

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso PúblicoFirmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/11/2025
11:33:23 -0500**RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL**

Lima, 27 de noviembre de 2025

N° 00152-2025-GG-OSITRAN**VISTOS:**

El recurso de apelación presentado por el Concesionario Aeropuertos Andinos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN; el Informe N° 00220-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 26 de noviembre de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN, sustentada en los Informes N° 00134-2025-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fechas 25 de junio y 23 de septiembre de 2025, respectivamente, se impuso a título de sanción, al Concesionario Aeropuertos Andinos del Perú S.A. (en adelante, el Concesionario) una multa ascendente a 56.18 UIT, por la comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del Ositrán, al no haber subsanado las observaciones advertidas por el Concedente al Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) de la Obra "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" conforme al plazo máximo establecido en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión;

Que, a través de la Carta CAR-1027-2025-AAP, el 17 de octubre de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00406-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 21 de octubre de 2025, la Jefatura de Fiscalización de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización remitió a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso mencionado en el párrafo anterior y el expediente correspondiente, según lo dispuesto en el numeral 96.2 del artículo 96 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán;

Que, mediante el Oficio N° 00355-2025-GG-OSITRAN, notificado el 28 de octubre de 2025, la Gerencia General comunicó al Concesionario el admisorio del recurso de apelación, conforme a la evaluación realizada por la Gerencia de Asesoría Jurídica a través del Memorando N° 00439-2025-GAJ-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00220-2025-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES

86. *En atención a lo expuesto, y de la evaluación efectuada, se encuentra debidamente acreditado que los hechos verificados se subsumen en la infracción tipificada en el RIIS, al haberse constatado el incumplimiento de las obligaciones aplicables, considerando que la DGAC otorgó válidamente el plazo de quince (15) días calendario previsto en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato. En consecuencia, se encuentra acreditado que el Concesionario no subsanó las observaciones formuladas al EDI dentro del plazo establecido, siendo dicha obligación exigible al Concesionario, lo que configura el supuesto previsto en el artículo 67 del RIIS.*
87. *Respecto de la pretensión del Concesionario para suspender el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que culmine el Trato Directo que mantiene con el Concedente, corresponde señalar que dicho pedido no resulta*

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/11/2025 11:10:27 -0500Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier
Eugenio Manuel Jose FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/11/2025 10:11:28 -0500

amparable en tanto carece de sustento legal. Ello en tanto el objeto del presente procedimiento es determinar la comisión de una infracción administrativa atribuida a AAP, actuación que se desarrolla dentro del marco de la legalidad y en ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley confiere al Ositrán, y no en la resolución de una controversia contractual susceptible de ser discutida en Trato Directo o de un futuro arbitraje.

88. *En el presente procedimiento administrativo sancionador no se realiza una interpretación del Contrato de Concesión ni se adelanta opinión respecto del Trato Directo actualmente en curso. Ello debido a que la materia de evaluación no es una controversia contractual entre las partes, sino la verificación de la comisión de una infracción administrativa, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de Ositrán. Por tanto, corresponde desestimar cualquier alegato relativo a una supuesta vulneración del artículo 62 de la Constitución Política del Perú.*
89. *En el ámbito administrativo no existe una reserva de ley absoluta para la tipificación de infracciones, siendo posible su desarrollo mediante normas reglamentarias cuando exista habilitación legal expresa. En el caso de Ositrán, dicha habilitación se encuentra prevista en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, que le otorga la facultad normativa para tipificar infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones establecidas en normas legales, y en los contratos de concesión. En consecuencia, la actuación del Regulador se enmarca dentro de la legalidad y no infringe el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG.*
90. *Las actuaciones descritas evidencian una conducta contraria al principio de buena fe, y permiten concluir que el argumento del Concesionario respecto de la supuesta complejidad o magnitud de los cambios normativos no desvirtúa lo señalado por este Organismo Regulador. En efecto, dichas modificaciones no justifican por sí mismas la ampliación de los plazos previstos en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión, ni constituyen causa válida que imposibilite o dificulte el levantamiento de observaciones al EDI dentro del plazo establecido.”*

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00220-2025-GAJ-OSITRAN, corresponde que el Tribunal en Asuntos Administrativos resuelva el recurso de apelación interpuesto, siendo que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de Ositrán, en tanto no se constituya dicho órgano colegiado, las funciones de éste serán ejercidas por la Gerencia General;

Que, luego de revisar el Informe de vistos, la Gerencia General manifiesta su conformidad con los fundamentos y conclusiones de dicho Informe, razón por la cual lo constituye como parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

Por lo expuesto, en virtud a las facultades conferidas en el artículo 5 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y sus modificatorias; y el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN y modificatorias;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Aeropuertos Andinos del Perú S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos expuestos, dando por agotada la vía administrativa.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00220-2025-GAJ-OSITRAN, a Aeropuertos Andinos del Perú S.A.; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su calidad de Concedente, de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y de la Gerencia de Administración, para los fines correspondientes de acuerdo a ley.

Regístrese y comuníquese.

Firmado por
JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO
Gerente General
Gerencia General

Visado por
JAVIER CHOCANO PORTILLO
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
HUMBERTO SHEPUT STUCCHI
Asesor Legal Especializado en Concesiones y App
Gerencia General

NT 2025168071

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias.
La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Informe N° 00220-2025-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
CHOCANO PORTILLO
Javier Eugenio Manuel
Jose FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/11/2025
18:52:08 -0500



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

Asunto: Evaluación del recurso de apelación presentado por Aeropuertos Andinos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN.

Referencia : a) Memorando N° 00406-2025-JFI-GSF-OSITRAN
b) Expediente 202500010-PAS-JFI-GSF-OSITRAN

Fecha : 26 de noviembre de 2025

I. OBJETIVO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Aeropuertos Andinos del Perú S.A. (en adelante, AAP o el Concesionario) contra la Resolución N° 00158-2025-GSF-OSITRAN, emitida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositrán (en adelante, GSF), mediante la cual se le impuso, a título de sanción, una multa ascendente a 56.18 UIT por haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 67° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN (en adelante, RIIS), en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente de la referencia b).

II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 05 de enero del 2011, se celebró el Contrato de Concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos de Provincia de la República del Perú¹, suscrito por el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC o el Concedente) y la empresa Aeropuertos Andinos del Perú S.A.
3. Mediante el Informe N° 00082-2025-JCA-GSF-OSITRAN, la Jefatura de Contratos Aeroportuarios (en adelante, la JCA), comunicó a la Jefatura de Fiscalización (en adelante, JFI) el presunto incumplimiento por parte del Concesionario, al no subsanar las observaciones advertidas por el Concedente respecto al Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" de acuerdo con el plazo establecido en el numeral 8.2.2.9 del Contrato de Concesión.
4. Mediante el Oficio N° 00032-2025-JFI-GSF-OSITRAN, la JFI instauró el Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) contra AAP por no haber subsanado las observaciones advertidas por el Concedente al EDI de la Obra "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" conforme al plazo máximo establecido en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión, imputándole la presunta comisión de la infracción prevista en el artículo 67° del RIIS del Ositrán, solicitando la presentación de los descargos respectivos.
5. Con Carta N° CAR-0375-2025-AAP, de fecha 10 de abril de 2025, el Concesionario presentó sus descargos contra la imputación antes precisada.
6. Mediante el Memorando N° 00192-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 5 de mayo de 2025, la JFI solicitó a la JCA su pronunciamiento respecto de los argumentos técnicos formulados por el Concesionario en sus descargos al Oficio de Imputación de Cargos. En atención a dicha solicitud, mediante el Informe N° 02225-2025-JCA-GSF-OSITRAN, de fecha 19 de mayo de 2025, la JCA remitió su pronunciamiento técnico correspondiente.

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Oswaldo Jehoshua FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/11/2025 19:02:56 -0500

Visado por: ZEGARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/11/2025 18:56:27 -0500

¹ Comprende los terminales aéreos de Arequipa, Ayacucho, Juliaca, Puerto Maldonado y Tacna

Visado por: NEVADO SEBASTIAN
Guillermo Davis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/11/2025 18:46:50 -0500

7. Mediante el Informe N° 00134-2025-JFI-GSF-OSITRAN se emitió el Informe Final de Instrucción (en adelante, IFI), el cual fue notificado al Concesionario con Oficio N° 08773-2025-GSF-OSITRAN.
8. Mediante Carta CAR-0717-2025-AAP, de fecha 16 de julio del 2025, el Concesionario presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción.
9. Mediante el Memorando N° 00291-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 21 de julio de 2025, la JFI solicitó a la JCA su pronunciamiento respecto de los argumentos técnicos formulados por el Concesionario en sus descargos al IFI. En atención a dicha solicitud, mediante el Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, de fecha 04 de agosto de 2025, la JCA remitió su pronunciamiento técnico correspondiente.
10. Mediante Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN se emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP), de fecha 23 de septiembre de 2025, a través del cual la JFI determina que el Concesionario incurrió en la infracción prevista en el artículo 67° del RIIS del Ositrán, debido a que no subsanó las observaciones advertidas por el Concedente al EDI de la Obra "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" conforme al plazo máximo establecido en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión.
11. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada), sustentada en los Informes N° 00134-2025-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fechas 25 de junio y 23 de septiembre de 2025, respectivamente, y notificada mediante Oficio N° 12601-2025-GSF-OSITRAN el 25 de septiembre de 2025, se resolvió lo siguiente:

"SE RESUELVE:

Artículo 1.- *Declarar que la empresa Aeropuertos Andinos del Perú S.A. incurrió en la comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, al no haber subsanado las observaciones advertidas por el Concedente al EDI de la Obra "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" conforme al plazo máximo establecido en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión.*

Artículo 2.- *Sancionar a la empresa Aeropuertos Andinos del Perú S.A. con una multa equivalente a 56.18 UIT."*

12. Con fecha 17 de octubre de 2025, a través de la Carta CAR-1027-2025-AAP, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN.
13. Por medio del Memorando N° 00406-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 21 de octubre de 2025, la JFI remite a la Gerencia General con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica el recurso de apelación mencionado en el párrafo anterior, según lo dispuesto en el numeral 96.2 del artículo 96 del RIIS.
14. Mediante el Memorando N° 00439-2025-GAJ-OSITRAN, de fecha 27 de octubre de 2025, la Gerencia de Asesoría Jurídica comunicó a la Gerencia General que el recurso de apelación presentado por AAP cumple con los requisitos para ser admitido a trámite, por lo que corresponde que la instancia competente para resolver emita y notifique al Concesionario el admisorio del recurso de apelación y el inicio del trámite de recurso de apelación.
15. A través del Oficio N° 00355-2025-GG-OSITRAN, notificado el 28 de octubre de 2025, la Gerencia General pone en conocimiento del Concesionario el admisorio del recurso de apelación, así como el inicio del trámite del referido recurso, en aplicación del artículo 98.1 del RIIS.

III. ANÁLISIS

16. Según lo señalado en el objeto del presente informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por AAP, se abordarán y evaluarán los siguientes puntos:

A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.

B. Argumentos del recurso de apelación

B.1. Sobre la existencia de un trato directo previo entre el MTC y AAP relacionado a la aplicabilidad de las disposiciones contractuales en la obra del “Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”.

B.2. Sobre la supuesta vulneración al artículo 62° de la Constitución por inactivación del mecanismo de solución de controversias.

B.3. Sobre la eventual obligación contractual vinculada con la ejecución del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca y la elaboración del EDI y la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.

B.4. Sobre la buena fe del Concesionario y el impacto de las modificaciones de normas técnicas en la absolución de observaciones.

A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.

17. Al respecto, mediante el Oficio N° 00355-2025-GG-OSITRAN se notificó al Concesionario el inicio del trámite del recurso de apelación, habiéndose evaluado los requisitos de su admisibilidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 124 y 221² del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).
18. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 98.2 del artículo 98 del RIIS, el Tribunal en Asuntos Administrativos resolverá el recurso de apelación en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación de dicho recurso. Es importante mencionar que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del RIIS, en tanto no se constituya el Tribunal en Asuntos Administrativos, las funciones de este serán ejercidas por la Gerencia General.

² **“Artículo 124.- Requisitos de los escritos**

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

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124”

19. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 17 de octubre de 2025, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vencerá el 28 de noviembre del 2025.

