad, impuestos al valor agregado, etc.
- La demanda aérea es sensible a múltiples factores: ingreso disponible, tipo de cambio, precios del combustible, conectividad, competencia entre aerolíneas, ingreso del turismo, condiciones macroeconómicas, regulación, entre otros.
- En muchos países, no hay datos públicos robustos que permitan cuantificar empíricamente la relación causal entre el nivel de tasas y la variación de la demanda, controlando por demás factores.

Sin embargo, si se impusiera una TUUA de transferencia con una carga significativa o alta en comparación con otros aeropuertos competidores, podría existir un riesgo real de que algunas rutas, conexiones o vuelos “alimentadores” (*feeders*) pierdan competitividad, lo que podría reducir el número de pasajeros transferidos que usan el aeropuerto como *hub*. Esa reducción en el flujo de pasajeros de transferencia podría afectar la red de aerolíneas, la frecuencia de vuelos, la conectividad internacional, y el atractivo del aeropuerto como “*hub*” y podría generarse un efecto negativo sobre el precio final del billete, en particular para pasajeros sensibles al precio (turistas, pasajeros LCC), reduciendo la demanda.

En aeropuertos que funcionan como *hubs* de conexión, las aerolíneas evalúan su esquema tarifario frente a alternativas (Panamá, Bogotá, Santiago, São Paulo). Así, un incremento de los costos de pasajeros de transferencia puede afectar la elección de rutas, la asignación de flota, el número de bancos de conexión y el uso del aeropuerto como *hub* regional.

Como afirma ESAN (2025), en Colombia las tasas e impuestos aéreos elevados han encarecido los pasajes (aproximadamente el 51 % del precio de un vuelo internacional Bogotá–Miami corresponde a tasas e impuestos), lo que lleva a las aerolíneas a advertir que los altos cargos frenan el crecimiento del tráfico. En cambio, países que priorizan la conectividad turística tienden a mantener tarifas más bajas (Brasil tiene una de las tasas aeroportuarias más bajas de la región, de aproximadamente USD 11,3, mientras que aeropuertos como El Dorado de Bogotá rondan los USD 47 en vuelos internacionales), buscando un equilibrio entre la recuperación de costos y el estímulo de la demanda. La estrategia de Brasil ha sido proteger la competitividad del transporte aéreo y fomentar el turismo, evitando que los cargos aeroportuarios introduzcan barreras de precio.

El aeropuerto de Lima funciona como un *hub* natural en la conexión norte-sur, con una participación relevante de pasajeros en transferencia. El atractivo del AIJC depende de la conectividad de los vuelos, los tiempos mínimos de conexión, la confiabilidad operativa y la estructura tarifaria competitiva. Un incremento de los costos para los pasajeros en transferencia puede afectar este rol de manera estratégica.

Los corredores Norte–Sur reflejan competencia entre *hubs* regulados:

- Lima vs. Bogotá: competencia por el tráfico de conexión hacia Norteamérica y Europa.

- São Paulo vs. Santiago: competencia por tráfico de alto valor y corporativo.
- Buenos Aires: competencia parcial con *hubs* brasileños como destino final en el Cono Sur.

Los reguladores no fijan frecuencias ni rutas, pero sí regulan los *slots* (coordinadores de aeropuertos), los cargos aeroportuarios (TUUA, tasas de embarque) y las condiciones de acceso no discriminatorio. Estas reglas definen cómo se distribuye el tráfico entre los ejes.

La evidencia internacional muestra que cargas aeroportuarias elevadas pueden afectar la competitividad y la demanda, especialmente en mercados de pasajeros sensibles al precio y en aeropuertos que compiten como *hubs* de conexión. Así, introducir una TUUA de transferencia en Lima exige un análisis cuidadoso de la elasticidad-precio, una comparación competitiva con los *hubs* regionales, una estructura de costos eficiente y un análisis de la influencia en las decisiones de las aerolíneas. Estos aspectos no están incluidos en el Informe de OSITRAN (porque no son competencia de OSITRAN), pero son muy importantes y deben tomarse en cuenta al fijar una tarifa. En otras palabras, el gobierno peruano debe darle una mirada global al problema, pues se puede perder competitividad.

