

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público**RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL**

Lima, 27 de enero de 2026

N° 00011-2026-GG-OSITRANFirmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026
22:12:02 -0500**VISTOS:**

El recurso de apelación presentado por el Concesionario Aeropuertos del Perú S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN; el Informe N° 00011-2026-GAJ-OSITRAN de fecha 27 de enero de 2026, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN, sustentada en los Informes N° 00178-2025-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00227-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fechas 05 de septiembre y 17 de noviembre de 2025, respectivamente, se impuso a título de sanción, al Concesionario Aeropuertos del Perú S.A. (en adelante, AdP o el Concesionario) una multa ascendente a 44.65 UIT, por la comisión de la infracción prevista en el numeral 35.2 del artículo 35 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (en adelante, RIIS) del Ositrán, debido al incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, referido a los Niveles de Servicio del año 2023 en los Aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Tarapoto, Trujillo, Tumbes y Talara, conducta que configuró el incumplimiento de las cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4, el segundo párrafo del Anexo 5 y el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú; así como, el incumplimiento de los artículos 7 literal f) y 11 literal a) del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público;

Que, a través de la Carta N° 1865-2025-GR-AdP, el 11 de diciembre de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00507-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 12 de diciembre 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 RIIS;

Que, mediante el Oficio N° 00435-2025-GG-OSITRAN, notificado el 18 de diciembre 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° 00542-2025-GAJ-OSITRAN;

Que, mediante el Memorando N° 00023-2026-GAJ-OSITRAN, de fecha 13 de enero de 2026, la Gerencia de Asesoría Jurídica solicitó a la Jefatura de Contratos Aeroportuarios que emita pronunciamiento respecto de los argumentos técnicos expuestos por AdP en su recurso de apelación; requerimiento que fue atendido mediante Memorandos N° 00013-2026-JCA-GSF-OSITRAN y N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN del 16 y 26 de enero de 2026, respectivamente;

Que, mediante Oficio N° 00006-2026-GG-OSITRAN, notificado el 8 de enero de 2026, la Gerencia General concedió el uso de la palabra solicitado por el Concesionario en su recurso de apelación, programándose para el jueves 15 de enero de 2026 a las 11:00 horas, de manera no presencial; asimismo, según lo programado, con fecha 15 de enero de 2026 el Concesionario hizo uso de la palabra, exponiendo oralmente los argumentos vertidos en su recurso de apelación;

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026 18:30:11 -0500Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier
Eugenio Manuel Jose FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026 17:57:00 -0500



Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00011-2026-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES

138. *La cláusula 7.1.1 del Contrato de Concesión establece la obligación del Concesionario de prestar el servicio cumpliendo con los Niveles de Servicio IATA, incluidos dentro de los Requisitos Técnicos Mínimos (RTM) contemplados en el Anexo 8, de manera concordante con el segundo párrafo del Anexo 5; lo cual no contradice el criterio adoptado por el Tribunal Arbitral en el Caso N° 0198-2019-CCL donde la controversia estaba referida al incumplimiento de Niveles de Servicio derivados de la falta de ejecución de obras del Plan Maestro de Desarrollo.*
139. *De conformidad con el numeral 3.3.4.6.1 del "Airport Development Reference Manual", los Niveles de Servicios no se alcanzan únicamente con la realización de obras, sino con la ejecución de mejoras de naturaleza operativa (es decir, aumentar los niveles de personal y/o mejorar las tasas de procesamiento) o física (es decir, mover los flujos de circulación fuera de un área de espera, reorganizar las colas para proporcionar más espacio o agregar más unidades de procesamiento).*
140. *Al detectar el incumplimiento no se evalúa la configuración de los espacios en sí misma, sino la obligación establecida de respetar los estándares del numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión.*
141. *En línea con lo señalado por la primera instancia, la responsabilidad administrativa del Concesionario se declaró precisamente debido a que su conducta no fue diligente, al no haber realizado las acciones que permitan evitar los incumplimientos.*
142. *La potestad sancionadora se ejerce respecto de incumplimientos de obligaciones contractuales, tal como lo establece el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332, tanto en su sentido literal como interpretado sistemáticamente con los artículos 66 y 73 de la Constitución Política del Perú, el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 32441 y el numeral 7 del artículo 32 de la Ley N° 29158.*
143. *La potestad sancionadora del Ositrán cumple con el principio de tipicidad. Asimismo, la sanción impuesta por la Resolución Impugnada fue emitida en ejercicio de dicha facultad legalmente atribuida; por tanto, no vulnera el artículo 62 de la Constitución Política del Perú ni el Contrato de Concesión.*
144. *El artículo 11, literal a) del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público, impone expresamente a las Entidades Prestadoras la obligación de mantener la operatividad de la infraestructura y de los servicios conforme a los Requisitos Técnicos Mínimos y niveles de servicio contractuales.*
145. *El procedimiento administrativo sancionador involucra el ejercicio de la potestad sancionadora legalmente atribuida al Ositrán, por tanto, deben ser rechazadas las afirmaciones del Concesionario en el sentido que haya sido utilizado como un mecanismo para eludir el régimen contractual pactado.*
146. *La imposición de la sanción administrativa cuestionada no constituye la aplicación de un castigo más gravoso por el incumplimiento de los Niveles de Servicio, sino el ejercicio legítimo de la potestad sancionadora del Ositrán que es independiente del régimen de penalidades contractuales.*
147. *Con relación a la configuración de la infracción, la conducta sancionada limitó la calidad establecida en el Contrato de Concesión por lo que se incurrió en una infracción grave; en ese sentido, no se vulnera el principio de presunción de licitud. En cuanto al cálculo de la sanción, este refleja un análisis objetivo de los elementos de perjuicio económico y beneficio ilícito, sustentado en información técnica y verificable, garantizando que la graduación de la multa respete los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que los argumentos del Concesionario*

**PERÚ**Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

sobre una supuesta desproporcionalidad no resultan amparables frente a la sólida fundamentación técnica que respalda la sanción."

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00011-2026-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 del Perú S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos expuestos, dando por agotada la vía administrativa.

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00011-2026-GAJ-OSITRAN, a Aeropuertos 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.

Artículo 3.- Disponer la publicación de la presente resolución en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al ciudadano (www.gob.pe/ositrان).

Regístrese, comuníquese y publíquese

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 2026012446

INFORME N° 00011-2026-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
CHOCANO PORTILLO
Javier Eugenio Manuel
Jose FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026
14:23:42 -0500



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

Asunto: Evaluación de recurso de apelación presentado por Aeropuertos del Perú S.A. en contra de la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN

Referencia : a) Memorando N° 00507-2025-JFI-GSF-OSITRAN
b) Expediente 202400112-PAS-JFI-GSF-OSITRAN

Fecha : 27 de enero de 2026

I. OBJETIVO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Aeropuertos del Perú S.A. contra la Resolución N° 00191-2025-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 44.65 UIT por haber incurrido en la infracción tipificada en el numeral 35.2 del artículo 35 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 11 de diciembre de 2006 se celebró el Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos de Provincia de la República del Perú (en adelante, el Contrato de Concesión), suscrito por Aeropuertos del Perú S.A. (en adelante, AdP o el Concesionario) y el Estado Peruano, actuando a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC o el Concedente). Entre los terminales aéreos concesionados se encuentran los aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo y Tumbes.
3. Mediante Informe N° 04371-2024-JCA-GSF-OSITRAN de fecha 26 de noviembre de 2024 (en adelante, Informe de Hallazgo), la Jefatura de Contratos Aeroportuarios (en adelante, JCA) puso en conocimiento de la Jefatura de Fiscalización (en adelante, JFI) los presuntos incumplimientos en que habría incurrido AdP respecto de las cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4, el segundo párrafo del Anexo 5, el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión referido a incumplir con el Requisito Técnico Mínimo de Niveles de Servicio IATA en los aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo y Tumbes en el año 2023, así como los artículos 7 literal f y 11 literal a del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2017-CD-OSITRAN (en adelante, Reglamento de Usuarios).
4. Mediante Oficio N° 00014-2025-JFI-GSF-OSITRAN notificado el 18 de febrero de 2025, la Jefatura de Fiscalización comunicó a AdP el inicio del procedimiento administrativo sancionador en su contra, imputándole la presunta comisión de la infracción prevista en el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS del Ositrán por el incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, referidos a los Niveles de Servicio del año 2023 en los Aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Tarapoto, Trujillo, Tumbes y Talara (cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4, segundo párrafo del Anexo 5 y el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú, así como de los artículos 7 literal f) y 11 literal a) del Reglamento de Usuarios); y solicitándole que presente sus descargos respectivos.

Visado por: ARROYO TOCOTO Victor
Adrian FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026 14:50:00 -0500

Visado por: ZAMORA BARBOZA
Martha Ysabel FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 27/01/2026 14:37:58 -0500

5. Mediante Carta N° 359-2025-GR-AdP del 11 de marzo de 2025, el Concesionario cumplió con presentar los descargos que le fueron solicitados.
6. Mediante el Memorando N° 00285-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 18 de julio de 2025, la JFI solicitó a la JCA absolver consultas relacionadas a la evaluación del procedimiento administrativo sancionador y al Laudo del Expediente Arbitral No. 0198-2029-CCL; las cuales fueron atendidas a través del Memorando N° 0196-2025-JCA-GSF-OSITRAN.
7. Mediante Informe N° 00178-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 5 de septiembre de 2025, la JFI emitió el Informe Final de Instrucción (en adelante, IFI), ratificándose en lo sostenido en el Oficio de Imputación de Cargos, en el sentido de que AdP habría incurrido en la infracción prevista en el inciso 35.2 del artículo 35 del RIIS del Ositrán. Dicho IFI fue puesto en conocimiento de AdP, el 10 de septiembre de 2025 a través del Oficio N° 11815- 2025-GSF-OSITRAN.
8. Mediante Carta N° 1371-2025-GR-AdP de fecha 24 de septiembre de 2025, el Concesionario presentó sus descargos al IFI y solicitó se le conceda el uso de la palabra, a fin de realizar un informe oral para sustentar dichos descargos. El mencionado informe se llevó a cabo el 20 de octubre de 2025 y posteriormente, mediante la Carta N.° 1610-2025-GR-AdP, de fecha 24 de octubre de 2025, el Concesionario remitió sus conclusiones posteriores al Informe Oral.
9. Mediante Memorando N° 00424-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 27 de octubre de 2025, la JFI solicitó a la JCA emitir pronunciamiento respecto de los argumentos técnicos formulados por AdP. En atención a dicha solicitud, mediante Memorando N° 00272-2025-JCA-GSF-OSITRAN de fecha 7 de noviembre de 2025, la JCA remitió a la JFI su correspondiente pronunciamiento técnico.
10. Mediante Informe N° 00227-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 17 de noviembre de 2025, se emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP), a través del cual la JFI concluyó que el Concesionario incurrió en la infracción prevista en el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS, debido al incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, referidos a los Niveles de Servicio del año 2023 en los Aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Tarapoto, Trujillo, Tumbes y Talara, conducta que configuró el incumplimiento de las cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4, el segundo párrafo del Anexo 5 y el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión, así como, el incumplimiento de los artículos 7 literal f) y 11 literal a) del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público.
11. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 000191-2025-GSF-OSITRAN de fecha 18 de noviembre de 2025, sustentada en el Informe N° 00178-2025-JFI-GSF-OSITRAN y en el Informe N° 00227-2025-JFI-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada), se resolvió lo siguiente:

“SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar la responsabilidad administrativa de entidad prestadora AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A. por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 35.2. del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN, debido al incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, referido a los Niveles de Servicio del año 2023 en los Aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Tarapoto, Trujillo, Tumbes y Talara, conducta que configuró el incumplimiento de las cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4, el segundo párrafo del Anexo 5 y el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú; así como, el incumplimiento de los artículos 7 literal f) y 11 literal a) del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte.