B. Argumentos del recurso de apelación

20. Antes de proceder con el análisis de los argumentos expuestos por el Concesionario en su escrito de apelación, resulta necesario efectuar una revisión previa de los hechos relevantes y de la obligación incumplida cuya inobservancia se le atribuye.
21. El artículo 67 del RIIS, señala lo siguiente:

“Artículo 67.- No subsanar las observaciones

La Entidad Prestadora que no subsane las observaciones o aclaraciones formuladas por el OSITRAN, el concedente o terceros debidamente autorizados, respecto de la información o documentación presentada, incurrirá en infracción grave.”

22. Por su parte, el Contrato de Concesión, en su numeral 8.2.2.9, señala lo siguiente:

“8.2.2.9 Estudios Definitivo de Ingeniería (EDI) de las obras del Periodo Remanente (...)

De existir observaciones a los EDI, el CONCESIONARIO dispondrá de un plazo máximo de quince (15) Días Calendario para subsanar las observaciones formuladas por el CONCEDENTE, desde la fecha en que le hayan sido debidamente notificadas (...).”

23. Del análisis del expediente se advierte que, mediante Oficio N° 0433-2023-MTC/12.08, la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) comunicó a AAP las observaciones al EDI de la obra “Construcción de Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”, otorgándole el plazo de quince (15) días calendario, conforme a lo previsto en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión para su subsanación. No obstante, el Concesionario no cumplió con atender las observaciones dentro del plazo, cuyo vencimiento se produjo el 19 de junio de 2023, configurándose así el incumpliendo previsto en el artículo 67 del RIIS.

B.1. Sobre la existencia de un trato directo previo entre el MTC y AAP relacionado a la aplicabilidad de las disposiciones contractuales en la obra del “Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”

Argumentos del Concesionario

24. El Concesionario señala que se encuentra en un proceso de Trato Directo con el MTC, iniciado mediante el CAR-1199-2024-AAP de fecha 20 de diciembre de 2024, tal como fue indicado previamente en su escrito de descargos presentado mediante el CAR-0717-2025-AAP. En dicho documento, se precisó que ambas partes (MTC y AAP) se encuentran discutiendo si las inversiones con un plazo de ejecución mayor a un año y un determinado monto de inversión se encuentran o no comprendidas dentro del esquema del Contrato de Concesión y sus disposiciones. Sin embargo, el Concesionario sostiene que este aspecto no habría sido debidamente valorado en el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN ni en la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N.º 00158-2025-GSF-OSITRAN.
25. En otras palabras, señala que, en tanto no existe una definición sobre si el Contrato de Concesión considera o no la inversión mencionada como una obligación del Concesionario, no es posible afirmar que la ejecución de dicha inversión y todo lo que esta implica, incluida la elaboración de los estudios de ingeniería del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca,

constituya una obligación del Concesionario a la que puede exigirse aplicar las disposiciones contractuales vigentes, entre ellas la subsanación obligatoria de su ingeniería dentro del plazo contractual establecido.

26. En ese sentido, AAP alega que el procedimiento sancionador carecería de sustento, pues se sustenta en la premisa de que el Concesionario incumplió con subsanar las observaciones al EDI, configurando la infracción prevista en el artículo 67° del RIIS de Ositrán. No obstante, se argumenta que, mientras no se tenga certeza de que la ejecución de la inversión del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca forma parte del esquema contractual y de las obligaciones asumidas por AAP, no es posible afirmar que el Concesionario estaba obligado a cumplir con el procedimiento previsto en la cláusula 8.2.2.9, ni corresponde atribuirle responsabilidad por la supuesta omisión o demora en su ejecución o en la elaboración de sus estudios.
27. Considerando lo expuesto, AAP se mantiene en la posición de que se debe suspender el presente PAS hasta que el Trato Directo antes mencionado sea resuelto por las Partes y se determine si esta obra o inversión se encuentra o se condice con las que se proyectaron ejecutar al concebir el proyecto y sobre las que se establecieron las estipulaciones contractuales.
28. Con relación a los argumentos expuestos mediante el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, el Concesionario señaló lo siguiente:

- (i) El Concesionario señala que en el referido Informe la GSF precisa que los fundamentos para imponer la sanción no implican interpretación alguna del Contrato de Concesión, sino que se sustentan en disposiciones expresas del mismo (literales G.2 – Ejecución de Obras -, H – Adquisición de bienes y suministros – e I – Servicio y Consultorías) y lo actuado entre las Partes, reafirmando que el Contrato de Concesión no establece restricciones respecto al monto de inversión o plazo de ejecución de obras, lo que se confirma tanto por la literalidad del Contrato como por la ejecución contractual.

Sin embargo, dicho argumento resulta inválido o inadecuado, puesto que, si bien el Contrato contiene mecanismos de contratación de bienes, obras, servicios y no se encuentra con literalidad disposiciones que establezcan montos o plazos de obras a ejecutar, lo cierto es que ello no implica que todo tipo de inversiones estén comprendidas. Por el contrario, evidencia una falta de claridad contractual que no puede ser subsanada por interpretaciones de una entidad que no es parte del Contrato, por lo que la actuación de la Gerencia de Supervisión al interpretar dichos alcances configuraría un exceso de competencia, más aún cuando el tema se encuentra en discusión en un Trato Directo entre las partes.

- (ii) El Concesionario alega que no cuestiona las facultades legales del Regulador para supervisar y sancionar, sino la competencia de la GSF para interpretar el Contrato sin intervención de las partes y emplear dicha interpretación como base de una sanción, pese a existir un Trato Directo previo. En ese sentido, se sostiene que ello vulnera el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del TUO de la LPAG, pues la GSF excede sus atribuciones al asumir funciones interpretativas ajenas a su competencia y confundir las facultades de fiscalización y sanción que la Ley N° 27332 y la Ley N° 26917 otorgan al Regulador, con la interpretación contractual, la cual no forma parte de dichas atribuciones.
- (iii) El Concesionario indica que los tres cuadros incorporados en el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN no prueban lo afirmado por GSF. Sostiene que el Cuadro N° 1 –páginas 52 y 53 del Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN–, muestra inversiones con montos inferiores a USD 2.3 millones de dólares, y en efecto, obras con montos inferiores han sido ejecutadas; sin embargo, montos de ese tipo no son los que se vienen cuestionando en el trato directo entre las partes. De hecho, el

propio Regulador menciona en el numeral 3.19 de dicho Informe que, de acuerdo con la información que tiene, el Concesionario estaría afirmando –como parte del Trato Directo– que el monto anual en obras para todos los aeropuertos, en virtud del Contrato de Concesión, sería de USD 5.9 millones; por lo que no tendría sentido considerar obras menores a dicho monto.

Asimismo, afirma que los Cuadros N.º 2 y N.º 3 incluyen obras registradas en Invierte.pe o incorporadas en Planes de Negocio, pero que estas corresponden a inversiones actualmente en discusión entre las partes. Por ello, no pueden considerarse obligaciones claras ni que todas han sido reembolsadas mediante el PAO, como sostiene el Regulador, quien debe distinguir entre obras ejecutadas y obras cuya incorporación al esquema contractual aún no ha sido definida.

El Concesionario insiste en que la existencia de estudios, perfiles o menciones en Planes de Negocio obedece a actos de buena fe y no a obligaciones contractuales ya determinadas. Finalmente, considera que la afirmación de que el Trato Directo busca “dilatarse la ejecución” es subjetiva, carece de sustento jurídico y desconoce que el Concesionario solo ejerce un derecho previsto en el propio Contrato de Concesión.

- (iv) Otro argumento que señala el Concesionario es que, en diferentes años, ha venido solicitando al Concedente que se modifique el Contrato de Concesión solo respecto del extremo vinculado al reembolso por la ejecución de obras, sin embargo, ninguna de estas solicitudes fue aceptada. Sin embargo, precisa que el hecho de haber presentado iniciativas de modificación contractual —relacionadas o no con el reembolso de inversiones— no implica que ese sea el objeto del Trato Directo actualmente en curso entre AAP y el MTC, ni que dicho extremo sea necesariamente el que se pretenda regular mediante una eventual adenda.
- (v) El Concesionario argumenta que la interpretación de Ositrán respecto a que las Obras del Periodo Remanente no provienen del Informe N.º 5 del Libro Blanco es incorrecta, puesto que la cláusula 8.2.2 señala que dichas obras provienen de otros documentos, como los Planes Maestros, Programas de Rehabilitación y Mejoramiento, entre otros. Señala que, debido a la falta de claridad del Contrato sobre los montos y plazos de ejecución, corresponde acudir también a los documentos que dieron origen al proyecto, incluido el Libro Blanco, el cual contiene información financiera y técnica relevante para comprender el modelo de concesión.

Asimismo, el Concesionario sostiene que no puede afirmarse que, por no estar mencionadas de manera literal en el Contrato, las obras derivadas del Libro Blanco carecen de validez o de intención contractual. Por el contrario, indica que el Contrato debe interpretarse de manera complementaria con dicho documento, a fin de identificar la real intención de las partes, labor que no corresponde a la GSF asumir mediante interpretaciones unilaterales.

- (vi) El Concesionario sostiene que es incorrecto afirmar que el Trato Directo no está vinculado al PAS. Indica que la GSF parte de la premisa de que la obra del Cerco Perimétrico constituye una obligación contractual incumplida, imputándole una infracción por no levantar observaciones al EDI; sin embargo, en el Trato Directo las partes justamente están debatiendo si dicha obra –entre otras– está o no comprendida en el Contrato de Concesión. Por ello, cuestiona cómo puede sostenerse que ambos procedimientos son independientes.

Asimismo, el Concesionario precisa que el Trato Directo no discute la infracción materia del PAS, sino el alcance de las inversiones obligatorias, lo que resulta determinante para saber si existía o no la obligación cuyo incumplimiento se imputa. En ese sentido, señala que no puede debatirse una infracción basada en una obligación que aún no está definida.

Finalmente, el Concesionario reconoce que las decisiones sancionadoras de Ositrán no pueden ser sometidas a los mecanismos contractuales de solución de controversias; sin embargo, reitera que el contenido obligacional sí es materia del Trato Directo, por lo que su resultado influye directamente en la premisa que sustenta el PAS.

Fundamentos del Ositrán

29. En relación con lo señalado por el Concesionario respecto de que mantiene actualmente un proceso de Trato Directo con el Concedente, en el cual –según afirma– se estaría discutiendo si determinadas inversiones, incluida la correspondiente al Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca, forman o no parte del esquema contractual; y que, en tanto no exista una definición sobre su inclusión, no sería posible sostener que la elaboración y subsanación del EDI constituye una obligación exigible, corresponde reiterar lo ya señalado en el IFP. Ello, conforme a lo expuesto en el Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, el cual precisa que la obligación de elaborar los estudios, incluidos los EDIs, es previa, autónoma y plenamente exigible, con independencia del monto de inversión o del plazo de ejecución de la obra (numerales 3.12 al 3.14), al señalar lo siguiente:

Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN

“(…)

3.12 Lo afirmado, respecto al Trato Directo, se sustenta en lo actuado por el Concesionario para cumplir con sus obligaciones en relación a la formulación de estudios (lo cual ha incluido la subsanación de observaciones para que los EDIs sean aprobados) y ejecución de obras desde el inicio de la concesión, independientemente del monto de inversión y del plazo de ejecución de las obras, y que ha sido desarrollado en los Cuadros N° 01, N° 02 y N° 03 del presente informe.

3.13 Asimismo, y sin perjuicio de lo antes indicado, el Concesionario ha venido solicitando al Concedente se modifique el Contrato de Concesión en relación a las inversiones únicamente en lo que respecta al reembolso por la ejecución de las obras, argumentando que el Contrato de Concesión habría estado diseñado bajo la premisa de que se realizarían obras de montos pequeños y a ser ejecutadas en plazos menores a un año calendario, (...)

3.14 Los documentos anteriormente citados no establecen, en ninguno de sus extremos, modificación contractual alguna respecto de la obligación del Concesionario de elaborar los estudios definitivos de ingeniería de las Obras Nuevas y de las Obras del Período Remanente. Mucho menos contienen disposición alguna que exima al Concesionario de dicha responsabilidad. Por el contrario, tal como se ha sustentado en los Cuadros N° 01, N° 02 y N° 03 del presente informe, el Concesionario tenía pleno conocimiento de que le correspondía llevar la elaboración de los estudios, tanto de preinversión como los estudios definitivos de ingeniería, independientemente del monto de inversión y del plazo de ejecución de las obras, como parte de su responsabilidad para la ejecución de las obras. Incluso, se evidencia su entendimiento de que, una vez aprobados dichos estudios, le correspondía llevar a cabo el proceso de licitación para la ejecución de las obras.