Una tarifa mal calibrada podría disminuir la competitividad del AIJC como *hub* regional y afectar negativamente tanto al tráfico como a la conectividad del país. Por ello, el diseño tarifario debe buscar un equilibrio entre la recuperación de costos y el estímulo de la demanda, alineado con las mejores prácticas internacionales en regulación aeroportuaria.

El caso Lima-Bogotá

Lima y Bogotá compiten directamente por el tráfico de conexión entre Sudamérica, Norteamérica y Europa, mercados con una elevada elasticidad de precio y una fuerte rivalidad entre los *hubs*. En este contexto, las tarifas aeroportuarias constituyen un insumo crítico para la decisión de las aerolíneas sobre dónde establecer u optimizar su centro de conexiones.

En la competencia entre *hubs*, el mecanismo económico relevante se basa en tres elementos:

a) Sensibilidad de la demanda en conexión

Los pasajeros en tránsito no presentan preferencia inherente por el aeropuerto donde conectan; su objetivo es minimizar el tiempo total de viaje y costo final. Esto hace que la elasticidad-precio en este segmento sea elevada, típicamente entre -1,2 y -2,0 según estudios internacionales (IATA, InterVISTAS).

b) Optimización de redes por parte de las aerolíneas

Las aerolíneas reconfiguran sus bancos de conexiones y la distribución de la flota en función de los costos operativos por pasajero. Diferencias incluso moderadas (USD 3-10 por pasajero) pueden inducir a cambiar el *hub* preferido en determinadas conexiones.

c) Competitividad del hub y efectos de red

Un *hub* con tarifas elevadas pierde ventaja competitiva frente a alternativas similares en términos de ubicación y tiempos de conexión. La pérdida de tráfico en transferencia reduce las frecuencias y la conectividad, lo que también afecta a los pasajeros punto a punto y genera un círculo de retroalimentación negativa.

Por ejemplo, la investigación de InterVISTAS de 2013¹⁵, confirma que el aumento de los cargos en los aeropuertos reduce significativamente la demanda de viajes aéreos, especialmente entre pasajeros de ocio, lo que conduce a una menor conectividad, un menor PIB y oportunidades económicas perdidas. Peor aún, es crucial cuando estos cargos actúan como impuestos, trasladados a los consumidores, perjudicando más a la economía en general que a la aviación. Su análisis mostró una fuerte sensibilidad al precio (elasticidad de la demanda alrededor de 1,5 a nivel de mercado), lo que evidencia un "ciclo virtuoso" en el que la conectividad impulsa el PIB, pero los cargos más altos rompen este ciclo al reducir la demanda, generando pérdida de beneficios económicos, empleos y PIB.

Como sabemos, Lima cobra una tarifa internacional estándar de USD 30,86 y una tarifa adicional de USD 11,86 por la conexión (transferencia internacional). Por su lado, Bogotá cobra una tasa internacional más alta: USD 49 por pasajero que embarca en Bogotá, pero exime de pago a los pasajeros en tránsito/conexión. Así, desde el punto de vista de un pasajero que solo usa el aeropuerto como *hub* de conexión, el diferencial relevante es que conectar vía Lima le cuesta USD 11,86 más por pasajero que conectar vía Bogotá, donde el cargo es de 0.

Si consideramos un itinerario típico de pasajeros en conexión internacional (por ejemplo, EE. UU. – Lima – Chile o Europa – Lima – región andina) donde el precio total del pasaje (ida simple) es del orden de USD 600, la nueva TUUA de transferencia internacional en Lima añade USD 11,86 al costo de conectar en Lima. Eso equivale a un incremento aproximado de:

$$\frac{11,86}{600} \approx 1,98\%$$

Es decir, casi un 2 % de aumento en el valor del *ticket* para quienes eligen una conexión vía Lima en lugar de un *hub* alternativo (por ejemplo, Bogotá).