Artículo 2.- Sancionar a la entidad prestadora AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A. con una multa ascendente a 44.65 UIT, por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 35.2. del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN.”

12. El 18 de noviembre de 2025, mediante Oficio N° 15343-2025-GSF-OSITRAN se notificó al Concesionario la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 000191-2025-GSF-OSITRAN.
13. A través de la Carta N° 1865-2025-GR-AdP recibida el 11 de diciembre de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN para que se declare su nulidad; asimismo, solicitó se le conceda el uso de la palabra para exponer oralmente sus argumentos de defensa.
14. Por medio del Memorando N° 00507-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 12 de diciembre de 2025, la JFI remite a la Gerencia General con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica la carta mencionada en el párrafo anterior.
15. Mediante el Memorando N° 00542-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 16 de diciembre de 2025, la Gerencia de Asesoría Jurídica comunicó a la Gerencia General que el recurso de apelación presentado por AdP 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. En ese sentido, mediante Oficio N° 00435-2025-GG-OSITRAN notificado el 18 de diciembre 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.
16. Mediante el Memorando N° 00023-2026-GAJ-OSITRAN de fecha 13 de enero de 2026, la Gerencia de Asesoría Jurídica solicitó a la JCA que emita pronunciamiento respecto de los argumentos técnicos expuestos por AdP en su recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-GSF-OSITRAN.
17. Mediante Oficio N° 00006-2026-GG-OSITRAN notificado el 8 de enero de 2026, la Gerencia General concedió el uso de la palabra solicitado por el Concesionario en su recurso de apelación, programándose para el jueves 15 de enero de 2026 a las 11:00 horas, de manera no presencial.
18. Según lo programado, con fecha 15 de enero de 2026 el Concesionario hizo uso de la palabra ante la Gerencia General, exponiendo oralmente los argumentos vertidos en su recurso de apelación.
19. Mediante los Memorandos N° 00013-2026-JCA-GSF-OSITRAN y N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN del 16 y 26 de enero de 2026, respectivamente, la JCA atendió la solicitud formulada por la Gerencia de Asesoría Jurídica.

III. ANÁLISIS

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

III.1. Cuestiones Previas: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación

III.2. Análisis de los argumentos del Concesionario

III.2.1. Sobre la supuesta inexistencia del incumplimiento contractual

- III.2.2. Sobre la aplicación de una sanción administrativa al incumplimiento de una obligación de origen contractual
- III.2.3. Sobre la supuesta finalidad de imponer un castigo más gravoso
- III.2.4. Sobre la configuración de la infracción

III.1. Cuestiones Previas: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación

- 21. Al respecto, mediante el Oficio N° 00435-2025-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 221¹ 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).
- 22. 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.
- 23. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 11 de diciembre de 2025, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vence el 28 de enero del 2026.

III.2. Análisis de los argumentos del Concesionario

III.2.1. Sobre la supuesta inexistencia del incumplimiento contractual

III.2.1.1. Exigibilidad de los Niveles de Servicio en la prestación de servicios

- 24. AdP sostiene que no ha incurrido en el incumplimiento contractual por el cual fue sancionada, dado que el Contrato de Concesión establece que los Niveles de Servicio IATA solo son exigibles una vez ejecutadas las obras que permiten su cumplimiento y por tanto su verificación. En ese sentido, indica que los Niveles de Servicio se aplican exclusivamente a las Obras del Plan Maestro de Desarrollo (PMD), las cuales deben ejecutarse durante el Periodo Remanente (a partir del año 3 de la concesión), conforme lo establece el Anexo 8 del Contrato Concesión, el cual precisa que los Niveles de Servicio

¹ **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. Asimismo, el correo electrónico o, de ser el caso, la casilla electrónica, conforme al artículo 20 de la presente ley.
 - 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.
- (Texto según el artículo 113 de la Ley N° 27444)

“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”

IATA rigen únicamente para terminales de pasajeros planificados e implementados desde el año 3 de la concesión.

25. Señala que este criterio ha sido ratificado por el Tribunal Arbitral en el Caso N.º 0198-2019-CCL, el cual determinó que es improcedente medir niveles de servicio y aplicar penalidades por supuestos incumplimientos de Niveles de Servicio mientras AdP no haya ejecutado las obras correspondientes, pues resulta imposible cumplir con el Anexo 8 del Contrato de Concesión con la infraestructura existente. Por ello, AdP sostiene que los Niveles de Servicio deben evaluarse únicamente una vez concluidas las obras del PMD y no durante su ejecución o mientras se encuentran en proceso.

Análisis de los argumentos del Concesionario

26. Los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso se asientan en dos afirmaciones: de un lado, sostiene que el Contrato de Concesión establece que los Niveles de Servicio IATA solo son exigibles una vez ejecutadas las obras que permiten su cumplimiento y, de otro lado, alega que este criterio fue ratificado por el Tribunal Arbitral en el Caso N.º 0198-2019-CCL. En ese sentido, en este acápite se abordan ambos aspectos.

Sobre la exigibilidad de los Niveles de Servicio IATA en el marco normativo y contractual

27. El numeral 7.1.1 de la Cláusula 7.1 del Contrato de Concesión dispone que el Concesionario: *“está obligado a prestar los Servicios Aeroportuarios a los Usuarios y mantener la operatividad de la Infraestructura Aeroportuaria, acorde con los Requisitos Técnicos Mínimos.”*; definidos por la cláusula 1.105 como: *“(…) aquellos criterios mínimos de calidad consistentes con los Estándares Básicos, que el Concesionario debe mantener para el diseño, construcción, reparación, Mantenimiento y operación de los Aeropuertos estipulados en el Anexo 8 (…).”*
28. Es decir, la obligación de prestación del servicio sujetándose a los Requisitos Técnicos Mínimos debe ser cumplida durante la operación de los Aeropuertos. Esto queda claro en el Anexo 5 donde se estipula lo siguiente:

“Anexo 5

Operaciones que se llevan a cabo en los Aeropuertos

Las operaciones que se llevan a cabo en los Aeropuertos han sido clasificadas para efectos del presente Contrato en Operaciones Principales y Operaciones Secundarias.

Dichas operaciones deberán ser llevadas a cabo manteniendo los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del presente Contrato.”

[Subrayado agregado.]

29. Así, el marco contractual prescribe que el Concesionario está obligado a prestar los servicios aeroportuarios a los usuarios acorde con los Requisitos Técnicos Mínimos (en adelante, RTM), por lo que sus operaciones deben llevarse a cabo manteniendo tales requisitos. Sobre el particular, el Anexo 8 establece lo siguiente:

“Anexo 8

Requisitos Técnicos Mínimos

1. Requisitos Mínimos Técnicos para el Desarrollo de la Infraestructura Aeroportuaria
(…)

1.4 Terminal de Pasajeros

a) Niveles de Servicio

Las terminales de pasajeros deberán ser planificadas e implementadas en concordancia con los requisitos y características de los niveles de servicios "C" y "D" de IATA publicadas en la novena edición del "Airport Development Reference Manual" desde el año 3 de la concesión, siempre y cuando se efectúa y bajo el siguiente criterio:

Para los aeropuertos con un tráfico de pasajeros mayor o igual a los 350,000 pasajeros por año o para los aeropuertos que reciban Uno o más vuelos comerciales internacionales al mes aplicará en Nivel "C" IATA.

Para los aeropuertos con un tráfico de pasajeros mayor o igual a los 100,000 pasajeros por año pero menor a los 350,000 pasajeros anuales aplicará en Nivel "D" IATA.

Para este fin, se deberá cumplir con los siguientes Niveles de Servicio en las horas pico:

Análisis del Nivel de Servicio:

Se deberá medir los niveles de servicio y la capacidad del aeropuerto tomando en cuenta los 60 minutos más congestionados de un día rutinario.

El OSITRAN deberá realizar las mediciones de los niveles de servicio, por lo menos una vez al año.

Parámetros para obtener el Nivel de Servicio "C" y "D" de IATA:

Área de Check in	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área mínima por pasajero	1.2 m ²	1.1 m ²
Máxima tiempo de espera-Económico	30 minutos	30 minutos
Máxima tiempo de espera-Business	5 minutos	5 minutos

Área de Circulación	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Antes del Check in		
Área Mínima por pasajero	2.3 m ²	2.1 m ²
Velocidad mínima de circulación por pasajero	0.9 mts por seg.	1.2 mts por seg.
Después del Check in		
Área Mínima por pasajero	1.8m ²	1.6m ²
Velocidad mínima de circulación	1.1 mts por segundo	1.3 mts por segundo
Después de Migraciones		
Área mínima por pasajero	1.5 m ²	1.3 m ²
Velocidad mínima de circulación por pasajero	1.3 mts por seg.	1.5 mts por seg.
Migraciones (Salida)	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área mínima por pasajero	1.0 m ²	0.8
Máxima tiempo de espera	10 minutos	10 minutos
TUUA		
Área Mínima por pasajero	10 m ²	0.8
Máxima tiempo de espera	10 minutos	10 minutos
Sala de Embarque	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área Mínima por pasajero sentado	1.7 m ²	1.7 m ²
Área Mínima por pasajero de pie	1.2 m ²	1.2 m ²
Máxima tasa de ocupación	65%	80%
Sala de recojo de equipajes	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área Mínima por pasajero (1) (1) Asumiendo 40% de carritos	1.7 m ²	1.3 m ²
Migraciones (Llegadas)	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área mínima por pasajero	1.0 m ²	0.8
Máxima tiempo de espera	15 minutos	15 minutos
Seguridad	Nivel "C" IATA	Nivel "D" IATA
Área mínima por pasajero	1.0 m ²	0.8
Máxima tiempo de espera	10 minutos	10 minutos

(...)

En caso se requiera, los parámetros y requisitos relacionados a los niveles de servicios de IATA exigidos al Concesionario y planteados en el presente contrato podrán ser modificados de acuerdo a la última edición impresa del “Airport Development Reference Manual” de IATA.

(...)

Las mediciones de los parámetros relacionados a los niveles de servicio de IATA deberán de hacerse de acuerdo a la metodología establecida por IATA y publicada en su última versión, salvo que el OSITRAN haya aprobado alguna propuesta presentada por el CONCESIONARIO, acorde con el párrafo anterior. Para ambos casos, el Concesionario deberá realizar dichas mediciones como mínimo de manera semestral, sometiendo los resultados a el OSITRAN en un plazo máximo de 7 días útiles a partir de concluido la evaluación.

(...)”