[Subrayado agregado.]

30. Tal como se señala en dicho informe, la obligación del Concesionario de formular los estudios de preinversión y los estudios definitivos de ingeniería es una obligación previa, autónoma y plenamente exigible, cuyo cumplimiento no depende del monto de inversión ni de la duración de la obra. Los antecedentes recogidos en los Cuadros N° 01, N° 02 y N° 03 del Informe N° 02986-2025 demuestran que AAP ha elaborado, subsanado y gestionado la aprobación de estudios de ingeniería desde el inicio de la concesión, sin condicionar dicha obligación a la existencia de definiciones sobre financiamiento, reembolsos o discusión sobre la naturaleza de la obra. Estos hechos evidencian que el Concesionario siempre ha entendido que la elaboración y subsanación de los EDIs constituye una responsabilidad inherente al proceso de ejecución de obras bajo el Contrato de Concesión.

31. En ese sentido, no existe controversia real ni fundamento jurídico que permita afirmar que la obligación de subsanar el EDI se encuentre suspendida, en duda o condicionada al resultado del Trato Directo. La negociación entre Concedente y Concesionario versa sobre aspectos distintos –principalmente sobre reembolsos– y no puede ser interpretada como un elemento impeditivo para el cumplimiento de la obligación del Concesionario de subsanar la información requerida, en este caso, de subsanar los EDI.
32. Por otro lado, respecto del punto (i), se reafirma los fundamentos contenidos en el Informe N° 191-2025-GSF-OSITRAN, en el sentido que conforme a lo señalado por la JCA a través del Informe Técnico N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, los fundamentos utilizados por Ositrán para imponer la sanción se sustentan en disposiciones expresas del Contrato de Concesión, así como en lo actuado por las partes desde el inicio de la concesión. En ese sentido, no corresponde afirmar que el Regulador haya efectuado una interpretación del Contrato, ni que esté interviniendo en la definición de la controversia actualmente sometida a Trato Directo entre las partes.
33. En esa misma línea, respecto al punto (ii), la GSF no ha excedido sus competencias, ya que ha actuado en ejercicio de sus funciones legalmente atribuidas a los organismos reguladores, consistentes en la supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión, así como en el ejercicio de la potestad sancionadora frente al incumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho Contrato. Dichas facultades se encuentran expresamente reconocidas en el artículo 7 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, y el artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que confiere a los organismos reguladores la función de supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión bajo su ámbito de competencia.
34. En ese sentido, no resulta atendible la posición del Concesionario en cuanto sostiene que se ha vulnerado el principio de legalidad, toda vez que la GSF no ha actuado más allá de sus atribuciones ni ha asumido funciones interpretativas que no le corresponden; por el contrario, ha procedido dentro del marco de sus competencias.
35. En relación con lo señalado por el Concesionario en el punto (iii), como se ha señalado previamente y conforme a lo expuesto por la GSF en el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, se verifica que, de acuerdo con lo informado por la JCA, la información contenida en los Cuadros N° 1, 2 y 3, efectivamente, permite demostrar que el Contrato de Concesión no establece restricciones respecto al monto de inversión ni al plazo de ejecución de las obras. Esta afirmación se sustenta en la práctica contractual desarrollada a lo largo del tiempo, en la que el Concesionario ha ejecutado obras en un lapso menor a un año, así como otras con periodos de ejecución superiores a un año y con montos de inversión incluso mayores a los que actualmente cuestiona en el Trato Directo.
36. De otro lado, respecto a la afirmación efectuada por Ositrán en el sentido de que el Trato Directo tendría como finalidad “dilatarse la ejecución de las obras”, cabe remitirse a lo señalado por la JCA en los numerales 3.11 al 3.15 del Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, en los que se concluye que dicho mecanismo sí evidencia un propósito dilatorio en relación con la ejecución de las inversiones, toda vez que esta posición se sustenta en lo actuado por el Concesionario para el cumplimiento de sus obligaciones vinculadas a la formulación de los estudios, incluida la subsanación de observaciones para la aprobación de los EDIs, así como para la ejecución de obras desde el inicio de la concesión, independientemente del monto de inversión y del plazo de ejecución de las obras.
37. En efecto, la JCA, en el informe citado, ha señalado que el Concesionario ha venido solicitando al Concedente la modificación del Contrato de Concesión únicamente respecto al reembolso por la ejecución de las obras, sin haber planteado en ninguno de sus extremos una modificación contractual vinculada a la obligación de elaborar los estudios definitivos de

ingeniería de las Obras Nuevas y de las Obras del Período Remanente. Mucho menos se advierte disposición alguna que lo exima de dicha responsabilidad. Por lo tanto, resulta razonable y justificada la posición conforme a la cual el Trato Directo pretende dilatar la ejecución de las obras, debido a que de la propia actuación del Concesionario se verifica que este tenía pleno conocimiento de su obligación de elaborar los estudios correspondientes, tanto los de preinversión como los Estudios Definitivos de Ingeniería (EDI), con independencia del monto de inversión o del plazo de ejecución de las obras.

38. Respecto al argumento señalado en el punto (iv), en el cual el Concesionario sostiene que las referencias efectuadas por Ositrán sobre las solicitudes de modificación contractual presentadas por AAP no serían sinónimo de que dichas actuaciones guarden relación con el alcance del Trato Directo actualmente en curso ni con una eventual adenda, corresponde precisar que dicha afirmación no se condice con la propia actuación del Concesionario. En efecto, tal como advierte la JCA, las solicitudes presentadas se han limitado exclusivamente a proponer modificaciones relacionadas con el mecanismo de reembolso por la ejecución de las obras, sin que en su contenido se formule cuestionamiento respecto de la obligación de elaborar los Estudios Definitivos de Ingeniería (EDI). En esa medida, dichos antecedentes permiten acreditar que no resulta correcto sostener que la obligación de subsanar las observaciones a los EDI se encuentre en controversia, toda vez que las propias actuaciones del Concesionario demuestran que no ha puesto en discusión el cumplimiento de dicha obligación en el marco de la ejecución del contrato.
39. Sobre el cuestionamiento del Concesionario referido en el punto (v), relativo a que el Contrato de Concesión no establecería que las Obras del Período Remanente se deriven del Informe N° 5 del Libro Blanco, esta gerencia considera pertinente remitirse a la posición de la JCA establecida en los numerales 3.20 y 3.21 del Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, mediante el cual dicha jefatura se ha ratificado sosteniendo que el Contrato de Concesión no establece que las Obras del Período Remanente se deriven del Informe N° 5 del Libro Blanco, toda vez que el referido contrato establece expresamente en su numeral 8.2.2, que las Obras del Período Remanente se derivan de los Planes Maestros de Desarrollo, Programas de Rehabilitación y Mejoramiento de Lado Aire y Plan de Equipamiento del Período Remanente, y serán pagadas a través del mecanismo del PAO.
40. En esa misma línea, compartimos la posición que, de haber sido intención de las partes que las Obras del Período Remanente se derivaran del contenido del Informe N° 5 del Libro Blanco, ello habría quedado expresamente consignado en el Contrato de Concesión. Esta omisión resulta relevante, dado que el propio contrato sí establece explícitamente, para el caso de las Obras Obligatorias, que estas se encuentran señaladas en el Anexo 23 del Contrato de Concesión, las cuales ya han sido ejecutadas y recibidas por el Concedente. En ese sentido, tal diferencia en el tratamiento contractual evidencia que el Informe N° 5 del Libro Blanco no constituye un instrumento vinculante para la determinación de las Obras del Período Remanente.
41. Respecto al argumento señalado en el punto (vi), esta Gerencia comparte la posición expresada por la JCA, en el sentido de que el Trato Directo no versa sobre los mismos aspectos materia del presente procedimiento sancionador ni afecta su desarrollo o resultado, puesto que, no existe interferencia entre ambos procedimientos, dado que abordan materias distintas y persiguen finalidades diferentes. En sede administrativa, lo que es objeto de evaluación constituye la posible sanción a AAP por la comisión de la infracción imputada, distinta de lo que puede ser materia de atención en la vía de Trato Directo o en un eventual arbitraje.
42. De igual modo, respecto a la solicitud del Concesionario para que se suspenda el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que culmine el Trato Directo que mantiene con el Concedente, corresponde señalar que dicho pedido no resulta amparable. Ello, en tanto el objeto del presente procedimiento es la determinación de una eventual infracción administrativa atribuida a AAP, lo cual se ejerce dentro del marco de la legalidad y en el ejercicio de la potestad sancionadora que la ley confiere a Ositrán, y no en la resolución de

una controversia contractual que pudiera ser materia de Trato Directo o de un futuro arbitraje.

43. En consecuencia, la existencia de un proceso de Trato Directo entre el MTC y el Concesionario no enerva ni condiciona la exigibilidad de las obligaciones vinculadas a la elaboración y subsanación del EDI, en tanto dichas obligaciones son previas, autónomas y no dependen de la definición final sobre la inclusión o no de la obra en el marco contractual. Por ello, corresponde desestimar el argumento del Concesionario, al no constituir un elemento que pueda suspender o limitar la competencia del Ositrán para supervisar el cumplimiento de obligaciones formales ni determinar la responsabilidad administrativa.

B.2. Sobre la supuesta contravención al artículo 62° de la Constitución por inactivación del mecanismo de solución de controversias.

Argumentos del Concesionario

44. El Concesionario sostiene que Ositrán, mediante el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, ha sostenido que el procedimiento sancionador no busca resolver una controversia contractual ni aplicar penalidades, sino verificar la comisión de una infracción. Asimismo, el Regulador ha señalado que la tipificación aplicable y el artículo 133° del Decreto Legislativo N° 1362, avalan que las decisiones de los organismos reguladores no pueden ser sometidas a mecanismos de solución de controversias.
45. Frente a ello, AAP sostiene que el Regulador ha desviado la discusión constitucional hacia un aspecto distinto al que realmente plantea. Mientras Ositrán centra su defensa en la existencia de su potestad sancionadora, la facultad de poner sanciones administrativas por incumplimientos contractuales y la imposibilidad de cuestionar decisiones de los organismos reguladores, el argumento esbozado por AAP referido a la vulneración del artículo 62° de la Constitución se inclina al extremo del artículo en que se precisa que *“los conflictos derivados de la relación contractual solo se solucionan en la vía arbitral o en la judicial, según los mecanismos de protección previstos en el contrato (...)”*.
46. Al respecto, AAP ha precisado que, el supuesto incumplimiento contractual (no subsanar observaciones del EDI) en vez de determinarse como tal y cuestionarse mediante los mecanismos de solución de controversias que el Contrato indica en la cláusula 16.4.1 del mismo, se termine analizando en un PAS. Esto – evidentemente – genera que dicha cláusula (de solución de controversias) acordada entre las partes no se aplique.
47. El Concesionario es consciente de que aquí no se está aplicando una penalidad ni que el Regulador está cuestionando la cláusula de solución de controversias. Lo que AAP está cuestionando va un paso más atrás del análisis que se realiza, es decir: si se ha iniciado el presente PAS bajo la premisa de que el Concesionario ha incumplido la cláusula 8.2.2.9 del Contrato (y, con ello, ha vulnerado el artículo 67° del RIIS), entonces se está partiendo de la premisa de que subsanar las observaciones del EDI es una obligación contractual del Concesionario que habría sido incumplida.
48. Bajo esta premisa, el Concesionario considera que la actuación del Regulador vulnera el artículo 62° de la Constitución, en tanto Ositrán habría interpretado el Contrato unilateralmente al afirmar la existencia de un incumplimiento que es materia de controversia entre las partes, desplazando el mecanismo pactado de solución de controversias. Para AAP, al atribuir responsabilidad administrativa sobre la base de una interpretación contractual aún debatida, el Regulador habría impedido el ejercicio efectivo del trato directo y del arbitraje, afectando la garantía constitucional de respeto a los mecanismos de resolución de disputas derivados de contratos.

Fundamentos del Ositrán

49. En relación este punto, resulta pertinente remitirnos a lo señalado en el numeral 20.1 del Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, en el cual se precisó lo siguiente:

“20.1. Sobre la supuesta contravención al artículo 62 de la Constitución

(...)