Asimismo, tomando una elasticidad-precio de la demanda para pasajeros internacionales en conexión en el rango -1,5 (valor consistente con estudios de InterVISTAS e IATA para mercados de conexión internacional)¹⁶, se obtiene:

$$\Delta Q \approx -1,5 \times 1,98\% \approx -3,0\%$$

Es decir, una caída de alrededor de 3% en la demanda de pasajeros en conexión vía Lima, *ceteris paribus*.

En trayectos de menor tarifa (por ejemplo, un itinerario regional de USD 350, el recargo de USD 11,86 representa aproximadamente un 3,39% del valor del ticket. Así, trabajando con la misma elasticidad (-1,5), la caída de demanda sería del orden de:

$$\Delta Q \approx -1,5 \times 3,39\% \approx -5,1\%$$

Es decir, podríamos estimar una caída del tráfico en conexión vía Lima de entre 3% y 5%, según el nivel tarifario medio de los *tickets* que utilizan el *hub*. Desde una perspectiva regulatoria, estos valores son consistentes con estudios empíricos internacionales¹⁷ que registran caídas del 10–20% en el tráfico transfer cuando se

¹⁵ InterVISTAS Consulting (2013). The Economic Impact of Increased Airport Charges.

¹⁶ <https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/estimating-air-travel-demand-elasticities---by-intervistas/>

¹⁷ Ídem.

aplican incrementos de tarifas totales del 5–10% en los tickets, especialmente en mercados de alta competencia entre *hubs*.

Por otro lado, supongamos, de forma conservadora, que el 35% del tráfico de Lima corresponde a pasajeros en conexión internacional. Entonces, una caída de 3–5% en pasajeros en conexión (por el diferencial de costo respecto a Bogotá y otros *hubs*) se traduce en:

$$\Delta \text{tráfico total LIM} \approx 0,35 \times (-3\% \text{ a } - 5\%) \approx -1,1\% \text{ a } - 1,8\%$$

En el corto plazo, esto implica entre 1% y 2% menos de pasajeros en el aeropuerto de Lima, debido directamente a la nueva TUUA de transferencia. En el mediano plazo, la literatura y la experiencia comparada muestran que las reducciones del tráfico en conexión reducen la viabilidad de mantener frecuencias altas, lo que incrementa los tiempos de conexión, encarece los costos unitarios y genera una segunda ronda de pérdida de demanda, lo que amplifica el efecto inicial.

En contraste, Bogotá, al mantener costo cero para pasajeros en tránsito, se posiciona como un *hub* relativamente más atractivo para las aerolíneas que operan redes multinodo en la región (Avianca, LATAM y otras), sobre todo en mercados donde los pasajeros pueden sustituir una conexión vía Lima por una vía Bogotá con poca diferencia de tiempo.

6. Comentarios específicos al Nuevo Informe Tarifario Ampliado de OSITRAN

El Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), ha publicado el Nuevo Informe Tarifario Ampliado “Fijación tarifaria de oficio de la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto de Transferencia en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez”.

A continuación, se presentan algunos comentarios específicos sobre el Informe citado. Los comentarios que se presentan a continuación están ordenados según el Informe. Asimismo, con la finalidad de facilitar su comprensión, el esquema adoptado consiste en citar algunas partes del texto del Informe de OSITRAN (resaltando en “negrillas” las frases relevantes), tras lo cual se incluye el comentario correspondiente.

OSITRAN: Página 261

“1221. El Informe N° 001-2013-GRE-GSGAL-OSITRAN señaló expresamente que, ante una eventual modificación contractual que incorporara la TUUA de Transferencia al Contrato de Concesión, correspondería al Ositrán calcular dicha tarifa conforme al RETA, al indicar expresamente lo siguiente:

*“242. Para este nuevo servicio se requeriría fijar una tarifa específica, distinta de la TUUA. Esta nueva tarifa deberá ser fijada por OSITRAN, quien ostenta la exclusividad en el ejercicio de la función reguladora. **En tal caso, será indispensable que la modificación que se apruebe establezca claramente que la fijación, revisión, reajuste y aplicación de la tarifa correspondiente al nuevo servicio está a cargo de OSITRAN, de acuerdo con el Reglamento de Tarifas (RETA)**”.*