30. En ese sentido, el Concesionario tiene la obligación de prestar sus servicios aeroportuarios a los usuarios cumpliendo con los RTM antes citados; en particular, en los terminales de pasajeros son aplicables los Niveles de Servicio IATA² los cuales deben ser medidos por el Ositrán una vez al año y por el Concesionario de manera semestral, bajo las reglas previstas en el Anexo 8 antes citado.
31. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el literal a del artículo 11 del Reglamento de Usuarios establece lo siguiente:

“Artículo 11.- Obligaciones de las Entidades Prestadoras

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras normas vigentes o en los respectivos contratos de concesión, son obligaciones de toda Entidad Prestadora las siguientes:

a. Prestar servicios con las especificaciones de calidad y cobertura establecidas en los respectivos contratos de Concesión y, de ser el caso, en el marco normativo vigente y disposiciones del OSITRAN. Asimismo, deberá mantener la operatividad de la infraestructura y servicios correspondientes, acorde con los requisitos técnicos mínimos, estándares mínimos y/o niveles de servicio establecidos en los respectivos contratos de Concesión y normativa aplicable.”

[Énfasis agregado.]

32. En línea con la obligación contractual, la citada reglamentación prescribe la obligación de las Entidades Prestadoras de prestar sus servicios con las especificaciones de calidad establecidas en sus respectivos contratos de concesión.
33. De acuerdo con lo expuesto, tanto el marco normativo como el contractual establecen la obligación del Concesionario de prestar el servicio cumpliendo con los Niveles de Servicio IATA, incluidos dentro de los RTM contemplados en el Anexo 8 del Contrato de Concesión.

Sobre lo resuelto por el Tribunal Arbitral en el Caso N° 0198-2019-CCL

34. En el Laudo Arbitral emitido en el Caso N° 0198-2019-CCL (en adelante, Laudo), el Tribunal Arbitral solo amparó la Pretensión Subordinada a la Primera Pretensión Principal de la demanda interpuesta por el Concesionario. Al respecto, el colegiado declaró que no procede la penalidad impuesta a AdP por no cumplir los Niveles de Servicio respecto de los Aeropuertos de Trujillo, Cajamarca, Chiclayo, Piura, Tarapoto y Talara, en periodos comprendidos entre los años 2015 y 2018.

² De conformidad con la cláusula 1.46 del Contrato de Concesión, International Airline Transport Association - IATA se encuentra comprendido dentro de la definición de Estándares Básicos.

35. De la revisión del Laudo se desprende lo siguiente:

- Como Pretensión Subordinada a la Primera Pretensión Principal, el Concesionario solicitó al Tribunal Arbitral que declare que no procede la penalidad impuesta respecto de los Aeropuertos de Trujillo, Cajamarca, Chiclayo, Piura, Tarapoto y Talara por no cumplir los Niveles de Servicio, basado en que dicho incumplimiento no le era imputable.
- El Concesionario sustentó su pretensión en los siguientes argumentos: (i) que se le está penalizando por no ejecutar determinadas obras, cuando las penalidades aplicadas por Ositrán no es por no ejecutar obras sino por incumplir con los Niveles de Servicio; (ii) que si bien la ejecución de la Fase 1 del Plan Maestro de Desarrollo (en adelante, PMD) no requería entrega de terrenos, dicha fase no hubiera permitido cumplir con los Niveles de Servicios en base al flujo de pasajeros; (iii) que no se puede atribuir el incumplimiento de Niveles de Servicio a la falta de infraestructura no ejecutada, pues tales fases no eran suficientes para cumplirlos.
- El Tribunal Arbitral recurrió a las reglas previstas en el Código Civil, entre otras, la interpretación objetiva, sistemática e integral; asimismo, destacó la importancia de la interpretación global que comprende la valoración del comportamiento posterior o sucesivo durante la ejecución del contrato y la interpretación funcional que propone valorizar el objeto o la naturaleza del contrato materia de interpretación.
- A partir de ellas, **el Tribunal enfatizó que de una lectura sistemática y funcional se deriva que la finalidad del Contrato de Concesión no son las obras en sí mismas, sino alcanzar determinados Niveles de Servicio.** En esa línea, las obras del Periodo Remanente también están destinadas a alcanzar dichos fines, entre los cuales se encuentran los Niveles de Servicio de IATA.
- Con relación a los PMD, el Tribunal señaló que estos fueron aprobados por el Concedente; siendo así, el hecho de que la demanda recibida haya sido mayor a la proyectada en dichos planes puede calificarse como una circunstancia superviniente e imprevista.
- A criterio del colegiado, dicha situación determinó un desfase en tanto las obras previstas en la Fase 1 de los PMD fueron diseñadas para una demanda menor. En esa línea, **el Tribunal concluyó que la realización de las obras de la Fase 1 no hubiese sido acorde a la naturaleza y objeto del Contrato, que es el cumplimiento de los Niveles de Servicio de IATA.**
- Por último, el colegiado destacó que esta situación de los aeropuertos no era desconocida por el Concedente y, por el contrario, fue admitida por el mismo, al aprobar los Términos de Referencias y actualizaciones de los PMD, así como incluir “Fases Intermedias” en algunos aeropuertos; cada una de las cuales son conductas relevantes al interpretar el Contrato siendo categorizadas como “actos propios”.
- Sobre la base de tal interpretación contractual, el Tribunal sostuvo que, **si una obra de los PMD no permite cumplir con los Requisitos Técnicos Mínimos (Niveles de Servicio IATA) previstos en el Anexo 8, no corresponde su ejecución, por cuanto no cumple con la finalidad del Contrato de Concesión que es alcanzar tales niveles.**
- Bajo dicha consideración, el Tribunal Arbitral amparó la Pretensión Subordinada a la Primera Pretensión Principal y, en consecuencia, declaró que no procede la penalidad impuesta al Concesionario por no cumplir con los Niveles de Servicio en los Aeropuertos de Trujillo, Cajamarca, Chiclayo, Piura, Tarapoto y Talara.

36. Como puede verse, en la controversia ventilada en sede arbitral **los hechos están relacionados con el incumplimiento de los niveles de servicio derivados de la no ejecución de las obras establecidas en los PMD**; es decir, están referidos a las inversiones. En torno a ello, **el fundamento del Tribunal Arbitral se asienta en la interpretación del Contrato de Concesión en el sentido que las obras tienen como propósito el cumplimiento de los niveles de servicio y, por ende, si con ellas no se alcanzaban tales niveles, su ejecución no hubiera estado acorde con el Contrato de Concesión**; en consecuencia, declara que no proceden las penalidades impuestas.
37. A diferencia de ello, en el presente procedimiento administrativo sancionador, **los hechos están relacionados con el incumplimiento de los niveles de servicio derivados de la operación de los aeropuertos**; es decir, no se analiza la ejecución de obras por el Concesionario. Respecto de tales hechos, **la primera instancia fundamenta su decisión**, entre otros, en el numeral 3.3.4.6.1 del "*Airport Development Reference Manual*" (en adelante, **ADRM**), **según el cual la obligación de mantener los Niveles de Servicio relativos a los Requisitos Técnicos Mínimos no se logra únicamente con la realización de obras** (construcción de infraestructura aeroportuaria), **sino con la ejecución de mejoras de naturaleza operativa** (es decir, aumentar los niveles de personal y/o mejorar las tasas de procesamiento) **o física** (es decir, mover los flujos de circulación fuera de un área de espera, reorganizar las colas para proporcionar más espacio o agregar más unidades de procesamiento). Bajo dicha consideración, ante la comisión de la infracción tipificada en el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS, la GSF declara la responsabilidad administrativa del Concesionario debido al incumplimiento de los Niveles de Servicio, conducta que configuró el incumplimiento de obligaciones establecidas en el Contrato de Concesión y en el Reglamento de Usuarios.
38. En otras palabras, en el arbitraje **los hechos analizados** no solo correspondían a periodos distintos³ al del presente caso, sino que **estaban referidos a la conducta desplegada por el Concesionario respecto de la ejecución de obras de los PMD; de ahí que los fundamentos de la decisión arbitral versaron sobre dicha materia**. Siendo así, **el criterio adoptado por el Tribunal Arbitral para resolver esa controversia no resulta aplicable ni puede extenderse al presente caso, donde lo que se analiza es la conducta del Concesionario respecto de la operación de los aeropuertos**.
39. Así lo considera también la JCA en el Memorando N° 00013-2026-JCA-GSF-OSITRAN, donde precisa que el Informe N° 002-2017-JFI-JCA-GSF-OSITRAN que sustentó la aplicación de las penalidades por incumplimiento de niveles de servicio -materia del Laudo- evaluó dicho incumplimiento a partir del contenido de los PMD vigentes que establecían fechas para la puesta en operación de los nuevos terminales de pasajeros; es decir, ejecución de inversiones. De otro lado, en dicho memorando se refieren a la cuestión en discusión del presente procedimiento indicando lo siguiente:
- "22. De lo expuesto, podemos concluir que, el presente procedimiento administrativo sancionador aborda el incumplimiento de niveles de servicio desde el enfoque de verificación de cumplimiento de obligaciones contractuales en materia de operación de los aeropuertos al ser una de las prestaciones delegadas en la concesión.**
- 23. Asimismo, se ha considerado que, no existe instrumento legal ni normativo que habilite al concesionario a incumplir los niveles de servicio, por lo contrario, el contrato de concesión es claro en establecer que los Requisitos Técnicos Mínimos son aplicables a la etapa de operación, lo cual cobra mayor relevancia para el caso de los niveles de servicio, al haber**

³ El arbitraje recae en periodos que van del 2015 al 2018 y el presente procedimiento sancionador está referido al año 2023.

establecido la obligación de que tanto el concesionario como el Ositrán realicen mediciones anuales (...)."

[Énfasis y subrayado agregado.]