Sobre el particular, en el Informe Final de Instrucción ya se ha desvirtuado lo expresado por AAP, a tal efecto, se ha precisado que el presente procedimiento no tiene por objeto evaluar una controversia entre partes que conlleve a la aplicación de una penalidad o la cláusula de solución de controversias; lo que es materia del presente procedimiento es la verificación de la comisión de una infracción que se tramita en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador.

El órgano competente para verificar la comisión de una infracción y sancionar es el Ositrán (entidad de la Administración Pública), en virtud de las normas que le otorgan competencia para tal efecto:

- *En el caso del Ositrán, la potestad sancionadora ha sido establecido mediante la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, específicamente, a través de su artículo 7 numeral 7.1 literal c), como se muestra a continuación:*

“Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

c) Adoptar las medidas correctivas y aplicar sanciones sobre las materias que son de su competencia o que le han sido delegadas.”

- *Dicha potestad sancionadora además fue reconocida posteriormente mediante la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que regula las competencias de los organismos reguladores, entre ellos, Ositrán. En el artículo 3 numeral 3.1 literal d) de la citada norma se establece la potestad sancionadora de Ositrán y se define los alcances de dicha potestad, como se muestra a continuación:*

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

d) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.”

[Subrayado agregado]

Como se aprecia, se dispone por ley que los organismos reguladores pueden imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de normas, pero además por el incumplimiento de obligaciones contraídas en los contratos de concesión.

Con lo cual, al iniciar el presente PAS, Ositrán no está modificando las condiciones previstas en el Contrato de Concesión, sino que se encuentra ejerciendo la competencia que le ha sido asignada conforme a las leyes citadas.

Debe tenerse en cuenta además que las infracciones y sanciones se encuentran dentro del ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, cuyo contenido es de carácter público, con lo cual, no es posible que la potestad sancionadora se encuentre sometida al libre albedrío de las partes de un contrato, especialmente, porque la potestad sancionadora se define por norma y no por contrato.

En consecuencia, al no existir una modificación del Contrato de Concesión, sino un ejercicio regular de la facultad pública otorgada al Ositrán (es decir, la facultad sancionadora), en

consecuencia, corresponde desestimar que exista alguna afectación al artículo 62 de la Constitución.

[Subrayado agregado]

En el Informe Final de Instrucción se ha explicado de manera clara que Ositrán puede imponer sanciones administrativas por la comisión de infracciones, cuya obligación se deriva del contrato de concesión. A tal efecto se desarrolló el alcance de la potestad sancionadora fijada por el ordenamiento jurídico para los organismos reguladores (entre ellos, Ositrán), con la siguiente precisión:

- El régimen común de la potestad sancionadora de todas las entidades de la Administración Pública se establece en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; de este régimen resulta relevante lo expresado en el principio de legalidad, que se muestra a continuación:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

1. **legalidad.-** Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.”

[Subrayado agregado]

- Como se aprecia, el régimen administrativo sancionador determinado en el Perú establece que la potestad sancionadora, la competencia para sancionar, será instituido por norma (con rango de ley).
- En el caso del Ositrán, la potestad sancionadora ha sido establecido mediante la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, específicamente, a través de su artículo 7 numeral 7.1 literal c) (...)
- Como se aprecia, se dispone por ley que los organismos reguladores pueden imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de normas, pero además por el incumplimiento de obligaciones contraídas en los contratos de concesión.
- Lo anterior quiere decir que, habiéndose establecido la obligación en el contrato de concesión, Ositrán (y el resto de los organismos reguladores) se encuentra habilitado a imponer sanciones por el incumplimiento de dicha obligación; para tal efecto, se requiere contar con un tipo infractor (infracción) que recoja la conducta prohibida realizada por el Concesionario que será objeto de sanción.
- Con relación a los tipos infractores (infracciones) que pueden ser objeto de sanción por parte de Ositrán, estas se encuentran establecidas en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN en virtud de la función normativa¹ otorgada al organismo regulador.
- De esta manera, el marco normativo del régimen sancionador de Ositrán establece de manera expresa la potestad sancionadora de este organismo regulador y además define los alcances de dicha potestad sancionadora, señalando que se encuentra habilitado a imponer sanciones por la comisión de infracciones respecto de obligaciones que se derivan del contrato de concesión (en suma, obligaciones contractuales).
- Lo anterior guarda coherencia con el ordenamiento jurídico, toda vez que la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPGA), contempla la posibilidad de que las entidades de la Administración Pública puedan supervisar o fiscalizar el cumplimiento de obligaciones derivadas de una norma legal o reglamentaria y **además de un Contrato** con el Estado u otra fuente jurídica, como se muestra a continuación:

Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General²

“Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

(...)”

[Énfasis y subrayado agregado]

1 Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos.”

2 Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

- Como se aprecia, existe una facultad para que las entidades puedan supervisar el cumplimiento de obligaciones derivadas de contratos con el Estado (por ejemplo, el Contrato de Concesión suscrito entre el Estado de la República del Perú, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y Aeropuertos Andinos del Perú S.A.).
- OSITRAN, por su parte, como entidad de la Administración Pública y organismo regulador, se encuentra encargado de vigilar, entre otros, el cumplimiento de obligaciones previstas en los contratos de concesión, como se contempla en el artículo 3 numeral 3.1 literal a) de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos:

(...)
- En consecuencia, este Organismo Regulador se encuentra facultado para supervisar y posteriormente sancionar administrativamente a las Entidades Prestadoras (entre ellas, AAP) por el incumplimiento de obligaciones previstas en los Contratos de Concesión.
- La posición propuesta por el Concesionario (que solo se puede sancionar administrativamente incumplimientos de obligaciones establecidas en norma legal o reglamentaria) conduciría a afirmar que este Organismo Regulador sí puede llevar a cabo actividades de supervisión administrativa respecto del cumplimiento de las obligaciones por parte de la empresa concesionaria, actuando de conformidad con lo establecido por el inciso 239.1 del artículo 239 del TUO de la LPAG, el cual dispone que “la actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica (...)”; y, sin embargo, no puede, como resultado de la fiscalización administrativa, recomendar el inicio de un PAS, lo que iría innegablemente en contra de lo establecido por el

numeral 4 del inciso 245.1 del artículo 245 del mismo TUO de la LPAG, que señala lo siguiente:

“Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización

245.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

(...)

4. La recomendación del inicio de un procedimiento con el fin de determinar las responsabilidades administrativas que correspondan.”

- Tal posición del Concesionario es, en consecuencia, insostenible, razón por la cual corresponde ser desestimada.
- En ese sentido, lo correcto es entender que ambos dispositivos (artículo 248 numeral 4 del TUO de la Ley 27444 y artículo 3 numeral 3.1 literal “c” de la Ley 27332) se aplican de manera concordada, coherente y complementaria, resultando -la consecuencia- innegable que los Organismos Reguladores -como el OSITRAN- pueden iniciar Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) contra las entidades prestadoras que se encuentran bajo su ámbito, por incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión, y eventualmente sancionarlas, como resultado de tales procedimientos.

Por tanto, atendiendo a que el propio marco normativo que regula la potestad sancionadora de Ositrán habilita expresamente a esta entidad a imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de obligaciones derivadas del contrato de concesión, en consecuencia, corresponde desestimar el argumento del Concesionario.

En ese sentido, se desestima el argumento de que no es posible sancionar por la comisión de infracciones, cuya obligación se deriva del contrato de concesión.
(...)”

[Subrayado agregado].

50. En base a lo expuesto, se advierte que, conforme al marco legal, los organismos reguladores se encuentran facultados para imponer sanciones administrativas no solo por el incumplimiento de normas, sino también por el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los concesionarios en los contratos de concesión. En ese sentido, habiéndose previsto una determinada obligación en el Contrato de Concesión, Ositrán, se encuentra habilitado para sancionar su incumplimiento, siempre que se cuente con un tipo infractor que recoja la conducta prohibida realizada por el Concesionario que será objeto de sanción.
51. Cabe indicar que los tipos infractores susceptibles de sanción por parte de Ositrán se encuentran establecidos en el RIIS, en ejercicio de la función normativa conferida al organismo regulador. De esta manera, el marco normativo del régimen sancionador de Ositrán reconoce expresamente la potestad sancionadora de la entidad, habilitándola a imponer sanciones por la comisión de infracciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión, esto es, de obligaciones de naturaleza contractual.
52. En relación con el cuestionamiento planteado respecto a que los conflictos derivados de la relación contractual deben ser resueltos mediante los mecanismos acordados por las Partes, esto es, el trato directo y el arbitraje, corresponde precisar que el presente procedimiento no tiene por objeto resolver una controversia contractual que active la aplicación de penalidades o la cláusula de solución de controversias. Por el contrario, lo que constituye materia de análisis es la verificación de la comisión de una infracción en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, para lo cual el órgano competente para determinar la existencia de la infracción e imponer la sanción correspondiente es Ositrán, en virtud de las normas que le atribuyen expresamente dicha potestad.
53. En ese sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador no se está interpretando el Contrato de Concesión ni adelantando opinión respecto al Trato Directo

actualmente en curso. Ello debido a que lo que constituye materia de evaluación no es una controversia contractual entre las partes que implique la aplicación de penalidades o la activación de la cláusula de solución de controversias, sino la verificación de la comisión de una infracción administrativa, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de Ositrán, por lo que corresponde desestimar cualquier alegato relativo a una supuesta afectación del artículo 62° de la Constitución Política del Perú.

B.3. Sobre la eventual obligación contractual vinculada con la ejecución del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca y la elaboración del EDI y la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.

Argumentos del Concesionario

54. AAP sostiene que Ositrán habría iniciado el procedimiento sancionador bajo la premisa de que la empresa incumplió la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión al no levantar las observaciones al EDI de la obra “Construcción del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”, configurando así una infracción del artículo 67° del RIIS. Sin embargo, AAP afirma que dicha premisa es cuestionable, ya que la obligación de ejecutar la obra y, en consecuencia, de elaborar y subsanar las observaciones al EDI, se encuentra actualmente en controversia entre las partes, por lo que, de verificarse algún incumplimiento, este sería de naturaleza contractual y correspondería la aplicación de una penalidad antes que una sanción administrativa.
55. Aunado a ello, AAP reafirma que las facultades sancionadoras de Ositrán deben interpretarse conforme al principio de tipicidad, de modo que solo pueden sancionarse conductas expresamente previstas como infracciones en una norma con rango de ley. Sostiene que el RIIS no puede crear obligaciones ni infracciones nuevas sin sustento legal, de acuerdo con lo establecido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia N° 193/2024 (Exp. N.° 00026-2021-PI/TC), que precisa que los reglamentos solo pueden especificar o graduar infracciones previstas en la ley, mas no establecer conductas prohibidas autónomas.
56. Ante ello, Ositrán, argumenta en el Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN que, conforme al fundamento 20 de la Sentencia del Exp. N.° 00002-2021-PI/TC, en el ámbito administrativo no existe una reserva de ley absoluta y que los reglamentos pueden complementar la descripción de la conducta antijurídica. El Regulador afirma que, en caso de remisión legal, es posible tipificar infracciones mediante reglamento, apoyándose en el fundamento 65 de la Sentencia N° 193/2024. Sin embargo, el Concesionario sostiene que esta lectura desnaturaliza el razonamiento del Tribunal, que exige que toda remisión legal sea expresa y que la ley defina los elementos esenciales de la infracción.
57. En esa línea, AAP enfatiza que el artículo 3° de la Ley N° 27332, invocado por Ositrán como habilitación normativa, no constituye una remisión legal suficiente para permitir la creación de infracciones; solo reconoce competencias normativas generales. Recuerda que el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar que la Administración no puede crear tipos infractores por discrecionalidad reglamentaria ni establecer obligaciones no previstas en ley, dado que ello vulneraría los principios de legalidad, tipicidad y taxatividad. Además, señala que se ha vulnerado el deber de motivación, requisito de validez del acto administrativo, exigido por el artículo 3° del TUO de la LPAG, dado que no se ha sustentado debidamente que la infracción imputada se encuentre expresamente en una norma con rango de ley.
58. Finalmente, el Concesionario afirma que, aun si se considerara válida la habilitación reglamentaria, el artículo 67° del RIIS constituye un tipo infractor excesivamente general e impreciso, al no definir claramente qué observaciones deben subsanarse, en qué procedimientos ni frente a qué documentos u obligaciones específicas. Por ello, considera vulnerados tanto el principio de tipicidad como el deber de motivación previsto en el artículo 3° del TUO de la LPAG, pues no se identifica con precisión la norma legal que contenga la

obligación presuntamente incumplida ni se brinda la claridad necesaria para que un administrado conozca con certeza la conducta prohibida.