1222. Como se advierte, **dicho informe no establece metodología alguna** – ni la de costos incrementales ni de otra naturaleza – para determinar la TUUA de Transferencia. Ello sería, además de inviable, incompatible con la regulación vigente. En efecto, ninguna metodología aplicable a los pasajeros en transferencia quedó establecida en el Contrato de Concesión, en cuyo caso, ante la ausencia de una cláusula contractual que regule expresamente ello, **corresponde aplicar el RETA de manera supletoria**. Así, en el presente caso, la metodología aplicable solo puede definirse en el marco del procedimiento tarifario correspondiente, sobre la base de la información técnica disponible al momento del desarrollo de dicho procedimiento y conforme a las reglas del RETA. Entonces, resulta evidente que tal determinación no podía fijarse hace doce años, fuera del contexto de un procedimiento tarifario y fuera del marco contractual”.

Comentario:

Debe recordarse que el RETA regula el procedimiento a seguir en los casos de fijación, revisión o desregulación tarifaria.

En el Anexo I del RETA se menciona, por ejemplo, la metodología de Costo de Servicio que “consiste en establecer el nivel tarifario de un servicio a partir del costo económico en que incurre la empresa para proveerlo”. Debido a la presencia de inversiones de largo plazo, esta metodología puede implementarse mediante el método de flujo de caja descontado, ya que permite comparar los flujos de ingresos, costos e inversiones de la empresa a lo largo de períodos de varios años. Así, el nivel tarifario se determina de manera indirecta mediante la construcción de un flujo de caja que será descontado a

una tasa de retorno equivalente al Costo de Oportunidad del Capital de la empresa, con la finalidad de evitar el efecto Averch-Johnson¹⁸.

Justamente el efecto Averch-Johnson es un defecto que tiene la metodología de costo de servicio y que también la tiene la metodología de los Costos Distribuidos, pues estos autores mostraron que el esquema de regulación por costo de servicio genera incentivos perversos en la firma regulada. Ellos mostraron que la firma regulada puede encontrar óptimo (privadamente) utilizar un capital excesivo en relación con otros insumos, por lo que el producto de la firma se generaría a costos inefficientemente altos. Es decir, las firmas pueden sobreinvertir el capital en bienes innecesarios para la producción de bienes o servicios. Para controlar este problema, el regulador debe, además, revisar cada uno de los costos incurridos por la empresa y pronunciarse sobre su uso y utilidad, así como sobre el monto, la razonabilidad y la oportunidad, etc., con el fin de aprobarlos para que sean tenidos en cuenta en la revisión tarifaria.

Desde este punto de vista, **el regulador no puede ni debe aceptar inversiones de capital innecesarias para la adecuada prestación del servicio.** Justamente, OSITRAN, al aceptar todas las inversiones propuestas por LAP, sin pronunciarse sobre su uso y utilidad, está permitiendo que LAP produzca a costos inefficientemente altos. En otras palabras, **se está produciendo el efecto Averch-Johnson en perjuicio de los usuarios de los servicios de LAP.**

Se debe exigir a OSITRAN, siguiendo el RETA y la teoría económica, que se pronuncie sobre el uso y la utilidad de todas las inversiones propuestas por LAP. No hacerlo implica permitir que los usuarios paguen sobrecostos por el servicio de TUUA de tránsito.

OSITRAN: Página 262

1226. De otro lado, con relación con lo señalado por AETAI respecto a los lineamientos de fijación tarifaria de 2004, corresponde precisar que, a dicha fecha, se encontraba vigente el Reglamento General de Tarifas – hoy derogado – aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 043-2004-OSITRAN. Dicho reglamento, en su Anexo I, definía el costo incremental como aquellos “costos creados por alguna diferencia en el nivel de producción de servicios”. Sin embargo, **AETAI no ha acreditado ni explicado cómo, en el presente caso, la TUUA de Transferencia generaría un nivel distinto de producción respecto a algún servicio ya prestado por el Concesionario a los pasajeros en transferencia.** Ello máxime considerando que, como se dijo en los considerandos 706 y siguientes del presente documento, el Nuevo Terminal de Pasajeros es una infraestructura de tipo *greenfield*, es decir, viene siendo desarrollada completamente desde cero, por lo que el ejercicio de calcular el diferencial de costos totales no es aplicable.