40. Por las consideraciones expuestas, queda claro que el Contrato de Concesión establece la obligación del Concesionario de prestar el servicio cumpliendo con los Niveles de Servicio IATA, incluidos dentro de los RTM contemplados en el Anexo 8; lo cual no contradice el criterio adoptado por el Tribunal Arbitral en el Caso N° 0198-2019-CCL donde la controversia estaba referida al incumplimiento de Niveles de Servicio derivado de la falta de ejecución de obras del PMD. Siendo así, corresponde desestimar los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.1.2. Sobre la obligación del Concesionario de cumplir los Niveles de Servicio

41. El Concesionario señala que la obligación de cumplir los Niveles de Servicio no se logra únicamente con la ejecución de obras que incluso pueden resultar insuficientes, sino que también puede requerir mejoras de naturaleza operativa y física. No obstante, AdP alega que, en el marco de un contrato de concesión cofinanciado donde las inversiones son asumidas por el Concedente, estas inversiones se encuentran sujetas además a la normativa de [invierte.pe](https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml), lo que implica años de gestiones para el desarrollo de las inversiones, agravada por las limitaciones de la infraestructura aeroportuaria actual, diseñada entre las décadas de 1950 y 1960.
42. Frente a estas restricciones, AdP afirma haber implementado mejoras orientadas a ampliar la capacidad real de los Terminales de Pasajeros, logrando mejoras de desempeño de los parámetros de Nivel de Servicio, conforme a las mediciones realizadas por la propia AdP y a las evaluaciones efectuadas por la IATA. Sin embargo, advierte que, al tratarse de terminales que no fueron diseñados conforme a los lineamientos del Airport Development Reference Manual (ADRM), no resulta posible cumplir de manera sostenida con dichos estándares, cuyo cumplimiento, según lo previsto en el Contrato de Concesión y en el Laudo del Caso Arbitral N.º 0198-2019-CCL, está asociado a la implementación de edificaciones planificadas, diseñadas y construidas bajo esos criterios.
43. En ese contexto, AdP refiere que desarrolló intervenciones estratégicas en los terminales permitiendo la presencia de oferta y servicios comerciales que elevaran la calidad de los servicios y que procurasen incrementar o mantener la capacidad de operaciones. A criterio de ADP la reconfiguración de usos en los ambientes de los terminales mejoró en la mayoría de ellos el desarrollo de los flujos e incrementó la capacidad real de las áreas de proceso y preservó como mínimo las áreas de cola y procesamiento presentes al 2020. A su criterio, estas reconfiguraciones derivaron en el incremento de m2 operacionales o preservación de los existentes.
44. Sobre este punto, sostiene que, si bien la metodología de medición estipula que el inventario de asientos y conteo de ocupantes excluye a los presentes en las áreas comerciales, en términos reales, la oferta comercial actúa como un factor mitigante de la congestión; así, el Concesionario considera que las áreas comerciales en la práctica alivian la carga de ocupación de las salas de embarque incidiendo en su capacidad real.
45. Además, afirma que realizó reconfiguraciones y ampliaciones en los controles de seguridad permitiendo mejoras en el área de cola y la asignada al control; además mejoró la presencia de oferta *retail* buscando con ello optimizar el uso del área destinada a las circulaciones sin afectar los flujos de los pasajeros.

Análisis de los argumentos del Concesionario

46. De lo expuesto por el Concesionario se advierte que, si bien reconoce que el cumplimiento de Niveles de Servicio puede requerir mejoras de naturaleza operativa y física, alega que tratándose de una concesión cofinanciada la ejecución de obras está sujeta a normativa de inversión pública que implica demoras, lo que agrava las limitaciones de la infraestructura aeroportuaria. Según AdP, en ese contexto no le resulta posible cumplir de manera sostenida con los Niveles de Servicio de acuerdo con el Contrato de Concesión y el Laudo Arbitral; no obstante, señala que ha realizado mejoras orientadas a ampliar la capacidad real de los terminales y, además, ha efectuado intervenciones estratégicas en los terminales permitiendo la presencia de oferta comercial que elevan la calidad de los servicios. Al respecto, AdP considera que, si bien la metodología de medición del inventario de asientos y conteo de ocupantes excluye a los presentes en las áreas comerciales, en términos reales, las áreas comerciales alivian la carga de ocupación de las salas de embarque.
47. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la conducta sancionada por la Resolución Impugnada es el incumplimiento de los Niveles de Servicios en el año 2023, de acuerdo con la medición realizada por Ositrán a través de la empresa IATA. Los resultados de esta medición se encuentran detallados en el Anexo 1 del Informe de Hallazgo, donde se detalla por cada aeropuerto los Niveles de Servicio que sí fueron cumplidos y los que fueron incumplidos, siendo estos últimos los que dieron lugar al presente procedimiento administrativo sancionador.
48. Esto es relevante en la medida que dicho documento evidencia que existen Niveles de Servicio que sí fueron cumplidos, lo que demuestra que no se trata de estándares cuyo cumplimiento sea imposible. La problemática expuesta por AdP relacionada con las demoras asociadas a las inversiones en el marco de una concesión cofinanciada está vinculada con la ejecución de las obras, aspecto que, se reitera, no es materia del presente procedimiento administrativo sancionador.
49. En efecto, de acuerdo con la Resolución Impugnada y el numeral 26.6.3 del Informe Final del Procedimiento, la primera instancia fundamenta su decisión en el numeral 3.3.4.6.1 del ADRM donde queda claro que **los Niveles de Servicio no se alcanzan únicamente con la realización de obras sino con la ejecución de mejoras de naturaleza operativa** (es decir, aumentar los niveles de personal y/o mejorar las tasas de procesamiento) **o física** (es decir, mover los flujos de circulación fuera de un área de espera, reorganizar las colas para proporcionar más espacio o agregar más unidades de procesamiento).
50. Bajo la premisa de que la gestión del Concesionario en la operación de los aeropuertos incide en el cumplimiento de los Niveles de Servicio, es importante recordar que los parámetros establecidos se determinan en función del número de personas presentes; así lo explica la JCA en el Memorando N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN, donde precisa lo siguiente:
- “Si bien, para determinados procesos pudo haber un incremento de áreas, debe quedar claro que el nivel de servicio en evaluación es **m2 por pasajero** y se obtiene dividiendo el área operativa por el número de personas presentes:*
- $$\text{Nivel de servicio (m2/persona)} = \text{Área Operativa} / \text{N° Personas}$$**
- Por lo tanto, el nivel de servicio es inversamente proporcional al número de personas en cola, en ese sentido, los incumplimientos obedecieron en algunos casos al incremento de la demanda y/o a la baja tasa de procesamiento, factores atribuibles a AdP, conforme se ha expuesto en el informe el hallazgo.”*
51. Siendo así, al detectar el incumplimiento no se evalúa la configuración de los espacios en sí misma, sino los valores que arroja la medición. En efecto, la obligación establecida es respetar los estándares del numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión; de manera que, si bien en algunos procesos pudieron incrementarse las áreas, esto no fue suficiente

para alcanzar los Niveles de Servicio, dado que los incumplimientos obedecieron al incremento de la demanda y/o a la baja tasa de procesamiento que pudieron ser gestionados por el Concesionario con otras mejoras de naturaleza operativa o física, como exige el ADRM.

52. Por las consideraciones antes indicadas, corresponde desestimar los argumentos del concesionario en este extremo de su recurso de apelación.

III.2.1.3. Sobre la reducción del área operativa en las salas de embarque

53. Partiendo de lo expuesto, el Concesionario afirma que el cálculo realizado por el Ositrán para determinar la reducción de salas de embarque se desarrolla sobre base de fuente desconocida, ya que los niveles de servicio no declaran los datos “Ampliación de Sala de Embarque”, “Ampliación de Restaurante”, ni “Reducción de Área Operativa en Sala de Embarque”; por el contrario, declaran m2 de sala disponible. En ese sentido, ADP sostiene lo siguiente:

Respecto del Aeropuerto de Cajamarca:

El Concesionario alega que en sus mediciones los m2 de la sala de embarque progresan desde el primer semestre del 2022 al segundo semestre del 2023. Además, respecto de las mediciones de IATA ven una progresión de los m2 de 220 en el año 2022, a 275 en el año 2023. En ese sentido, considera que el análisis del Ositrán no es correcto.

Respecto del Aeropuerto de Tumbes:

AdP señala que en sus mediciones los m2 de la sala de embarque no han variado desde el primer semestre del 2022 al segundo semestre del 2023. Además, respecto de las mediciones de IATA observan que los m2 de 192 en el año 2022, no han variado puesto que también son 192 en el año 2023. En ese sentido, considera que el análisis del Ositrán no es correcto.

Respecto del Aeropuerto de Talara:

El Concesionario señala que, si bien las mediciones de IATA declaran una reducción, esto se contradice con la información correspondiente a sus propias mediciones donde no hay variación en el metraje. En ese contexto, AdP considera que existe una contradicción dado que la sala no fue modificada durante el 2022 ni el 2023.

54. De acuerdo con su análisis, AdP alega que resulta errónea la aseveración del Ositrán respecto de la reducción de salas de embarque en favor del desarrollo de oferta comercial, pues considera que en el Aeropuerto de Cajamarca fueron ampliadas, mientras que en los Aeropuertos de Tumbes y Talara no se modificaron.

Análisis de los argumentos del Concesionario

55. Tal como se indicó previamente, los Niveles de Servicio no evalúan la configuración de los espacios *per se*, sino los valores que arroja la medición. En ese sentido, al igual que en los casos en que se incrementó el área, en aquellos aeropuertos en los que se identificó una reducción del área debido a la presencia de oferta comercial tampoco se evaluó dicha acción como un incumplimiento de los Niveles de Servicio en sí mismo. Lo que evidencia la reducción es que dichas acciones específicas van en desmedro de los estándares exigidos para la operación de los aeropuertos, máxime considerando que incluso el incremento, en algunos casos, puede resultar insuficiente.
56. En línea con lo expuesto, queda claro que las ampliaciones o reducciones de áreas no constituyen en sí mismos Niveles de Servicio y, por ende, no son tales las conductas sancionadas en el presente procedimiento administrativo sancionador. Lo analizado por la primera instancia respecto de las reducciones de espacios se desarrolla extensamente en

los numerales 26.6.4 al 26.6.28 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada, de los cuales se citan los siguientes extractos:

(...)

26.6.12. Con relación a los contratos comerciales, considerando que el Concesionario tiene la obligación de mantener los Requisitos Técnicos Mínimos, le correspondía adoptar un deber de cuidado para que estos se encuentren garantizados, en ese sentido, considerando que existe esta exigencia contractual y normativa (en virtud del RUITUP), entonces en una conducta diligente, debió gestionar de la mejor manera la suscripción de dichos contratos comerciales, incorporando cláusulas que permitan adoptar cambios a fin de garantizar el cumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos.

26.6.13. Lo anterior no supone un desconocimiento de la autonomía para suscribir esos contratos, sino que comprende una actuación diligente de dicha libertad contractual considerando que dentro de sus obligaciones tiene a su cargo cumplir con los Requisitos Técnicos Mínimos, lo cual, no se limita a la ejecución de Obras sino a la gestión física y operativa de la infraestructura, siendo un componente de la infraestructura los espacios que se brinda a los privados mediante los contratos comerciales.

26.6.14. En ese sentido, al tener una obligación de gestión a fin de cumplir los Requisitos Técnicos Mínimos, desde luego que ello implica gestionar de forma diligente estos contratos comerciales a fin de no afectar los RTM; aspecto que no ha tomado en cuenta AdP, advirtiéndose de esta manera una conducta no diligente por parte del Concesionario.

26.6.15. Ahora bien, con relación a que los espacios comerciales podrían verse reducidos dejando de lado las necesidades comerciales del usuario y la condición cofinanciada, corresponde mencionar que la posible reducción de oferta comercial o la posible reducción de ingresos (que podrían impactar en la concesión cofinanciada) no resulta una justificación para que se incumpla la obligación que tiene el Concesionario de mantener los Requisitos Técnicos Mínimos, considerando que el objetivo de la concesión ha sido “mejorar la calidad de los servicios”, como señala el Contrato de Concesión:

(...)

26.6.16. En ese sentido, atendiendo a que el proceso de promoción de la inversión privada que conllevó a la concesión de AdP tuvo precisamente como objeto mejorar la calidad de los servicios, siendo los Requisitos Técnicos Mínimos criterios mínimos de calidad, la oferta comercial no puede suponer que se incumpla el objeto por el cual se ha generado la concesión. Máxime, cuando estos contratos comerciales no han sido gestionados de manera diligente por AdP a fin de no afectar precisamente los Requisitos Técnicos Mínimos.

(...)”

[Énfasis y subrayado agregado.]