Fundamentos del Ositrán

59. AAP ha señalado que no cuestiona la potestad sancionadora de Ositrán, sino que considera que, al ejercerla, el Regulador no estaría respetando el principio de tipicidad, el cual proscribía expresamente la imposición de sanciones o multas administrativas por el incumplimiento de obligaciones que no se encuentren previamente contenidas o establecidas en una norma legal o reglamentaria.
60. Al respecto, la JCA, en el numeral 20.3 del Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, ha señalado lo siguiente:

“20.3. Sobre que el tratamiento que debería darse es el de una penalidad (...)

Sobre el particular, es cierto que el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, aplicable al presente procedimiento conforme al artículo 75 del RIIS, que contempla el principio de Tipicidad, establece que solo constituyen conductas sancionables las previstas expresamente en normas con rango de ley, mediante su tipificación como tales.

No obstante, dicho numeral, de forma excepcional, ha permitido que se pueda tipificar infracciones mediante reglamento, siempre que la Ley o Decreto Legislativo permita su tipificación:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad. - *Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)*”

[Subrayado agregado]

De hecho, ello ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional, en el Expediente 05262-2006-PA, indicando lo siguiente:

“(...) Debe señalarse que este Tribunal en la jurisprudencia antes mencionada, ha realizado una importante precisión en torno a lo que debe entenderse por principio de legalidad y tipicidad: el primero se satisface cuando se cumple la previsión de las infracciones y sanciones en la ley; el segundo, en cambio, constituye la definición de la conducta que la ley considera como falta. Esta precisión de lo que se considera como antijurídico, desde el punto de vista administrativo, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos como sucede en el presente caso. (...) debe dejarse en claro que es perfectamente posible y constitucionalmente legítimo el establecimiento de sanciones a través de reglamentos (...)”

[Subrayado agregado]

Como se aprecia, el Tribunal Constitucional ratifica que la infracción administrativa (lo antijurídico) no está sujeta a una reserva de ley absoluta; es decir, no constituye un requisito absoluto que la infracción se encuentre necesariamente en una norma con rango de ley, con lo

cual, es posible que la infracción pueda definirse en un reglamento, como el propio inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece.

En el caso particular del Ositrán, el literal c) numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, autoriza a OSITRAN a tipificar infracciones mediante reglamento:

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios; Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos.”

[Subrayado agregado]

Producto del ejercicio de dicha habilitación, OSITRAN aprobó el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS), la cual contiene la infracción que le fue imputada al Concesionario.

En ese orden de consideraciones, corresponde desestimar el argumento del Concesionario por el cual sostiene que la infracción necesariamente debe estar en una norma con rango de ley (lo que se conoce como reserva de ley absoluta).

(...)”

61. En virtud de lo expuesto, no resulta correcto afirmar, como sostiene AAP, que solo constituyen conductas sancionables las previstas expresamente en normas con rango de ley o que la Ley N° 27332 no habilita al Ositrán a realizar dicha tipificación por vía reglamentaria. Por el contrario, el propio inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG reconoce expresamente la posibilidad de que las infracciones puedan ser tipificadas mediante norma reglamentaria, en aquellos casos en que la ley o el decreto legislativo así lo determine. A su vez, el Tribunal Constitucional ha precisado que la tipificación de infracciones no se encuentra sujeta a una reserva de ley absoluta, resultando constitucionalmente legítimo su desarrollo a través de normas reglamentarias.
62. Por su parte, la Ley N° 27332, en su artículo 3, literal c), reconoce de forma expresa la facultad normativa de los organismos reguladores, comprendiendo a su vez la potestad de tipificar infracciones por el incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, técnicas y aquellas derivadas de los Contratos de Concesión. Por tanto, dicha norma no solo confiere competencia normativa, como sostiene el Concesionario, sino que habilita expresamente al regulador para la tipificación de infracciones a través de norma reglamentaria.
63. Respecto a la supuesta vulneración al deber de motivación, y siguiendo con el análisis desarrollado en el Informe N° 191-2025-GSF-OSITRAN previamente citado, se ha precisado lo siguiente:

“(…)”

Sumado a ello, tampoco existe afectación al deber de motivación si en los actos procedimentales no se hace referencia a la norma legal que contenga la obligación, debido a que, en el curso del procedimiento, lo que es objeto del mismo es la verificación de la comisión de la infracción que fue imputada; es decir, lo que es relevante en los actos procedimentales, especialmente, en la imputación de cargos, es la determinación de la infracción que se atribuye al Concesionario.

(...)

Ahora bien, en sus nuevos descargos, el Concesionario hace referencia a la Sentencia 193/2024 recaída en el Expediente N° 00026-2021-PI/TC, e indica que de acuerdo con esta sentencia no está permitido tipificar infracciones que no están previamente establecidas en normas con rango de ley, dicho en otros términos, no se puede tipificar nuevas infracciones por vía reglamentaria. Agrega que en el presente caso Ositrán vulnera lo señalado por el Tribunal Constitucional, pues la conducta sancionable no se encuentra en una norma con rango de ley sino en una norma reglamentaria (el RIIS).

Sobre el particular, debemos señalar que no es correcta la afirmación de que el Tribunal Constitucional haya señalado lo expresado por AAP, pues como se ha mencionado anteriormente en la sentencia recaída en el Expediente 05262-2006-PA, no existe una reserva de ley absoluta en materia de infracciones administrativas.

En efecto, si bien el Tribunal Constitucional señala que la regla aplicable a la potestad punitiva es que exista una reserva de ley absoluta (que el tipo esté en una norma con rango legal), en la sentencia citada por el propio Concesionario, el Tribunal Constitucional reconoce que existe un matiz en el ámbito administrativo, esto es, que la precisión de lo antijurídico (la infracción administrativa) no está sujeta a una reserva de ley absoluta:

Sentencia del 24 de julio de 2024 (193/2024), recaída en el Expediente N° 00026-2021-PI/TC

(...)

62. Pero este Tribunal ha establecido que, en el ámbito administrativo, la precisión de lo considerado como antijurídico no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos (Cfr. sentencia expedida en el Expediente 00002-2021-PI/TC, fundamento 20).

63 Este criterio se encuentra positivizado en el Texto Único Orgánico (TUO) de la LPAG, que establece los principios especiales que rigen adicionalmente la potestad sancionadora de todas las entidades de la administración pública, lo que incluye a la Contraloría, conforme a lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la citada ley.

64 Así, el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece como principio especial el de tipicidad, con el siguiente contenido:

(...)

65. Como puede apreciarse, el referido principio establece que, en el caso del derecho administrativo sancionador, los reglamentos pueden especificar o graduar las infracciones debidamente tipificadas en la ley; además, que, en casos de remisión legal expresa, es posible tipificar infracciones a través de normas reglamentarias.

[Énfasis y subrayado agregado]

Como se aprecia, no existe una reserva de ley absoluta en el ámbito administrativo con relación a las infracciones administrativas, con lo cual, no resulta una exigencia absoluta que el tipo infractor deba necesariamente estar únicamente en una norma con rango de ley sino que puede ser plasmada en un reglamento.

De hecho, es posible que únicamente la infracción administrativa se define vía reglamento, como señala el citado numeral 65 de la sentencia del Tribunal Constitucional, cuando menciona “además, que, en casos de remisión legal expresa, es posible tipificar infracciones a través de normas reglamentarias”. Para este último caso, lo relevante es que exista una norma con rango de ley que habilite (vía remisión) a tipificar vía reglamento.

Lo anterior resulta coherente, como ya se ha señalado antes, con la habilitación que prevé el propio principio de tipicidad regulado en el TUO de la LPAG:

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. (...)"

[Subrayado agregado]

A tal efecto, como se ha mencionado antes, en el caso de los Organismo Reguladores, aquella habilitación para tipificar infracciones vía reglamento se ha reconocido en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos:

"Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos."

[Énfasis y subrayado agregado]

Considerando que será el Organismo Regulador quien tipifica las infracciones, por remisión expresa en virtud de la función normativa prevista en el citado literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, por tanto, aquella ha sido realizada, en el caso de Ositrán, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018 CD-OSITRAN, que aprobó el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones, norma que contiene las infracciones administrativas que puede sancionar Ositrán.

En ese orden de ideas, resulta incorrecto lo expresado por el Concesionario, toda vez que el alcance de la sentencia citada por ellos (Expediente N° 00026-2021-PI/TC), así como la que fue citada por este Organismo Regulador (Expediente 05262-2006-PA), evidencia que es posible tipificar infracciones vía reglamento, de modo que la infracción puede estar contenida en un reglamento, sobre todo, considerando la función normativa de los Organismo Reguladores reconocido en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332.

En virtud de los fundamentos expuestos, corresponde desestimar el argumento de AAP por el cual sostiene que Ositrán habría vulnerado lo expresado por el Tribunal Constitucional en sus sentencias.

Sobre este extremo, el Concesionario reconoce que en virtud de la función normativa Ositrán puede tipificar infracciones vía reglamento, incluso de aquellas obligaciones que se deriven de los contratos de concesión, no obstante, señala que estas deben encontrarse en una norma con rango de ley.

Sobre el particular, corresponde mencionar que lo expresado por el Concesionario resulta ser una premisa sin mayor sentido en virtud del contenido regulado en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332, que se cita a continuación:

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) *Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;*

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos.”

[Énfasis y subrayado agregado]

Como se aprecia, el citado literal c) prevé que se puede tipificar infracciones vía reglamento aprobado por el Organismo Regulador. Estas se sustentarán en obligaciones que se contemplen en normas legales, técnicas, disposiciones aprobadas por el Regulador y aquellas derivadas de los contratos de concesión.

Considerando que en dicho literal c) ya se encuentra habilitado la posibilidad de tipificar infracciones por el incumplimiento de obligaciones derivada de los contratos de concesión, entonces, no tiene asidero lo expresado por el Concesionario de que la obligación se encuentre necesariamente en una norma legal. Es decir, si la intención del legislador hubiera sido que solo se puede tipificar infracciones establecidas en normas legales, no se hubiera incorporado esta posibilidad de tipificar infracciones de obligaciones derivadas de los contratos de concesión, así como otros supuestos más incorporados.

De hecho, la posición del Concesionario va en contra de lo expresamente regulado en el citado literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27332 y, con ella, se estaría vaciando de contenido la expresión “la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones (...) derivadas de los contratos de concesión” contenida en dicha disposición.

Por estas consideraciones, corresponde desestimar lo expresado por el Concesionario, de que la obligación que da origen a la infracción administrativa necesariamente deba estar en una norma con rango de ley. Tal postura debe ser rechazada además en virtud del análisis desarrollado a lo largo del presente informe.

De otra parte, el Concesionario reitera el argumento de que la infracción imputada sería genérica y agrega que esta generalidad se evidencia con lo expresado en el Informe Final de Instrucción. Sobre el particular, corresponde señalar que el argumento de la generalidad ya fue analizado, siendo rechazado en la medida que el tipo infractor imputado sí resulta ser concreto, como se muestra a continuación:

“Artículo 67.- No subsanar las observaciones

La Entidad Prestadora que no subsane las observaciones o aclaraciones formuladas por el OSITRAN, el concedente o terceros debidamente autorizados, respecto de la información o documentación presentada, incurrirá en infracción grave.”

Como se aprecia, el tipo infractor reprocha el acto de no subsanar las observaciones formuladas, entre otros, por el Concedente, al documento presentado; situación que sucedió en el presente caso al no haber subsanado AAP las observaciones formuladas por el Concedente al documento presentado (el EDI de la Obra “Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca”), con lo cual, se descarta que el tipo infractor sea genérico.

Por tanto, se cumple con el principio de tipicidad o taxatividad, dado que el tipo infractor ha diseñado de manera específica la conducta prohibida, en la que no deben incurrir las Entidades Prestadoras (como AAP).