1227. En consecuencia, resulta injustificada la posición de AETAI sobre estos extremos.

Comentario:

En términos regulatorios y económicos, **sí es correcto afirmar** que una TUUA de transferencia (una tarifa específica para pasajeros en conexión) **corresponde a un servicio distinto —o a un nivel de producción distinto— respecto a los servicios actualmente prestados por el concesionario a pasajeros en transferencia**, bajo las metodologías utilizadas por reguladores comparables.

¹⁸ Averch, Harvey y Leland L. Johnson (1962).

Así, regular una TUUA específica **crea formalmente un nuevo servicio regulado con un producto distinto** (atender a un pasajero transferente con infraestructura y procesos específicos), **requerimientos operativos y de capacidad propios** (conexiones aire-aire, sentido unidireccional, controles diferenciados, gates remotos, recirculación interna) y **Capex y Opex atribuibles por causalidad funcional**.

La implementación de una **TUUA de transferencia** implica, desde una perspectiva regulatoria y económica, la **definición formal de un nuevo servicio aeroportuario**. Si bien los pasajeros en conexión ya utilizan determinados componentes de la infraestructura del aeropuerto, en la estructura tarifaria vigente dicho uso **no está reconocido ni tarificado como un servicio independiente**. Por tanto, la introducción de esta nueva tarifa modifica la caracterización del producto que ofrece el concesionario y, en consecuencia, afecta la medición del nivel de producción del aeropuerto.

En consecuencia, es correcto afirmar que la implementación de una TUUA de transferencia **crea un servicio regulado distinto** y, por lo tanto, **genera un nivel de producción diferenciado** respecto de los servicios actualmente prestados por el concesionario a los pasajeros. Este reconocimiento es indispensable para efectos de la asignación de inversiones, costos y drivers operativos, y de la determinación de una tarifa conforme a principios regulatorios internacionales de eficiencia, causalidad y trazabilidad.

OSITRAN: Página 280

1333. Por ello, con el fin de estimar un monto de inversión lo más cercano al que finalmente será reconocido por la GSF, **se ha considerado la inclusión de una variable proxy**. En este caso, dicha variable está representada por el **Ratio de Ajuste de Inversiones Reconocidas**, cuya utilización resulta metodológicamente adecuada para aproximar el monto de inversiones que efectivamente serán reconocidas por el Regulador. Esto se sustenta en que, **durante el proceso de reconocimiento pueden producirse diferencias entre los montos inicialmente solicitados por el Concesionario y los finalmente aprobados por el Ositrán**; en consecuencia, este ratio permite ajustar las estimaciones y constituye un indicador consistente del comportamiento del proceso de reconocimiento.

Comentario

Sobre el particular, **si bien OSITRAN ha solicitado a LAP el sustento de los montos de las inversiones, no ha aplicado las mejores prácticas internacionales para verificar la idoneidad de las inversiones y si estas son razonables a la luz de una comparación internacional**, dado que en el caso peruano la TUUA de tránsito es una nueva inversión.

Como se observa, antes de la elaboración de la Propuesta Tarifaria del OSITRAN, Se ha trabajado con una variable proxy, lo que no es correcto desde el punto de vista de la teoría económica. Así, el ratio de ajuste de inversiones reconocidas va a captar las diferencias entre los montos inicialmente solicitados por el concesionario y los finalmente aprobados por OSITRAN, sin embargo, no se indica cómo se van a devolver las diferencias a los usuarios.

Por último, como ya se indicó anteriormente, **la verificación que aduce OSITRAN debe incluir opiniones de terceros y auditorías de inversiones**, pues son las herramientas que se utilizan en las mejores prácticas internacionales y que en este caso no se han visto aplicadas.