57. Como puede verse, en aquellos casos en que la medición realizada arroja que los Niveles de Servicio no son alcanzados y esta situación ocurre en aeropuertos donde las áreas operativas fueron reducidas para destinarlas a oferta comercial, tal reducción no se condice con una actuación diligente de AdP respecto de su obligación de cumplir con los Requisitos Técnicos Mínimos del Anexo 8 del Contrato de Concesión. Por tanto, la reducción de áreas revela un actuar del Concesionario que, además, resulta inconsistente con sus argumentos sobre las limitaciones de la infraestructura aeroportuaria.
58. En torno a las reducciones específicas identificadas en los Aeropuertos de Cajamarca, Tumbes y Talara, en el Memorando N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN la JCA señala lo siguiente:

“Con relación al cuestionamiento de la fuente de los cálculos realizados por la JCA, debemos recordar que, AdP es el administrador de la infraestructura aeroportuaria y como parte de su obligación debe contar con los planos históricos y actualizados de los aeropuertos.

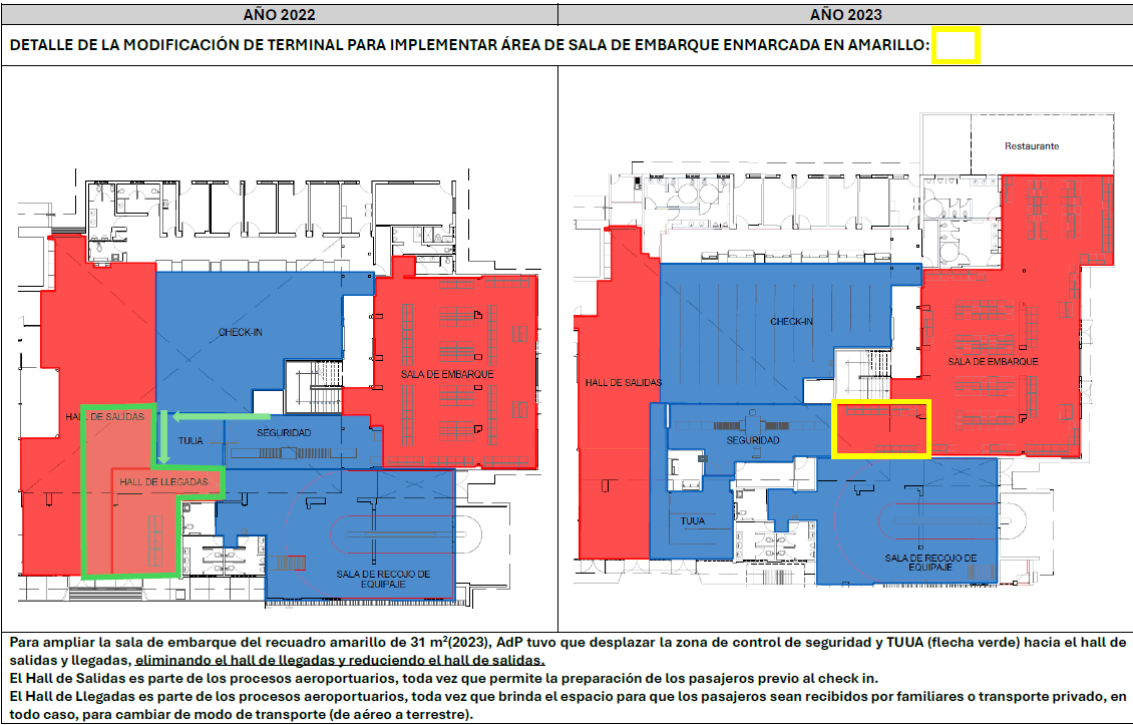
En ese sentido, estas áreas fueron determinadas a partir de los planos remitidos por AdP con:

Planos con la configuración de terminales existente en el año 2022: **Carta N° 893-2022-GR-AdP con fecha 10 agosto de 2022**, con los cuales remite sus mediciones de niveles de servicio, y adjunta como parte de su entregable los planos de las terminales.

Planos con la configuración de terminales existente en el año 2023: **Carta N°1446-2023-GR-AdP de fecha 12 de octubre de 2023 y Carta N° 1463-2023-GR-AdP de fecha 16 de octubre**, planos que fueron solicitados mediante Oficio N°08373-2023-GSF-OSITRAN de fecha 20 de setiembre de 2023.

Finalmente, si bien el comparativo de áreas comerciales versus reducción de áreas operativas, NO CONSTITUYE UN PARÁMETRO DE NIVEL DE SERVICIO, a continuación, podremos visualizar de manera gráfica la reducción de áreas operativas generadas por la implementación de restaurantes, obtenido a partir de los planos proporcionados por AdP (...)"

59. La reducción en el caso del Aeropuerto de Cajamarca es la siguiente, según lo indicado en el Memorando N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN:



60. La reducción en el caso del Aeropuerto de Tumbes es la siguiente, según lo indicado en el Memorando N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN:

AÑO 2022: Aeropuerto de Tumbes



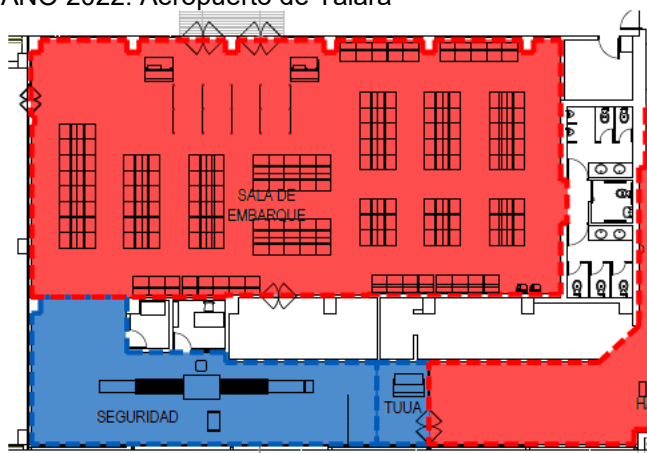
AÑO 2023: Aeropuerto de Tumbes



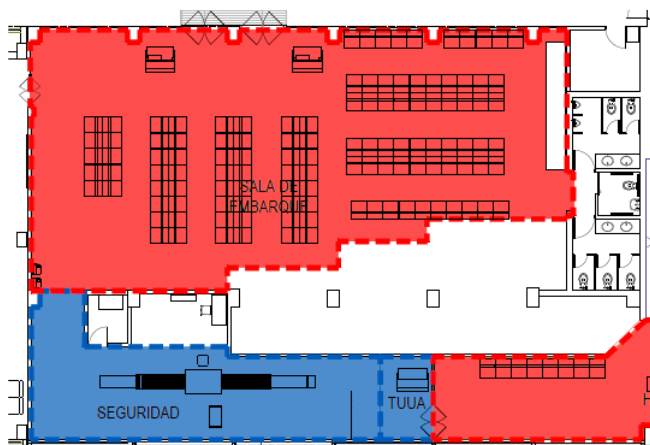
REDUCCIÓN DE ÁREA OPERATIVA: EN AZUL

61. Con relación al Aeropuerto de Talara, según lo indicado en el Memorando N° 00024-2026-JCA-GSF-OSITRAN: “Las obras para la implementación del restaurante en sala de embarque, iniciaron en el año 2023, toda vez que, para el mes de 12 de diciembre de 2023, fecha en la que la empresa IATA realizó las mediciones de niveles de servicio in situ, ya se encontraban instalados los cerramientos destinados a este fin (implementación de restaurante), es decir, en el 2023 ya existía la condición advertida “reducción de área operativa para dar lugar a área comercial”. La reducción en ese caso es la siguiente:

AÑO 2022: Aeropuerto de Talara



2023/2024: Aeropuerto de Talara



REDUCCIÓN DE ÁREA OPERATIVA VERDE (el área en verde es parte del restaurante)”

62. En ese sentido, si bien AdP alega que la información de sus propias mediciones no revela reducciones en ninguno de los tres aeropuertos, que tampoco se observan reducciones en la información de IATA sobre los Aeropuertos de Cajamarca y Tumbes, y que es contradictoria la reducción identificada por IATA respecto del Aeropuerto de Talara; tales alegaciones quedan desvirtuadas por cuanto la información que da cuenta de la reducción de áreas proviene de los planos remitidos por el propio Concesionario, a través de las Cartas N° 893-2022-GR-AdP, N°1446-2023-GR-AdP N° 1463-2023-GR-AdP.
63. Por las consideraciones antes indicadas, corresponde desestimar los argumentos del concesionario en este extremo de su recurso de apelación.

III.2.1.4. Sobre la sanción aplicable

64. De otro lado, el Concesionario cuestiona el hecho que en el numeral 33 del Informe Final del Procedimiento se califica la supuesta infracción como grave con sustento exclusivo en el RIIS, sin desarrollar el debido análisis ni motivación que justifique dicha calificación, lo que a su criterio vulnera su derecho de contradicción y su derecho de defensa.
65. Adicionalmente, el Concesionario cuestiona la cuantificación de la sanción impuesta, alegando que en las instalaciones puestas a disposición de los operadores aeronáuticos se mantuvieron o incrementaron los m2 disponibles. En torno a ello, se pronuncia sobre el perjuicio vinculado a los tiempos de afectación a los pasajeros en los Aeropuertos de Chiclayo, Trujillo y Tumbes; y, sobre el perjuicio vinculado al área mínima por pasajeros en los Aeropuertos de Cajamarca, Chiclayo, Iquitos, Piura, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo y Tumbes.

Análisis de los argumentos del Concesionario

66. Al respecto, cabe indicar que son inexactas las afirmaciones vertidas por el Concesionario sobre la supuesta vulneración del derecho de contradicción y defensa. En efecto, si bien en el numeral 33 del Informe Final del Procedimiento solo se especifica que se trata de una infracción grave, dicho numeral corresponde a la sección E de ese informe donde se analiza la determinación de la sanción aplicable a partir del cálculo de la multa que tiene como sustento los Anexos I y II del RIIS.
67. Específicamente, en el numeral 31 del Informe Final del Procedimiento se menciona que ante la infracción prevista en el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS, la multa se determina aplicando la metodología de una multa Ad Hoc, siendo que uno de sus diferentes componentes para su cálculo es la gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido cuyo insumo es la tipificación legalmente establecida que proviene del RIIS.

68. Por tanto, deben ser desestimados los argumentos del Concesionario referidos a que se ha vulnerado su derecho de contradicción y defensa.

III.2.1.4. Sobre el incumplimiento de los Niveles de Servicio

69. El Concesionario hace referencia a la cuantificación de la sanción sobre la base de incumplimientos documentados en la medición de IATA y expone su posición en el sentido que las instalaciones mantuvieron o incrementaron los m2 disponibles a la emisión del Laudo y, en ese sentido, han mejorado las condiciones ofrecidas. Para tal efecto, menciona los incumplimientos vinculados con el tiempo de afectación a los pasajeros y los vinculados al área mínima por pasajero.