Por estas consideraciones es incorrecta la afirmación de AAP, de que con el Informe Final de Instrucción se evidencia la generalidad, en la medida que en dicho informe se señaló de manera expresa lo siguiente: “el tipo infractor ha diseñado de manera específica la conducta prohibida, habiendo recogido los elementos esenciales para poder determinar la conducta infractora (...) En ese orden de consideraciones, corresponde desestimar lo alegado por el Concesionario”.

[Subrayado agregado]

64. De acuerdo con lo expuesto, se verifica que no se ha vulnerado el deber de motivación, toda vez que ha quedado debidamente sustentado que en el ámbito administrativo no existe una reserva de ley absoluta respecto de la tipificación de infracciones, no siendo exigible que el tipo infractor se encuentre exclusivamente contenido en una norma con rango de ley, pudiendo válidamente ser tipificado mediante norma reglamentaria.
65. En relación con el argumento del Concesionario en el sentido de que el artículo 67° del RIIS establecería un tipo infractor general y abierto, vulnerando el principio de taxatividad, corresponde rechazar tal afirmación, toda vez que dicha disposición tipifica de manera específica una conducta infractora. En efecto, el artículo 67 del RIIS establece expresamente que *“la Entidad Prestadora que no subsane las observaciones o aclaraciones formuladas por el OSITRAN, el Concedente o terceros debidamente autorizados respecto de la información o documentación presentada, incurrirá en infracción grave”*, delimitando con claridad tanto el sujeto infractor como la conducta sancionable.
66. De esta forma, el tipo infractor sanciona el acto de no subsanar las observaciones formuladas por el Ositrán, Concedente o terceros debidamente autorizados. En ese sentido, en el presente PAS, la conducta imputada se adecua a dicho supuesto, toda vez que AAP no subsanó las observaciones formuladas por el Concedente al EDI de la obra “Construcción del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”, configurándose el tipo infractor previsto reglamentariamente. Por tanto, no es correcto sostener que el artículo 67 del RIIS sea general y abierto, pues se describe de manera precisa y concreta la conducta infractora, cumpliendo con el principio de taxatividad.
67. En consecuencia, debe señalarse que en el ámbito administrativo no existe una reserva de ley absoluta respecto de la tipificación de infracciones, siendo posible su desarrollo mediante normas reglamentarias cuando exista habilitación legal expresa. En el caso del Ositrán, dicha habilitación se encuentra prevista en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, que le otorga la facultad normativa para tipificar infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones establecidas en normas legales, y en los contratos de concesión, de modo que la actuación del Regulador se encuentra dentro de la legalidad y no infringe el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

B.4. Sobre la buena fe del Concesionario y el impacto de las modificaciones de normas técnicas en la absolució de observaciones.

Argumentos del Concesionario

68. Al respecto, el Concesionario señala que, desde la perspectiva del Regulador, una lectura integral, sistemática y armónica del Contrato de Concesión permite concluir que la cláusula 8.2.2.9 establece con claridad que el plazo de 180 días se computa *“desde el vencimiento del último plazo indicado en los párrafos anteriores”*, los cuales regulan una secuencia procedimental en la que el último plazo corresponde a los 10 días previstos para la evaluación de las observaciones. En esa línea, sostiene que, para el Regulador, no sería posible afirmar que el plazo de 180 días pueda computarse desde cualquier momento según el estatus del procedimiento, conforme a la interpretación del Concesionario, ya que ello generaría inseguridad jurídica y desvirtuaría la lógica procedimental contemplada en la referida cláusula.

69. Sobre este punto, AAP señala que el procedimiento previsto en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato no resulta aplicable, pues las partes aún se encuentran evaluando si la ejecución de la obra “Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca” constituye una obligación del Concesionario. No obstante, de determinarse que dicha obra sí forma parte del esquema contractual, AAP deberá sostener su interpretación conforme a la citada cláusula, la cual establece: *“cuando el CONCEDENTE no apruebe o efectúe observaciones en el plazo previsto, el CONCESIONARIO podrá optar por solicitar la resolución del Contrato (...) cuando hubiese transcurrido un plazo de ciento ochenta (180) Días Calendario, contado desde el vencimiento del último plazo indicado en los párrafos anteriores”*.

70. Para determinar el plazo previsto, AAP indica que resulta necesario precisar cual debía ser el orden según el Contrato:

- AAP presentó el EDI del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca el día 22 de noviembre del 2021 (mediante Carta N° 1124-2021-AAP).
- A partir de ello, Ositrán debía emitir su opinión en un plazo máximo de 60 días hábiles, es decir, Ositrán tenía hasta el 21 de febrero del 2022.
- Luego de ello, el Concedente tenía 45 días hábiles para emitir pronunciamiento (sea aprobando u observando), es decir, tenía plazo hasta el 27 de abril del 2022.
- Así, en caso de haber formulado observaciones, AAP contaba con 15 días calendario de recibidas las mismas para poder subsanarlas, es decir, hasta el 12 de mayo del 2022.
- Luego de dicho levantamiento de observaciones, el Concedente contaba con 10 Días, a partir de recibida la opinión de Ositrán (quien contaba también con 10 Días), para evaluar las subsanaciones de AAP.

Sin embargo, en el caso en cuestión, sucedió lo siguiente:

- AAP presentó el EDI del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca el día 22 de noviembre del 2021 (mediante Carta N° 1124-2021-AAP).
- Ositrán emitió su opinión el día 16 de mayo del 2022 y cursa el Oficio N° 04513-2022-GSF-OSITRAN al Concedente, adjuntando el Informe N° 00786-2022-JCA-GSF-OSITRAN. Es decir, desde aquí se observa ya un incumplimiento de uno de los participantes involucrados, pues el plazo con el que contaba el Regulador era de 60 días hábiles, sin embargo, se pronuncia 117 días hábiles después. Es decir, casi el doble del plazo con el que originalmente contaba para emitir opinión.
- Luego de ello, el Concedente emitió pronunciamiento mediante Oficio N° 0433-2023-MTC/12.08 recibido por AAP el 02 de junio del 2023. Es decir, el plazo que requirió el Concedente luego de emitida la opinión de Ositrán fue de 255 días hábiles. Como se observa, el MTC requirió cerca de 6 veces el plazo que el Contrato de Concesión le otorgaba, demorando 210 días hábiles más de lo pactado contractualmente (pues el plazo original en realidad es de 45 días hábiles).

71. Asimismo, AAP indica que el procedimiento previsto en dicha cláusula no sería aplicable en este caso, al encontrarse aún en discusión si la obra “Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca” constituye una obligación contractual. Sin embargo, de considerarse aplicable, reproduce el orden de plazos contractuales –60 días para la opinión de Ositrán, 45 días para la decisión del Concedente, 15 días para subsanar y 10 días para evaluar observaciones– y afirma que estos no fueron cumplidos: Ositrán emitió opinión en 117 días hábiles y el Concedente se pronunció recién luego de 255 días hábiles. Por ello, señala que el plazo total previsto (105 días hábiles) se extendió a 372 días hábiles, excediendo en 267 días lo pactado.

72. A partir de ello, el Concesionario argumenta que el incumplimiento del Concedente se habría configurado desde la primera fase del procedimiento, lo que –según su interpretación– habilitaría la aplicación del plazo de 180 días para solicitar la resolución del Contrato, sin necesidad de que exista una segunda ronda de observaciones. En apoyo de esta interpretación, invoca el literal g) de la cláusula 15.4.1, que contempla como causal de resolución el incumplimiento en aprobar o remitir observaciones de los EDI, y afirma que la cláusula 8.2.2.9 debe ser interpretada de manera teleológica, pues una lectura literal –como sostiene Ositrán– impediría su aplicación en supuestos en los que el Concedente no emite observación alguna.
73. El Concesionario también señala que, si bien no activó la cláusula 15.4.3, ello obedeció a su buena fe y a su intención de continuar con la ejecución contractual, motivo por el cual optó únicamente por solicitar una ampliación de plazo, posteriormente rechazada. Agrega que todas las partes excedieron los plazos contractuales debido a la complejidad de la obra y a la necesidad de un Trato Directo, lo que demostraría –según su posición– que no era posible ajustar estrictamente el procedimiento del 8.2.2.9 a las características del proyecto. Sobre esta base, invoca el artículo 1314 del Código Civil, alegando que, habiendo actuado con diligencia, no cabría imputarle incumplimiento alguno.
74. Finalmente, el Concesionario cuestiona el argumento del Regulador relativo a que los cambios de la Regulación Aeronáutica Peruana (en adelante, RAP) son previsibles y fácilmente incorporables, indicando que algunas modificaciones exigen tiempo y adaptación técnica significativa; no obstante, reconoce que Ositrán considera que dichas variaciones forman parte del marco dinámico aplicable al diseño de los EDI.

Fundamentos del Ositrán

75. Respecto de los argumentos expuestos en el presente punto, corresponde remitirnos al numeral 20.4 del Informe N° 00191-2025-JFI-GSF-OSITRAN, en el cual se recoge el análisis efectuado por la JCA a través del Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, en los cuales se precisó lo siguiente:

“20.4. Sobre los plazos establecidos en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión y la resolución del Contrato de Concesión

(...)

Con relación a lo señalado por el Concesionario, corresponde mencionar que este alegato fue objeto de evaluación por la Jefatura de Contratos Aeroportuarios (JCA) mediante el Informe N° 02986-2025-JCA-GSF-OSITRAN, documento que contiene el pronunciamiento de la JCA sobre los descargos formulados por AAP. Así, sobre el particular precisó lo siguiente:

“(…)

3.24 El Concesionario sostiene que OSITRAN ha incurrido en una interpretación errónea de la cláusula 8.2.2.9 al considerar que el cómputo del plazo de 180 días se inicia luego del vencimiento del plazo de 10 días otorgado al Concedente para pronunciarse sobre las subsanaciones. Sin embargo, esta interpretación no es arbitraria, sino una lectura integral, sistemática y armónica de la cláusula y del procedimiento que establece el propio contrato.

3.25 El décimo párrafo de la cláusula 8.2.2.9 es claro al señalar que el plazo de 180 días se computa “desde el vencimiento del último plazo indicado en los párrafos anteriores”, y dichos párrafos regulan la secuencia procedimental: entrega del EDI, opinión de OSITRAN, observaciones del Concedente, levantamiento de observaciones por el Concesionario y revisión final por parte del Concedente. El último plazo indicado es, precisamente, el de 10 días para la evaluación de las subsanaciones.

3.26 Pretender que el plazo de 180 días pueda contarse desde cualquier momento “según el estatus del procedimiento”, como plantea el Concesionario, genera inseguridad jurídica y desvirtúa la lógica procedimental establecida. No se puede dejar a criterio unilateral del Concesionario decidir desde cuándo inicia el plazo, más aún cuando él mismo no cumplió con presentar las subsanaciones dentro del plazo correspondiente.

3.27 Si bien OSITRAN (para emitir su opinión) y la DGAC (para efectuar la revisión) pueden haber tomado un tiempo mayor al plazo contractual, es preciso reiterar lo señalado en el INFORME - N° 00082-2025-JCA-GSF-OSITRAN e INFORME - N° 02225-2025-JCA-GSF OSITRAN, es decir que ello se debió a las serias deficiencias que tenían los EDIs de cerco perimétrico, asimismo, que era obligación del Concesionario preparar, elaborar y presentar el EDI de la Obra del Período Remanente “Construcción de Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”, el cual una vez presentado debía comprender cuanto menos lo dispuesto en el Apéndice 1 del Anexo 25 y cumplir los requisitos técnicos mínimos señalados en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, y a partir del cumplimiento de lo antes indicado, dicho numeral contempló plazos para la emisión de opinión del EDI por parte de OSITRAN y la aprobación u observación del EDI por parte de la DGAC.

3.28 Consideramos que el tiempo adicional en la revisión por parte de la DGAC no habilita automáticamente al Concesionario a invocar la causal de resolución del Contrato de Concesión, más aún cuando el Concesionario presentó un EDI con serias deficiencias, y posteriormente el propio Concesionario no subsanó las observaciones en el plazo otorgado.

3.29 Además, si AAP consideraba que el incumplimiento del Concedente era grave y sostenido, debió activar formalmente los mecanismos contractuales previstos en la cláusula 15.4.3, lo cual no hizo, como reconoce abiertamente. Esta omisión debilita sustancialmente la coherencia de su descargo.