OSITRAN: Página 281

1334. En cuanto a lo señalado por AETAI, sobre que el Ositrán no ha empleado la información de los Estados Financieros de LAP, debe precisarse que este comentario también ha sido presentado por AETAI en el marco del procedimiento y se ha respondido en la sección V.5. Sin perjuicio de ello, se reitera que, los Estados Financieros de LAP no contiene el desagregado de información que se requiere para asignar las inversiones a la TUUA de Transferencia. Por tanto, **con el fin de asignar de manera más precisa las inversiones relacionadas con los servicios que se encuentran a disposición de los pasajeros en transferencia se empleó la información proporcionada por el Concesionario** (para mayor detalle revisar la sección V.5 del presente informe).

Comentario:

Los Estados Financieros auditados permiten validar los montos globales de inversión y depreciación, así como garantizar la consistencia contable entre los activos reconocidos y las cifras reportadas por el concesionario.

Por eso los reguladores como la Commerce Commission de Nueva Zelanda utilizan los EEFF solo para *audit trail*. Mas bien, **la asignación de inversiones a servicios específicos se basa en información de ingeniería, modelos de capacidad, uso funcional y drivers físicos y requiere al concesionario data rooms, información granular, anexos técnicos de CAPEX y evidencia de causalidad**¹⁹.

Según el Informe de OSITRAN, no se han encontrado acciones relacionadas con requerimientos al concesionario sobre data rooms, información granular, anexos técnicos de CAPEX y evidencia de causalidad. En otras palabras, OSITRAN ha hecho poco respecto de estas exigencias a LAP para el sustento de las inversiones reconocidas.

¹⁹ <https://www.comcom.govt.nz/regulated-industries/airports/projects/targeted-assessment-of-airport-regulation>

7. Conclusiones y recomendaciones

OSITRAN ha estimado la TUUA de transferencia utilizando la metodología de los Costos Distribuidos, con la utilización de drivers y con la información operativa proporcionada por la empresa regulada.

En el presente informe, se ha realizado un análisis económico del Informe de OSITRAN, y se ha llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Las conclusiones de este informe son las siguientes:

Respecto de la metodología utilizada:

- Para un servicio nuevo en un monopolio natural, como un aeropuerto, la metodología económicamente más eficiente es la de Costos Incrementales (CI) frente a la de Costos Distribuidos (CD), debido a que el nuevo servicio probablemente utiliza infraestructura existente (de bajo costo marginal). Por lo anterior, cargarles a los usuarios una parte “arbitraria” de los costos fijos mediante CD puede distorsionar los precios, reducir el tráfico en tránsito y disminuir la competitividad del aeropuerto.

Respecto de las inversiones:

- Respecto de las inversiones, el OSITRAN no ha verificado las inversiones futuras propuestas mediante estudios de mercado, ni con un enfoque acotado y costo-eficiente. Tampoco ha verificado la razonabilidad de las proyecciones de demanda y de las inversiones mediante estudios de mercado independientes o modelos propios.
- Asimismo, OSITRAN no ha seguido las mejores prácticas internacionales ni los conceptos económicos teóricos para el tratamiento de la información proveniente del concesionario. Es decir, no ha realizado el debido contraste de la información con fuentes externas, *benchmarks* y criterios regulatorios, ni ha aplicado ajustes prudenciales cuando la información pueda generar incentivos inadecuados.

Respecto de los drivers utilizados:

- OSITRAN emplea como *driver* principal la proporción de metros cuadrados que los pasajeros de transferencia “ocupan” en el terminal. Sin embargo, este *driver* asume equivocadamente que el uso del área común es proporcional al espacio físico, que cada tipo de pasajero “demanda área” en proporción directa a su número y que el consumo de los servicios (limpieza, iluminación, vigilancia, seguridad, mantenimiento) es equivalente por metro cuadrado. Según las buenas prácticas revisadas, ninguna de estas hipótesis se sostiene ni operacionalmente ni económica mente.
- Asimismo, al usar *drivers* que no se basan en la causalidad económica, se asigna un volumen excesivo de OPEX e inversiones al servicio de transferencia. La sobreasignación conduce a una tarifa mayor a la eficiente, a una reducción de la competitividad del aeropuerto, a un desplazamiento del tráfico de conexión hacia aeropuertos competidores y a rentas extraordinarias para el concesionario, dado que cobra por costos en los que realmente no incurre.