A. Tiempo de afectación a los pasajeros

70. El siguiente cuadro contiene el detalle de los argumentos del Concesionario en este extremo:

Cuadro N° 1
Argumentos de AdP sobre el tiempo de afectación a los pasajeros

ARGUMENTOS POR AEROPUERTO	
Aeropuerto de Chiclayo	
<ul style="list-style-type: none"> Migraciones Llegada: 	<p>El Concesionario señala que el control migratorio es operado por la Dirección General de Migraciones (en adelante, Migraciones), que no disponen de equipos ni tecnología requerida para atender un vuelo de llegada que requiere la atención del 100% de pasajeros de llegada en simultáneo. Señala que IATA reconoce que los tiempos mejoraron, sin embargo, para cumplir el RTM se requiere de renovación tecnológica por parte de Migraciones, lo que está fuera de su control.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las mejoras respecto del 2022 y a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento por parte de un tercero, en particular, de una entidad gubernamental.</p>
Aeropuerto de Trujillo	
<ul style="list-style-type: none"> Migraciones Llegada: 	<p>El Concesionario señala que el control migratorio es operado por la Dirección General de Migraciones (en adelante, Migraciones), que no disponen de equipos ni tecnología requerida para atender un vuelo de llegada que requiere la atención del 100% de pasajeros de llegada en simultáneo. Señala que IATA reconoce que los tiempos mejoraron, sin embargo, para cumplir el RTM se requiere de renovación tecnológica por parte de Migraciones, lo que está fuera de su control.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las mejoras respecto del 2022 y a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento por parte de un tercero, en particular, de una entidad gubernamental.</p>
Aeropuerto de Tumbes	
<ul style="list-style-type: none"> Control de TUUA: 	<p>El Concesionario señala que, de acuerdo con la información de IATA, debido a un retraso en el vuelo de SKY se postergó el acceso de dichos pasajeros a la sala de embarque, por lo que el área de cola del proceso se saturó.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las circunstancias particulares de la situación vinculada al retraso de SKY y a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento del itinerario de vuelos.</p>

B. Área mínima por pasajero

71. El siguiente cuadro contiene el detalle de los argumentos del Concesionario en este extremo:

Cuadro N° 2
Argumentos de AdP sobre el área mínima por pasajero

ARGUMENTOS POR AEROPUERTO	
Aeropuerto de Cajamarca	
<ul style="list-style-type: none"> Control de Seguridad: 	<p>El Concesionario señala que se realizaron mejoras en la ubicación y estructura del área de cola lo cual fue advertido por IATA, sin embargo, el Nivel de Servicio no se cumple cuando coinciden hasta tres vuelos con salidas muy cercanas lo que se deriva de desfases en el itinerario planificado, pues la capacidad declarada a la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) es de máximo de dos vuelos dentro de un espacio de 60 minutos. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha y hora de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de la mejora de las instalaciones, a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento del itinerario de vuelos, a la inviabilidad de exponer las circunstancias particulares acontecidas en el momento de la medición de IATA y a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Sala de Embarque: 	<p>El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. AdP agrega que se realizaron mejoras en el espacio disponible lo cual fue advertido por IATA, sin embargo, el Nivel de Servicio no se cumple cuando coinciden hasta tres vuelos con salidas muy cercanas lo que se deriva de desfases en el itinerario planificado, pues la capacidad declarada a DGAC es de máximo de dos vuelos dentro de un espacio de 60 minutos. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha y hora de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones, a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido, al reconocimiento de IATA respecto de la mejora de las instalaciones, a la inviabilidad de exponer las circunstancias particulares acontecidas en el momento de la medición de IATA y a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.</p>
Aeropuerto de Chiclayo	
<ul style="list-style-type: none"> Check In: 	<p>El Concesionario señala que mientras aerolíneas como LATAM y COPA cumplen con el parámetro, la aerolínea SKY no lo hace debido a la alta afluencia de pasajeros en los momentos iniciales del proceso, indicando que el itinerario de SKY aprobado por la DGAC no existía cruce de vuelos con las otras aerolíneas y que las reprogramaciones no están bajo su control. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023.</p> <p>AdP agrega que dicha área del terminal no puede ser ampliada ni reconfigurada por la zona en la que se encuentra.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones, al reconocimiento de IATA respecto de la inviabilidad de reconfiguración del espacio y a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Control de Seguridad: 	<p>El Concesionario señala que, de acuerdo con la información de IATA, ocasionalmente surgen situaciones extraordinarias de congestión.</p>

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de la situación extraordinaria que conllevó el incumplimiento del parámetro y a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.

- Sala de Embarque:

El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

Aeropuerto de Iquitos

- Check In:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Control de TUUA:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Control de Seguridad:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Sala de Embarque:

El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Afirma también que según lo indicado por IATA el espacio no cumple con los requisitos mínimos y que la eliminación de asientos del operador de alimentos y bebidas va en detrimento de la experiencia del pasajero.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.

Aeropuerto de Piura

- Check In:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición. Afirma también que según lo indicado por IATA el espacio incumple los requisitos y que con un mínimo incremento del área de cola y la evolución del proceso de facturación hacia opciones remotas y de auto check in el espacio sería suficiente.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Control de TUUA:

<p>El Concesionario señala que según lo indicado por IATA el espacio incumple los requisitos pese al incremento de los m2 asignados al proceso y considera poco viable una nueva ampliación.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la ampliación de m2 llevada a cabo para el desarrollo del proceso y a la limitación reconocida por IATA para poder ampliar esa área.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sala de Embarque: <p>El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Afirma también que según lo indicado por IATA el espacio incumple los requisitos cuando los vuelos de salida coinciden, es decir, en condiciones que están fuera de su control y que la presencia del operador de alimentos y bebidas con el aporte de número de asientos contribuye a la experiencia del pasajero. AdP agrega que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.</p>
<p>Aeropuerto de Pucallpa</p> <ul style="list-style-type: none"> Sala de Embarque: <p>El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Afirma también que según lo indicado por IATA el espacio incumple los requisitos, sin embargo, reconoce una mejora en términos de espacio por pasajero y número de asientos disponibles. AdP agrega que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.</p>
<p>Aeropuerto de Talara</p> <ul style="list-style-type: none"> Sala de Embarque: <p>El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. AdP advierte contradicciones en los planos utilizados por IATA, precisando que la sala no fue modificada. Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.</p>
<p>Aeropuerto de Tarapoto</p> <ul style="list-style-type: none"> Check In: <p>El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.</p> <p>Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sala de Embarque: <p>El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023.</p>

AdP agrega que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.

Aeropuerto de Trujillo

- Check In:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Migraciones Salidas:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición. AdP afirma que según lo indicado por IATA no se cumple el parámetro porque no existe un espacio de cola definido específicamente para migraciones.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Control de Seguridad:

AdP agrega que según lo indicado por IATA se incumple el parámetro pese al procesamiento rápido y espera breve dado que no se cuenta con suficiente espacio para desarrollo de la cola.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.

- Sala de Embarque:

El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. AdP agrega que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.

- Recojo de equipajes:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición. AdP afirma que según lo indicado por IATA el espacio que alberga la faja es reducido con relación al número de pasajeros, respecto de lo cual el Concesionario refiere que no es posible ampliar dicha área.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la imposibilidad física y contractual de extender el área para este proceso.

Aeropuerto de Tumbes

- Check In:

El Concesionario señala que, de acuerdo con la información de IATA, debido a un retraso en el vuelo de SKY se postergó el inicio del check in, por lo que el área de cola del proceso se saturó.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las circunstancias particulares de la situación vinculada al retraso de SKY y a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento del itinerario de vuelos.

- Control TUUA:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición. AdP afirma que según lo indicado por IATA el incumplimiento del parámetro responde a que se registró un retraso de dos horas del vuelo de SKY mientras que el vuelo de LATAM se procesó según lo programado, lo que conllevó que se tuviera que esperar al inicio del embarque de LATAM para el control TUUA de SKY.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las circunstancias particulares de la situación vinculada al retraso de SKY, a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento del itinerario de vuelos y a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Control de Seguridad:

El Concesionario señala que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. Además, refiere que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición. AdP afirma que según lo indicado por IATA el incumplimiento del parámetro responde a que se registró un retraso de dos horas del vuelo de SKY mientras que el vuelo de LATAM se procesó según lo programado, lo que conllevó que se tuviera que esperar al inicio del embarque de LATAM para el control TUUA de SKY.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado al reconocimiento de IATA respecto de las circunstancias particulares de la situación vinculada al retraso de SKY, a la imposibilidad de AdP de controlar el cumplimiento del itinerario de vuelos y a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones.

- Sala de Embarque:

El Concesionario señala que no queda claro cuál es el Nivel de Servicio incumplido por cuanto, pues la información de IATA solo alerta sobre el incumplimiento del parámetro espacio unitario por pasajero, sin identificar cuál de los parámetros específicos se ha incumplido. Además, refiere que la información de los m2 de IATA es errónea pues es inconsistente con sus propias mediciones del segundo semestre del 2023. AdP agrega que no cuenta con la información de fecha de medición por lo que no le es posible determinar las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición.

Por tanto, considera que no procede la aplicación de una sanción atendiendo a lo dispuesto en el Laudo, aunado a la discrepancia entre las mediciones del área total de IATA y sus propias mediciones y a la indefinición del Nivel de Servicio incumplido.

Análisis de los argumentos del Concesionario

72. De los argumentos del Concesionario se desprende que describen su posición respecto de la medición de los Niveles de Servicio en los diferentes aeropuertos. Al respecto, el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión establece que los Niveles de Servicio se miden: “tomando en cuenta los 60 minutos más congestionados de un día rutinario”; además, estipula que tanto AdP como Ositrán deben realizar mediciones, siendo que el Concesionario debe realizarlas mínimamente dos veces al año y el Ositrán mínimamente una vez al año.

73. En torno a este punto, en el Informe de Hallazgo se señaló lo siguiente:

“35. Como indicáramos, el enfoque basado en determinar un “día rutinario” tiene como finalidad que la evaluación se lleve a cabo en un día típico de alta demanda, en que el volumen de pasajeros es lo suficientemente elevada como para tensionar las instalaciones, pero sin llegar al máximo de tráfico del año, ya que ello no sería representativo de las condiciones usuales del aeropuerto. Este criterio se sustenta en el ADRM 12 de IATA que señala:

(...)

36. Considerando que la estimación realizada corresponde a la mejor aproximación a la demanda del día promedio, puede haber varios días en el año susceptibles de ser

utilizados para realizar las mediciones de niveles de servicio como lo especifica el ADRM 12:

(...)

37. En dicha medida, **la operación del terminal de pasajeros debe mantener el nivel de servicio óptimo no solo los días de menor demanda, sino también los días típicos de alta demanda a lo largo de año, excluyendo los periodos de actividad extrema.**

(...)

39. Por lo tanto, **las mediciones de niveles de servicio fueron realizadas por Ositrán conforme a lo requerido en el Contrato de Concesión, habiéndose tomado en cuenta las definiciones del literal a), numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión, respecto a tomar en cuenta los 60 minutos más congestionados de un día rutinario.**

40. Con relación a la hora de medición, Ositrán también consideró lo señalado en el Contrato de Concesión, toda vez, **luego de haber determinado el día de medición, procedió a analizar la programación de vuelos y determinar la hora pico, como se muestra en el Primer Entregable del servicio de medición.”**

[Énfasis agregado.]