3.30 Por otro lado, consideramos que el argumento del Concesionario, respecto de que la cláusula 15.4.1. en su literal f) le permite aplicar la causal de resolución en cualquier momento del procedimiento no es compatible con la estructura del procedimiento regulado en la cláusula 8.2.2.9, toda vez que el literal f) no opera de manera aislada, sino en concordancia con lo señalado en el numeral 8.2.2.9, y como bien se precisa en esta última disposición, el procedimiento debe agotarse hasta el vencimiento del último plazo indicado, el cual no puede ser omitido arbitrariamente por el Concesionario sin haber cumplido con su parte en la secuencia (es decir, levantar las observaciones oportunamente).

3.31 Adicionalmente, el argumento de que AAP actuó de buena fe al no invocar la resolución del contrato no tiene relevancia jurídica en este caso. La buena fe contractual no sustituye ni exime el cumplimiento de las disposiciones expresas del contrato ni puede servir para reinterpretar unilateralmente plazos o causales contractuales.

3.32 Finalmente, la posición del Concesionario, de que el plazo de 180 días puede computarse desde cualquier incumplimiento inicial, sin cumplir con levantar observaciones ni cerrar las fases contractuales previstas, genera un uso abusivo de la cláusula y desnaturaliza el equilibrio del contrato, más aun considerando las serias deficiencias que tenían los EDIs de cerco perimétrico de todos los aeropuertos, entre los que se encontraba el EDI de la Obra “Construcción de Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca”, conforme lo desarrollado en el INFORME - N° 00082-2025-JCA-GSF-OSITRAN.”

Como se aprecia, en virtud del análisis de la Jefatura de Contratos, se advierte que la postura formulada por el Concesionario no resulta coherente con la estipulación expresa contemplada en el Contrato de Concesión.

Sobre el particular, la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión contempla el procedimiento para la evaluación del EDI y estipula de manera clara desde cuándo se debe contar los 180 días calendario para que el Concesionario opte por solicitar la resolución del Contrato:

“TITULO VI CONTRATO CON PRESTACIONES RECIPROCAS

“8.2.2.9. Estudios Definitivo de Ingeniería (EDI) de las Obras del Período Remanente (...)

El CONCESIONARIO deberá presentar los EDI de las Obras del Período Remanente en la oportunidad indicada en el literal C del Anexo 25. Los EDI deberán comprender cuanto menos lo dispuesto en el Apéndice 1 del Anexo 25.

(...)

En cuanto OSITRAN remita los EDI al CONCEDENTE, este dispondrá de un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) Días, a partir de recibida la opinión del OSITRAN, para emitir las observaciones correspondientes a los EDI o para aprobar la viabilidad correspondiente.

La aprobación de los EDI por parte del CONCEDENTE estará sujeta al cumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos señalados en el Anexo 8

De existir observaciones a los EDI, el CONCESIONARIO dispondrá de un plazo máximo de quince (15) Días Calendario para subsanar las observaciones formuladas por el CONCEDENTE, desde la fecha en que le hayan sido debidamente notificadas.

Acto seguido, el CONCEDENTE dispondrá de diez (10) Días, a partir de recibida la opinión del OSITRAN, para evaluar las subsanaciones presentadas por el CONCESIONARIO. Para tal efecto, el OSITRAN dispondrá de un plazo máximo de diez (10) Días de recibida la subsanación para emitir su pronunciamiento.

(...)

En caso de las Obras del Periodo Remanente, cuando el CONCEDENTE no apruebe o efectúe observaciones en el plazo previsto, el CONCESIONARIO podrá optar por solicitar la resolución del Contrato conforme a lo establecido en éste, cuando hubiese transcurrido un plazo de ciento ochenta (180) Días Calendario, **contado desde el vencimiento del último plazo indicado en los párrafos precedentes.**

[Énfasis y subrayado agregado]

Como se aprecia, de acuerdo con el camino procedimental de evaluación del EDI, el último plazo establecido es el 10 Días, para que el Concedente pueda evaluar el levantamiento de las observaciones. Después de ese plazo, debe haber transcurrido 180 días calendario para que el Concesionario pueda optar por solicitar la resolución del Contrato. No obstante, no se ha llegado a dicho plazo de 180 Días, en la medida que no se ha levantado las observaciones formuladas por el Concedente a la fecha.

En efecto, tal como se ha explicado antes, pese a que el Concesionario presentó la Carta CAR-0049-2025-AAP de fecha 14 de enero de 2025, con la finalidad de levantar las observaciones, aún persisten observaciones tal como se detalla en el Oficio N° 0168-2025-MTC/12.08 de fecha 20 de febrero de 2025 (con el cual el Concedente responde a dicha carta) y el Informe N° 0040-2025-MTC/12.08.01 que sustenta dicho oficio.

Además, la posición del Concesionario afectaría la lógica procedimental establecida de manera expresa en dicha cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión, produciendo inseguridad jurídica, al formular presupuestos contrarios a lo expresamente plasmados en el Contrato de Concesión.

Ahora bien, independiente de que no se ha producido los 180 Días, tampoco se puede acoger lo señalado por el Concesionario en la medida que, adicionalmente, la Cláusula 15.4.3 del Contrato de Concesión establece que el Concesionario deberá otorgar un plazo de 60 Días calendario para que el Concedente cumpla con su obligación:

“15.4 Término por incumplimiento del CONCEDENTE

15.4.1 El CONCESIONARIO podrá poner término anticipadamente al Contrato en caso el CONCEDENTE incurra en incumplimiento grave de las obligaciones a su cargo. Se considerarán como causales de incumplimiento grave de las obligaciones del CONCEDENTE, aquellas señaladas expresamente en el Contrato, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

(...)

f) Incumplimiento en la aprobación o remisión de observaciones de - los EDI correspondientes a las Obras conforme lo señalado en los Numerales 8.2.1.3, 8.2.2.9 y 8.2.3.3.

15.4.2. En el caso que el CONCESIONARIO opte por la terminación del Contrato, conforme a lo señalado en los Literales (a) y (b) precedentes, deberá así comunicarlo al CONCEDENTE y al OSITRAN por escrito con una anticipación de al menos noventa (90) Días respecto de la fecha de término anticipado prevista.

15.4.3. En caso de los incumplimientos de (os Literales (c), (d), (e) y (f) previstos en la Cláusula 15.4.1, el CONCESIONARIO otorgará un plazo al CONCEDENTE de al menos sesenta (60) Días Calendario, el que será contado desde la fecha de recepción del requerimiento, para subsanar dicha situación de incumplimiento. De persistir el incumplimiento, el CONCESIONARIO podrá optar por la resolución del Contrato, lo que deberá comunicar por escrito al CONCEDENTE y al OSITRAN con una anticipación de al menos noventa (90) Días respecto de la fecha de término anticipado prevista.”

[Énfasis y subrayado agregado]

No obstante, en el presente caso no se ha otorgado dicho plazo, por lo que no se ha configurado los presupuestos que habiliten al Concesionario a optar por la resolución. En ese orden de consideraciones, corresponde desestimar lo alegado por el Concesionario.

Ahora bien, independiente de que pudiera o no aplicarse la resolución, es importante precisar que este argumento no exime al Concesionario del incumplimiento en el que ha incurrido por no haber cumplido con subsanar el EDI, razón por el cual corresponde ratificar la configuración de la infracción imputada.

En cuanto al argumento de AAP relativo a que habría actuado de buena fe en el cumplimiento de su obligación, aquello ha sido desestimado en el Informe Final de Instrucción. Al respecto, se identificó que se formularon muchas observaciones al EDI presentado por el Concesionario, en total se formularon 391 observaciones (...)

Lo que convertía al EDI en uno con las condiciones de deficiente e incompleto, como ha expresado la Jefatura de Contratos. Este accionar no constituye un acto de buena fe en el cumplimiento de su obligación, todo lo contrario, comprende una conducta contraria a la buena fe por parte del Concesionario, pues considerando que el plazo para subsanar las observaciones es de 15 días calendario, lo que se esperaba es que el EDI presentado no tenga tantas observaciones, de manera que se logre cumplir con levantar las observaciones dentro del plazo.

Esta situación perjudicó la obra que se encuentra proyectada en beneficio de la concesión, y con ello, a los usuarios beneficiados con esta obra, pues hasta la fecha el Concesionario no ha logrado subsanar las observaciones, pese a haber transcurrido aproximadamente 2 años desde que debió cumplir con levantar las observaciones (esto es, el 19/06/2023).

Además, se evidencia la conducta contraria a la buena del Concesionario, cuando AAP, pese a no existir un procedimiento de ampliación de plazo para el levantamiento de las observaciones al EDI, solicitó –con Carta N° CAR-0764 2023-AAP de fecha 16 de junio de 2023– una ampliación del plazo por 90 días calendario, siendo el caso que vencido dichos 90 días calendario el Concesionario no subsanó las observaciones.

En ese orden de ideas, se descarta que el Concesionario haya actuado de buena fe en el cumplimiento de su obligación.
(...)

De otra parte, el Concesionario ha reiterado el argumento referido a que actuó con diligencia, no obstante, este argumento ya fue abordado en las páginas 41 al 46 del Informe Final de Instrucción, siendo desestimado, por lo que nos remitimos a lo ya expresado en el citado informe. Basta mencionar que la conducta no fue diligente debido a que presentó un EDI que no guardaba las condiciones técnicas mínimas para que, en caso existan observaciones, estas sean menores a fin de ser atendidas dentro del plazo establecido en el Contrato de Concesión (es decir, en el plazo de 15 días calendario). Es decir, no existe un accionar diligente del Concesionario a fin de evitar el resultado negativo de la norma (infracción).

A fin de cumplir con el deber de cuidado (y actuar de manera diligente), le correspondía al Concesionario adoptar las acciones que permitan una presentación completa del EDI, en la medida que con ella se adoptada una conducta orientada a evitar el resultado negativo de la norma (no subsanar las observaciones), considerando el plazo limitado de 15 días calendario que existía para levantar las observaciones.

En ese sentido, conociendo el Concesionario su obligación de levantar las observaciones en el plazo de 15 días calendario, este inobservó el deber de cuidado (diligencia) exigible -en virtud de este principio- a fin de evitar el incumplimiento.

De hecho, su conducta resulta más reprochable en la medida que debía cumplir con subsanar las observaciones al EDI "Construcción de Cerco Perimétrico del aeropuerto de Juliaca" el 19/06/2023, no obstante, han pasado aproximadamente 2 años y no ha cumplido con subsanar las observaciones.

Por otro lado, el Concesionario ha hecho referencia a lo expresado por este Organismo Regulador en la página 38 del Informe Final de Instrucción donde se mencionó lo siguiente: "los cambios del RAP constituyen una situación que se pudo haber generado en cualquier momento, incluso durante el plazo que define el Contrato de Concesión para que el OSITRAN y el Concedente emita su pronunciamiento (...) con lo cual este hecho por sí mismo no justifica una ampliación".

Sobre este punto, el Concesionario menciona que un cambio normativo en ningún momento constituye una situación que se pueda advertir, por lo que sería incorrecto que se afirme que los cambios pudieron haberse dado en cualquier momento. Complementa su argumento señalando que Ositrán no puede llegar al extremo de forzar sus respuestas sustentando que un cambio normativo puede aparecer de un momento a otro y con ello dar a entender que AAP debe estar preparado.

En relación con lo expresado por AAP corresponde mencionar que no se ha forzado ninguna respuesta con relación a la modificación de la RAP, debido a que es de público conocimiento que la RAP ha sufrido y sufre constantemente modificaciones. Por ejemplo, solo este año 2025 y a la fecha se han formulado las siguientes modificaciones:

1) Modificación al RAP 65 "Licencias de Personal Aeronáutico excepto Miembros de la Tripulación"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0060-2025-MTC/12 de fecha **21 de enero de 2025:**

(...)

2) Modificación al RAP 121 "Requisitos de Operación: Operaciones Nacionales e Internacionales Regulares y No Regulares"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0285-2025-MTC/12 de fecha **9 de abril de 2025:**

(...)

3) Modificación al RAP 315 "Servicio de Información Aeronáutica"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0427-2025-MTC/12 de fecha **5 de junio de 2025:**

(...)

4) Modificación al RAP 315 "Servicio de Información Aeronáutica"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0579-2025-MTC/12 de fecha **21 de agosto de 2025:**

(...)