Respecto de la pérdida de competitividad:

- La evidencia internacional muestra que cargas aeroportuarias elevadas pueden afectar la competitividad y la demanda, especialmente en mercados de pasajeros sensibles al precio y en aeropuertos que compiten como *hubs* de conexión. Así, introducir una TUUA de transferencia en Lima exige un análisis cuidadoso de la elasticidad-precio, una comparación competitiva con los *hubs*

regionales, una estructura de costos eficiente y un análisis de la influencia en las decisiones de las aerolíneas.

- Una tarifa mal calibrada podría disminuir la competitividad del AIJC como *hub* regional y afectar negativamente tanto al tráfico como a la conectividad del país. Por ello, el diseño tarifario debe buscar un equilibrio entre la recuperación de costos y el estímulo de la demanda, alineado con las mejores prácticas internacionales en regulación aeroportuaria.
- En el corto plazo, esto implica entre 1% y 2% menos de pasajeros en el aeropuerto de Lima, debido directamente a la nueva TUUA de transferencia. En el mediano plazo, la literatura y la experiencia comparada muestran que las reducciones del tráfico en conexión reducen la viabilidad de mantener frecuencias altas, lo que incrementa los tiempos de conexión, encarece los costos unitarios y genera una segunda ronda de pérdida de demanda, lo que amplifica el efecto inicial.
- Estos aspectos no están analizados en el Informe de OSITRAN (porque no son su competencia), pero son muy importantes y deben tomarse en cuenta al fijar una tarifa. En otras palabras, el gobierno peruano debe darle una mirada global al problema, pues se puede perder competitividad.

Asimismo, se recomienda lo siguiente:

- Que OSITRAN, siguiendo el RETA y la teoría económica, se pronuncie sobre el uso y la utilidad de todas las inversiones propuestas por LAP, utilizando las mejores prácticas regulatorias internacionales.
- En vista de la incertidumbre sobre si las inversiones programadas se ejecutarán o si su costo será diferente al aceptado por OSITRAN, se recomienda realizar un monitoreo estricto anual de las inversiones, con el objetivo de modificar la tarifa anual de manera “paulatina” según el avance real de estas.
- El gobierno peruano debe analizar el problema de las cargas aeroportuarias. La evidencia internacional muestra que estas pueden afectar la competitividad y la demanda, especialmente en mercados de pasajeros sensibles al precio y en aeropuertos que compiten como *hubs* de conexión.
- Por último, se recomiendan medidas de transparencia para la publicación del seguimiento de esta regulación tarifaria, que incorpore: el monto recaudado en el año por este concepto, la comparación entre lo realmente invertido y lo contemplado en el Informe, el porcentaje destinado a inversión en mejoras, el porcentaje destinado a gastos operativos de los servicios incluidos, entre otros aspectos.

Bibliografía

- Averch, Harvey y Leland L. Johnson 1962 «Behavior of the Firm Under Regulatory Constraint». *The American Economic Review*, Vol. 52, N° 5, pp. 1052-1069.
- ESAN (2025). Consultoría especializada para la elaboración de una opinión respecto a la aplicación de la Tarifa Unificada de Uso Aeroportuario (TUUA) del aeropuerto internacional Jorge Chávez.
- OSITRAN (2025). Resolución 019-2025-CD-TUUA del 21-11-2025. Nuevo Informe Ampliado.
- OSITRAN (2024) – Informe de Propuesta Tarifaria TUUA Transferencia INT-INT y DOMDOM. Análisis económico-regulatorio de costos y metodología para la nueva tarifa de pasajeros en conexión.
- Resolución de Presidencia OSITRAN N° 0041-2025-PD – Fijación de la TUUA de transferencia (marzo 2025) y Informe Conjunto N° 00134-2025-IC que la sustenta.