74. Del texto citado se advierte que la medición de los Niveles de Servicio en un día rutinario corresponde a un día típico de alta demanda, en que el volumen de pasajeros es lo suficientemente elevado como para tensionar las instalaciones, pero sin llegar al máximo de tráfico del año, criterio que se sustenta en el ADMR.
75. Ahora bien, en el Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se citó el Memorando N° 272-2025-JCA-GSF-OSITRAN indicando lo siguiente:

“18. (...) el atraso o adelanto de frecuencias es parte de la operación normal de la industria y se produce diariamente en todos los aeropuertos a nivel mundial. Es por ello que, estos eventos no han sido clasificados como una Circunstancia Imprevista en la Norma Técnica Complementaria NTC 001-2022 Procedimientos de Aprobación de Programaciones de Vuelos y de Coordinación de Operaciones de Aviación Civil hacia/desde Aeropuertos del Perú:

6. DEFINICIONES

(...)

Circunstancias imprevistas: Situaciones imprevisibles e inevitables, ajenas al normal desenvolvimiento de la actividad del operador aéreo/compañía aérea que impiden que el vuelo se lleve a cabo o que se retrase o adelante, tales como: causas meteorológicas, desastres naturales, cenizas de volcán, impactos de aves, fallas técnicas no correspondientes al mantenimiento programado de la aeronave o causadas por pasajeros o terceros en el momento del vuelo, fallas de los equipos de soporte en tierra, cierres imprevistos de aeropuertos o de pistas y restricciones imprevistas en la infraestructura aeroportuaria, medidas o restricciones a los vuelos impuestas por los gobiernos debido a situaciones de emergencia de salud pública, entre otros.

19. De igual manera, el numeral 9.8 de la NTC 001-2022 ha delegado al Concesionario (Explotador Aeroportuario) aprobar o autorizar, es decir, la gestión de este tipo de circunstancias, en las que las aerolíneas modifican las programaciones de vuelos ya aprobadas, **por lo que el adelanto o retraso de vuelos al encontrarse dentro de la esfera de dominio del Concesionario, debe considerarse como parte de la declaratoria de capacidad.”**

[Énfasis agregado.]

76. Como puede observarse en el texto citado, en el Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se citó el Memorando N° 272-2025-JCA-GSF-OSITRAN, en el cual se establece que la primera instancia señaló que el adelanto o atraso de frecuencias es parte de la operación normal en la industria; además, precisa que las circunstancias imprevistas se encuentran definidas en la NTC 001-2022 y están referidas a eventos de la naturaleza, a fallas técnicas de la aeronave causadas al momento del vuelo, o fallas de los equipos de soporte en tierra, cierres de la infraestructura u otras restricciones imprevistas. En el texto citado se indica que, de acuerdo con la NTC 001-2022, la gestión de las modificaciones de las programaciones está a cargo del Concesionario, por lo que deben considerarse como parte de la declaratoria de capacidad.

“18. (...) Para que la DGAC otorgue autorizaciones de operación a las aerolíneas en determinado aeropuerto, debe recibir, primeramente, la declaratoria de la capacidad del aeropuerto, acción que es de responsabilidad de AdP como claramente señala la NTC 001-2022:

NTC

10.1.3. FUNCIÓN DEL EXPLOTADOR AEROPORTUARIO

10.1.3.1. El explotador aeroportuario deberá analizar la demanda de la infraestructura aeroportuaria y, deberá asegurarse de que dicha demanda no exceda la capacidad disponible. Asimismo, se asegurará de evitar situaciones que puedan afectar significativamente a las operaciones de las compañías aéreas u otros operadores. El explotador aeroportuario podrá solicitar información a las compañías aéreas u otros operadores sobre las operaciones previstas en los aeropuertos de su administración.

10.1.3.2. El explotador aeroportuario debe mantener actualizados los datos de capacidad aeroportuaria, teniendo en cuenta todas las limitaciones físicas, operacionales y medioambientales presentes en el aeropuerto, e informar a las partes interesadas sobre dicha capacidad.

10.1.3.3. El explotador aeroportuario, deberá mantener informada a la DGAC de su capacidad aeroportuaria, así como de cualquier factor que pudiera suponer una variación en dicha capacidad.

(El subrayado es nuestro)

39. Como se evidencia del Oficio N° 0831-2022-MTC/12.07 remitido por la DGAC con fecha 17 de agosto de 2022 remitido adjunto al Informe N° 04371-2024-JCA-GSF-OSITRAN., **corresponde al Concesionario declarar la capacidad de cada aeropuerto ante la DGAC, a partir de lo cual, esta Dirección otorgará los slots o frecuencia de operación a las aerolíneas en cada sede.** Como se muestra en el Anexo 1 del Oficio N° 0831-2022-MTC/12.07, fue el mismo Concesionario quien determinó la simultaneidad de vuelos por aeropuerto, condición que debió realizarse en resguardo del cumplimiento de niveles de servicio del Anexo 8, obligación que se encuentra vigente. (...)”

[Énfasis agregado.]

77. Como puede observarse en el texto citado, en el Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se citó el Memorando N° 272-2025-JCA-GSF-OSITRAN, donde se precisó que, de manera previa al otorgamiento de autorizaciones, la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC) recibe la declaratoria de capacidad de cada aeropuerto y en función de ella otorga las frecuencias de operación. Así, de lo señalado por la primera instancia se advierte que fue el mismo Concesionario quien determinó la simultaneidad de los vuelos por aeropuerto.
78. De acuerdo con lo expuesto, el hecho que la medición de los Niveles de Servicio coincida con situaciones de congestión debido a reprogramaciones de vuelos, no constituye una circunstancia imprevista en los términos definidos por la NTC 001-2022, por el contrario, son parte de la operación normal de la industria, máxime considerando que el marco contractual

exige que la medición se lleve a cabo en los 60 minutos más congestionados de un día rutinario.

79. En cuanto a las ampliaciones o mejoras de los espacios respecto de los cuales se realiza la medición o sobre las limitaciones para realizar nuevas ampliaciones o mejoras, cabe recordar lo señalado en el acápite III.2.1.2 del presente informe en el sentido que, al detectar el incumplimiento no se evalúa la configuración de los espacios en sí misma sino los valores que arroja la medición.
80. En efecto, la obligación establecida es respetar los estándares del numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión, de manera que, si bien en algunos procesos pudieron incrementarse las áreas, esto no fue suficiente para alcanzar los Niveles de Servicio, dado que los incumplimientos obedecieron al incremento de la demanda y/o a la baja tasa de procesamiento que pudieron ser gestionados por el Concesionario con otras mejoras de naturaleza operativa o física, como exige el ADRM, máxime considerando que según lo señalado por la GSF fue el mismo Concesionario quien determinó la simultaneidad de los vuelos por aeropuerto.
81. Sobre la responsabilidad del Concesionario en torno a los incumplimientos que estarían fuera de su control, cabe indicar que este aspecto fue abordado por la primera instancia en el numeral 26.6.10 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada, indicando lo siguiente:

“(…)

- Respecto a la **culpa** (imprudencia o falta de diligencia), la doctrina¹⁸ ha señalado que este elemento comprende la exigencia de “un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto”, o como se expresa en otros términos “la culpa consiste en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse”.
- En el mismo sentido expone María GALLARDO CASTILLO, “las infracciones administrativas se fundamentan, pues, en el concepto nuclear de culpa, en donde se llega a la producción de un resultado no querido por la norma a pesar de que el sujeto pudo y debió evitarlo mediante la observancia y cumplimiento de la norma de cuidado”¹⁹.
- Por lo tanto, para determinar la configuración de la culpa se requiere que el administrado, conociendo de su obligación, haya inobservado el deber de cuidado (diligencia) exigible a fin de evitar el incumplimiento.

“(…)

- Ahora bien, la culpabilidad no se limita al dolo, sino que es posible que se configure si concurre culpa en la conducta del administrado, como ha señalado la reiterada doctrina e incluso reconocido por el Tribunal Constitucional (basta mencionar la Sentencia del 3 de setiembre de 2010, Expediente N° 01873-2009-PA/TC).
- Con relación a la culpa, como se ha mencionado antes, esta exige al administrado (en este caso el Concesionario) un deber de cuidado a fin de evitar el resultado no querido por la norma (tipo infractor).
- En el presente caso, se ha atribuido al Concesionario el haber cometido la infracción prevista en el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS, por haber incumplido con los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el marco del Contrato de Concesión, al verificarse 4 Niveles de Servicios incumplidos; y, considerando que el RUITUP y el Contrato de Concesión establecen que es obligación del Concesionario cumplir con mantener dichos Requisitos Técnicos Mínimos.
- Con relación a los Niveles de Servicio incumplidos, se advierte que estas pudieron haberse cumplido adoptando las acciones de gestión establecidas en el numeral 49 al 56 del Informe N° 04371-2024-JCA-GSFOSITRÁN (Informe de Hallazgo).

- *Por tanto, a fin de cumplir con el deber de cuidado, le correspondía al Concesionario adoptar las acciones descritas, en la medida que con ella se evidenciaría una conducta orientada a evitar el resultado negativo de la norma.*
- *En ese sentido, conociendo el Concesionario su obligación, este inobservó el deber de cuidado (diligencia) exigible -en virtud de este principio- a fin de evitar el incumplimiento.*
- *Por tanto, al no adoptar las acciones que abonan a evitar el resultado negativo de la norma, acciones que resultan posibles y pudo haber realizado el Concesionario, en consecuencia, se configura la culpa en la conducta del Concesionario.*
- *Cabe acotar que la culpa de AdP resulta más patente cuando el propio "Airport Development Reference Manual (ADRM)" publicado por la IATA, que contienen los alcances para garantizar el cumplimiento de los Niveles de Servicio, establece que se deberán realizar mejoras mediante una actuación de gestión de naturaleza operativa y física.*
- *Es decir, el deber de cuidado le exigía al Concesionario realizar acciones efectivas para evitar el resultado negativo de la norma; y el propio "Airport Development Reference Manual (ADRM)" le brindaba algunas luces de las acciones que pudo realizar, sin ser limitativo; no obstante, pese a ello, el Concesionario no adoptó las acciones de gestión, incurriendo en culpa.*
(...)"

82. En ese sentido, en línea con lo señalado por la primera instancia, la responsabilidad administrativa del Concesionario se declaró precisamente debido a que su conducta no fue diligente, al no haber realizado las acciones que permitan evitar los incumplimientos.

83. Con relación a la comparación de la información de la medición de Ositrán realizada por IATA con la efectuada por el propio Concesionario, en el Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se indicó lo siguiente:

"26.6.26. Adicionalmente, se debe precisar que la verificación de los niveles de servicio IATA le corresponde únicamente a Ositrán en el marco de su facultad supervisora, es decir, será Ositrán quien finalmente determine si existe algún presunto incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos.

26.6.27. El rol de las mediciones de niveles de servicio realizada por el Concesionario, dado su presencia permanente en el aeropuerto, es el permitirle implementar mejoras o medidas correctivas a fin de encontrar mejores condiciones para la evaluación que realice el Ositrán una vez al año. Dicha medición de AAP [sic] no tiene por finalidad validar la obligación del cumplimiento de los niveles de servicio, toda vez que ello le corresponde a Ositrán en virtud de su facultad supervisora."