Incluso, en el año 2021, en su último semestre, antes de la modificación mencionada por el Concedente, se han formulado las siguientes modificaciones al RAP:

1) Modificación al RAP 111 "Permiso de Operación, Certificación de Operador y Regulaciones de los Servicios Especializados Aeroportuarios"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0409-2021-MTC/12 de fecha **17 de agosto de 2021:**

(...)

2) Modificación al RAP 311 "Servicios de Tránsito Aéreo"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0443-2021-MTC/12 de fecha **2 de setiembre de 2021:**

(...)

3) Modificación al RAP 315 "Servicio de Información Aeronáutica"

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0465-2021-MTC/12 de fecha **28 de setiembre de 2021:**

(...)

4) Modificación al RAP 147 “Centros de Instrucción de Técnicos de Mantenimiento”

Esta modificación fue realizada mediante Resolución Directoral N° 0569-2021-MTC/12.08 de fecha 17 de noviembre de 2021:

(...)

En ese contexto, resulta previsible que esta modificación al RAP (comentada por AAP relativa a la modificación del “numeral 107.230 - Diseño o modificación de las instalaciones del aeródromo” del RAP 107) pudo haberse generado también en el tiempo que el Concedente u Ositrán disponía del plazo para emitir su opinión o pronunciamiento, que aproximadamente comprende 105 Días (entiéndase días hábiles)⁷. Por esta razón, en el Informe Final de Instrucción se señaló que los cambios al RAP por sí mismos no justifican una ampliación.

⁷ Alrededor de 6 meses.

(...)”

[Subrayado agregado]

76. En virtud del análisis efectuado por la JCA, se concluye que los argumentos formulados por el Concesionario respecto al cómputo del plazo de ciento ochenta (180) días no resultan compatibles con lo expresamente estipulado en el Contrato de Concesión. En efecto, la cláusula 8.2.2.9 del referido contrato establece de manera clara el procedimiento aplicable para la evaluación del EDI, precisando desde qué momento debe computarse el plazo de 180 días calendario para que el Concesionario opte por solicitar la resolución del contrato:

**“8.2.2.9. Estudios Definitivo de Ingeniería (EDI) de las Obras del Período Remanente
(...)”**

De existir observaciones a los EDI, el CONCESIONARIO dispondrá de un plazo máximo de quince (15) Días Calendario para subsanar las observaciones formuladas por el CONCEDENTE, desde la fecha en que le hayan sido debidamente notificadas.

Acto seguido, el CONCEDENTE dispondrá de diez (10) Días, a partir de recibida la opinión del OSITRAN, para evaluar las subsanaciones presentadas por el CONCESIONARIO. Para tal efecto, el OSITRAN dispondrá de un plazo máximo de diez (10) Días de recibida la subsanación para emitir su pronunciamiento.

(...)

En caso de las Obras del Período Remanente, cuando el CONCEDENTE no apruebe o efectúe observaciones en el plazo previsto, el CONCESIONARIO podrá optar por solicitar la resolución del Contrato conforme a lo establecido en éste, cuando hubiese transcurrido un plazo de ciento ochenta (180) Días Calendario, **contado desde el vencimiento del último plazo indicado en los párrafos precedentes.**”

[Énfasis y subrayado agregado]

77. En ese sentido, no resulta atendible la posición del Concesionario que pretende que dicho plazo pueda computarse desde cualquier momento “según el estatus del procedimiento”, Dado que, de acuerdo con el procedimiento previsto en dicha cláusula, el último plazo contemplado es de diez (10) días, dentro del cual el Concedente, una vez recibida la opinión del Ositrán, debe evaluar las observaciones presentadas por el Concesionario. Después de transcurrido dicho plazo y habiéndose levantado las observaciones formuladas, comienza a contarse el plazo de 180 días calendario para que el Concesionario pueda ejercer la opción de la resolución del Contrato.
78. Sin embargo, en el presente caso no se ha llegado a dicho plazo de 180 días, toda vez que a la fecha no se han levantado las observaciones formuladas por el Concedente. En efecto, pese a la presentación de la Carta N° CAR-0049-2025-AAP, de fecha 14 de enero de 2025, mediante la cual el Concesionario manifestó haber levantado las observaciones, aún subsisten observaciones pendientes, conforme se detalla en el Oficio N° 0168-2025-MTC/12.08 de fecha 20 de febrero de 2025, y en el Informe N° 0040-2025-MTC/12.08.01 que sustenta dicho oficio.

79. Cabe indicar que, si bien Ositrán y la DGAC pudieron haber tomado un tiempo mayor al plazo contractual para emitir su opinión y efectuar la revisión del EDI de la obra "Construcción de Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca", ello se debió a las serias deficiencias del estudio presentado por el Concesionario, quien tenía la obligación de elaborar y presentar un EDI que cumpla con los requisitos técnicos y formales previstos en el Contrato de Concesión. En ese sentido, el mayor tiempo empleado por las entidades no habilita automáticamente al Concesionario a invocar la causal de resolución del Contrato, máxime cuando no subsanó las observaciones formuladas dentro del plazo establecido.
80. Aunado a ello, independiente de que no se ha producido el plazo de 180 días, tampoco resulta atendible lo señalado por el Concesionario respecto la resolución del Contrato, toda vez que la cláusula 15.4.3 del Contrato de Concesión establece expresamente que: *"En caso de los incumplimientos de (los Literales (c), (d), (e) y (f) previstos en la Cláusula 15.4.1, el CONCESIONARIO otorgará un plazo al CONCEDENTE de al menos sesenta (60) Días Calendario, el que será contado desde la fecha de recepción del requerimiento, para subsanar dicha situación de incumplimiento. De persistir el incumplimiento, el CONCESIONARIO podrá optar por la resolución del Contrato, lo que deberá comunicar por escrito al CONCEDENTE y al OSITRAN con una anticipación de al menos noventa (90) Días respecto de la fecha de término anticipado prevista"*. No obstante, el Concesionario no ha otorgado dicho plazo al Concedente, por lo que no se han configurado los presupuestos contractuales que lo habiliten a ejercer válidamente la opción de resolución contractual.
81. Respecto del argumento del Concesionario, relativo a que no activó la cláusula 15.4.3 porque nunca tuvo la intención de resolverlo el contrato, evidenciando con ello su buena fe; cabe indicar que, tal alegato no resulta atendible, ya que, conforme se señaló en el párrafo anterior, el Concesionario no cumplió con los presupuestos que lo habilitaban a invocar la resolución. Aunado a ello, debe considerarse, como lo ha advertido la JCA, el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) presentado por AAP contenía un total de 391 observaciones, por lo que dicha actuación no puede considerarse acorde con el principio de buena fe, pues resultaba razonable esperar que el Concesionario presentara un EDI con un nivel de calidad suficiente que permitiera el levantamiento de observaciones dentro del plazo de quince (15) días calendario previsto para ello.
82. Asimismo, se advierte una conducta incompatible con la buena fe cuando AAP, sin que exista procedimiento alguno que habilite la ampliación del plazo para el levantamiento de observaciones al EDI, solicitó mediante Carta N° CAR-0764-2023-AAP del 16 de junio de 2023 una prórroga de noventa (90) días calendario, la cual, además, vencido dicho plazo, tampoco fue aprovechada para subsanar las observaciones.
83. En esa misma línea de análisis, respecto al argumento del Concesionario referido a que habría actuado con diligencia en el cumplimiento de sus obligaciones, debe señalarse que, conforme ya se ha indicado, la actuación del Concesionario dista de ser diligente, toda vez que el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) presentado carecía de las condiciones técnicas mínimas necesarias para que, de existir observaciones, estas fueran menores y pudieran levantarse dentro del plazo contractual de quince (15) días calendario. Más aún, la falta de diligencia se evidencia en que el Concesionario debió levantar las observaciones al EDI "Construcción del Cerco Perimétrico del Aeropuerto de Juliaca" el 19 de junio de 2023, no obstante, a la fecha, han transcurrido aproximadamente dos años sin que haya cumplido con dicha obligación, lo que confirma la ausencia de una conducta diligente en la ejecución de las obligaciones contractuales.
84. Finalmente, respecto del argumento del Concesionario referido a que los cambios normativos de la RAP no constituirían una situación previsible y que, por tanto, tales modificaciones habrían dificultado el levantamiento de observaciones al EDI, cabe precisar que, tal como se ha evidenciado, la RAP es una normativa sujeta a constantes modificaciones y actualizaciones a lo largo del tiempo, lo cual se acredita con las Resoluciones Directorales emitidas por la DGAC en los años 2021 y 2025, mediante las cuales se modificaron regulaciones como el RAP 65, RAP 121, RAP 315 y RAP 111, entre

otras. En ese sentido, no resulta consistente pretender atribuir las falencias del EDI a los cambios del RAP, máxime cuando el documento presentado contenía un total de 391 observaciones, lo que evidencia deficiencias significativas que no pueden ser justificadas por las modificaciones normativas señaladas.

85. Por consiguiente, de lo expuesto se desprende que las actuaciones descritas evidencian una conducta incompatible con el principio de buena fe, así como que el argumento del Concesionario respecto a la supuesta complejidad o magnitud de los cambios normativos no desvirtúa lo señalado por la GSF, en el sentido de que tales modificaciones, por sí mismas, no justifican una ampliación de los plazos previstos en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión, ni constituyen causa que perjudique o dificulte el levantamiento de observaciones al EDI dentro del plazo establecido.

IV. CONCLUSIONES

86. En atención a lo expuesto, y de la evaluación efectuada, se encuentra debidamente acreditado que los hechos verificados se subsumen en la infracción tipificada en el RIIS, al haberse constatado el incumplimiento de las obligaciones aplicables, considerando que la DGAC otorgó válidamente el plazo de quince (15) días calendario previsto en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato. En consecuencia, se encuentra acreditado que el Concesionario no subsanó las observaciones formuladas al EDI dentro del plazo establecido, siendo dicha obligación exigible al Concesionario, lo que configura el supuesto previsto en el artículo 67 del RIIS.
87. Respecto de la pretensión del Concesionario para suspender el presente procedimiento administrativo sancionador hasta que culmine el Trato Directo que mantiene con el Concedente, corresponde señalar que dicho pedido no resulta amparable en tanto carece de sustento legal. Ello en tanto el objeto del presente procedimiento es determinar la comisión de una infracción administrativa atribuida a AAP, actuación que se desarrolla dentro del marco de la legalidad y en ejercicio de la potestad sancionadora que la Ley confiere al Ositrán, y no en la resolución de una controversia contractual susceptible de ser discutida en Trato Directo o de un futuro arbitraje.
88. En el presente procedimiento administrativo sancionador no se realiza una interpretación del Contrato de Concesión ni se adelanta opinión respecto del Trato Directo actualmente en curso. Ello debido a que la materia de evaluación no es una controversia contractual entre las partes, sino la verificación de la comisión de una infracción administrativa, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de Ositrán. Por tanto, corresponde desestimar cualquier alegato relativo a una supuesta vulneración del artículo 62 de la Constitución Política del Perú.
89. En el ámbito administrativo no existe una reserva de ley absoluta para la tipificación de infracciones, siendo posible su desarrollo mediante normas reglamentarias cuando exista habilitación legal expresa. En el caso de Ositrán, dicha habilitación se encuentra prevista en el literal c) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, que le otorga la facultad normativa para tipificar infracciones derivadas del incumplimiento de obligaciones establecidas en normas legales, y en los contratos de concesión. En consecuencia, la actuación del Regulador se enmarca dentro de la legalidad y no infringe el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG.
90. Las actuaciones descritas evidencian una conducta contraria al principio de buena fe, y permiten concluir que el argumento del Concesionario respecto de la supuesta complejidad o magnitud de los cambios normativos no desvirtúa lo señalado por este Organismo Regulador. En efecto, dichas modificaciones no justifican por sí mismas la ampliación de los plazos previstos en la cláusula 8.2.2.9 del Contrato de Concesión, ni constituyen causa válida que imposibilite o dificulte el levantamiento de observaciones al EDI dentro del plazo establecido.

V. RECOMENDACIÓN

91. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Aeropuertos Andinos del Perú S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00158-2025-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Firmado por
Javier Chocano Portillo
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
José Zegarra Romero
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos (e)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
Jehoshua Rodríguez Herrera
Asesor Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
Guillermo Daivis Nevado Sebastián
Asistente Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídicos-Regulatorios y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Se adjunta lo siguiente:

- Proyecto de Resolución de Gerencia General
- Proyecto de Oficio de Gerencia General

NT 2025167917