84. Es decir, si bien el Contrato de Concesión contempla la obligación de medición por parte del Ositrán y del Concesionario, ello no afecta la titularidad de la facultad supervisora legalmente atribuida al Ositrán. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la actividad de fiscalización es una potestad pública que, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 239 del TUO de la LPAG, se atribuye a las entidades de la administración pública por norma con rango de ley; siendo que, en los casos legalmente admitidos como el del Ositrán, la supervisión puede ser realizada a través de personas naturales o jurídicas privadas.

85. Así, en cumplimiento del marco legal vigente, para supervisar los Niveles de Servicio se realizan mediciones por parte del Ositrán, a través de IATA, las mismas que son utilizadas por el Regulador para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales por el Concesionario.

86. Sobre la supuesta falta de claridad respecto del parámetro de Nivel de Servicio específicamente incumplido, cabe indicar que en el Anexo 1 del Informe de Hallazgo se detallan los Niveles de Servicio IATA comprendidos en el numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión, especificando el nivel requerido -según la categorización de cada aeropuerto (Nivel C o D)-, junto con los resultados del año 2023 y la conclusión de si cumple o no con cada Nivel de Servicio establecido en el Contrato de Concesión.
87. En torno a la supuesta imposibilidad de exponer las circunstancias particulares acontecidas al momento de la medición, cabe indicar que la información de la fecha de medición se encuentra detallada para cada Aeropuerto en el Anexo 1 del Informe de Hallazgo, notificado con el Oficio de Imputación. Finalmente, con relación a los argumentos vinculados con el Laudo, este aspecto fue analizado en el acápite III.2.1.1 del presente informe.
88. Por las consideraciones antes indicadas, corresponde desestimar los argumentos del concesionario en este extremo de su recurso de apelación.

III.2.2. Sobre la aplicación de una sanción administrativa al incumplimiento de una obligación de origen contractual

III.2.2.1. Respetto de la supuesta vulneración del Contrato de Concesión

89. El Concesionario sostiene que el incumplimiento imputado es de naturaleza contractual y que, por ello, el procedimiento administrativo sancionador no constituye la vía idónea para su tramitación, toda vez que, conforme a la interpretación sistemática de las cláusulas 14.5.1, 14.5.2, 14.5.3, 18.7 y del Anexo 9 del Contrato de Concesión, Ositrán solo se encuentra habilitado para imponer sanciones administrativas por infracciones normativas tipificadas en el RIIS, correspondiendo que los incumplimientos contractuales sean sancionados mediante las penalidades previstas en el Anexo 9 o, de ser el caso, la penalidad residual establecida en la cláusula 18.7.
90. Asimismo, indica que solo en aquellos supuestos en los que el Contrato de Concesión no haya previsto las consecuencias del incumplimiento de una obligación contractual, resultará aplicable de manera supletoria el RIIS. Finalmente, sostiene que, dado que las sanciones administrativas y las penalidades contractuales recaen sobre obligaciones distintas, un mismo hecho podría eventualmente configurar tanto un incumplimiento contractual como un incumplimiento normativo, en cuyo caso -siempre que este último se encuentre debidamente tipificado como infracción- Ositrán podría imponer ambas consecuencias por ese mismo hecho, al sustentarse en fundamentos distintos.

Análisis de los argumentos del Concesionario

91. El Ositrán ejerce su potestad sancionadora de conformidad con lo previsto en el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos y sus modificatorias (en adelante, Ley N° 27332). Dicha potestad comprende la facultad de sancionar el incumplimiento de obligaciones contractuales.
92. Lo señalado por el Concesionario en el sentido que los incumplimientos contractuales solo pueden ser objeto de imposición de penalidades y no de sanciones administrativas, constituye una interpretación que resulta contraria al sentido literal de la Ley N° 27332, aspecto que se aborda con detalle en el siguiente acápite.
93. Ahora bien, de la revisión de las cláusulas 14.5.1, 14.5.2, 14.5.3, 18.7 y del Anexo 9 del Contrato de Concesión se advierte que en ninguno de ellos se incluye una limitación al ejercicio de la potestad sancionadora del Ositrán, lo cual es consistente con la naturaleza de dicha función que es una manifestación del *ius Imperium*. Al respecto, en el Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se indicó lo siguiente:

“26.1.6. Es decir, la Cláusula 14.5.1. del Contrato de Concesión es clara -como no puede ser de otra manera- en reconocer que la potestad sancionadora de Ositrán se ejerce a través del ejercicio del procedimiento administrativo sancionador, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora atribuida por Ley; mientras que los procedimientos de aplicación de penalidades tienen como fuente la voluntad de las partes.

26.1.7. Ahora bien, en el tercer párrafo de la cláusula 14.5.1 se establece que, en lo no previsto en el Contrato, respecto a incumplimientos del Concesionario, se aplicará supletoriamente el RIS vigente a la fecha del incumplimiento, sobre lo cual el Concesionario alega que, en virtud a esta disposición, la potestad sancionadora de Ositrán es supletoria.

26.1.8. Sobre este aspecto, como ya se ha señalado en párrafos anteriores y como se indicó en el IFI, el Regulador tiene la competencia para poder imponer una sanción en virtud de su potestad administrativa sancionadora otorgada por Ley; en virtud del cual identifica tipos infractores respecto de incumplimiento de obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión, como señala la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos:

(...)

26.1.9. En este último extremo, para la imposición de la sanción administrativa, lo relevante es que se cumpla con la configuración del tipo infractor previsto en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán. Nótese, además, que mientras las penalidades se aplican frente a incumplimientos derivados de obligaciones estrictamente contractuales, las sanciones administrativas pueden imponerse no solo por incumplimientos contractuales, sino también por la infracción de obligaciones establecidas en normas legales o técnicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. Es decir, podría presentarse escenarios de incumplimientos sobre los cuales las Partes no hayan pactado una penalidad, sin embargo, ello no enerva que se pueda aplicar sanciones en la medida que dicha conducta se encuentre tipificada en Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de Ositrán.”

94. Más aún, en la cláusula 14.5.3 del Contrato de Concesión se expresa con claridad que: ***“Las sanciones administrativas que se originen en la ejecución del presente Contrato, se aplicarán al CONCESIONARIO acorde con lo establecido en el RIS, independientemente de las penalidades contractuales establecidas en Anexo 9 (...).”***; esta independencia entre las sanciones administrativas y las penalidades se establece también en la cláusula 18.7 respecto de la penalidad aplicable a los incumplimientos contractuales no detallados en el Anexo 9 del Contrato de Concesión.
95. De conformidad con lo señalado, el ejercicio de la potestad sancionadora del Ositrán tiene fuente legal, de manera que la imposición de sanciones administrativas no vulnera el Contrato de Concesión, donde se deja establecida la independencia entre la imposición de sanciones y de penalidades. Por tales consideraciones, deben desestimarse los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.2.2. Respetto de la potestad del Ositrán para sancionar administrativamente incumplimientos contractuales

96. AdP sostiene que el principal argumento de Ositrán para justificar la imposición de una multa administrativa en lugar de la penalidad se basa en una interpretación errónea de la Ley Marco, al afirmar que esta habilita al Regulador a sancionar incumplimientos contractuales y no solo normativos. Según AdP, dicha posición parte de una lectura literal y aislada del artículo 3, literal d), de la Ley N° 27332, distorsionando el verdadero alcance de la potestad sancionadora de Ositrán. Afirma que la interpretación correcta exige considerar el doble rol de Ositrán: como regulador, facultado para imponer sanciones administrativas por infracciones normativas, y como supervisor contractual, habilitado para aplicar penalidades

por incumplimientos del contrato. En este contexto, indica que el término “sanciones” en la Ley Marco se utiliza de manera coloquial, no en sentido técnico-jurídico, refiriéndose a “castigos” que pueden ser penalidades contractuales. Es decir, la Ley marco incluyó dentro de la potestad sancionadora el incumplimiento de obligaciones contractuales utilizando el término “sanciones” como sinónimo de “castigar” y no en el sentido técnico-jurídico de “sanción administrativa” como una vía distinta a la aplicación de “penalidades”.

97. Al respecto, el Concesionario sostiene que dicha interpretación resulta coherente con lo dispuesto en el artículo 6.3 de la Ley N° 26917, Ley de Creación de Ositrán, el cual delimita la potestad sancionadora del Organismo al incumplimiento de las normas aplicables a las obligaciones contractuales, y no al incumplimiento contractual en sí mismo. En ese sentido, afirma que Ositrán solo se encuentra facultado para imponer sanciones administrativas cuando el incumplimiento contractual conlleva la infracción de una norma legal debidamente tipificada.
98. Adicionalmente, el Concesionario sostiene que, aun en el supuesto de que se ampare una interpretación literal y aislada de la Ley Marco, debe tenerse en cuenta que la sola existencia de una norma con rango legal que habilite a OSITRAN a sancionar incumplimientos contractuales no satisface el principio de tipicidad consagrado en el inciso 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, el cual proscribela imposición de sanciones por el incumplimiento de obligaciones que no se encuentren previamente previstas en una norma legal o reglamentaria. En ese sentido, considera que de dicho principio se desprende que: (i) la infracción debe estar expresamente tipificada como tal en una norma con rango legal (y eventualmente desarrollada por reglamento); y (ii) la obligación cuyo incumplimiento se tipifica como infracción debe encontrarse previamente prevista como una obligación de naturaleza legal o reglamentaria. Por tal motivo, sostiene que no resulta suficiente tipificar como infracciones los incumplimientos contractuales, sino que dicha tipificación solo sería válida en la medida en que exista previamente una norma legal o reglamentaria que establezca la obligación cuya inobservancia se considera una conducta sancionable.
99. AdP señala que, en el caso concreto, Ositrán no ha citado ninguna norma con rango legal que establezca el cumplimiento de los Niveles de Servicio como una obligación legal a su cargo, alegando que el Regulador se limita a invocar disposiciones de naturaleza reglamentaria que no contienen un mandato concreto y previo, lo cual significa que no se ha acreditado que la obligación tipificada como infracción (incumplimiento de los Niveles de Servicio) tenga origen en una norma legal o reglamentaria anterior a su tipificación en el RIIS, lo que, a su vez, contravendría el principio de tipicidad.

Análisis de los argumentos del Concesionario

100. El cuestionamiento planteado por el Concesionario tiene como premisa su interpretación respecto del alcance de la potestad sancionadora del Ositrán contemplada en la Ley N° 27332. Sostiene en esa línea que la facultad de sancionar, cuando se refiere a incumplimientos de obligaciones contractuales, debe entenderse en el sentido de castigar y no en el sentido técnico jurídico de imponer sanciones administrativas como vía distinta a las penalidades.
101. Al respecto, cabe indicar que en el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332 prescribe que la función 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”*; en ese sentido, la ley es expresa en atribuir la potestad sancionadora por incumplimientos contractuales a los organismos reguladores.

102. Así además del sentido literal de dicho dispositivo legal, una interpretación sistemática con los artículos 66⁴ y 73⁵ de la Constitución Política del Perú que establecen la potestad estatal de otorgar en concesión los recursos naturales o los bienes de uso público; en línea con ello, el Estado celebra contratos de concesión bajo regímenes legales, tales como el actualmente previsto en la Ley N° 32441, Ley que regula la promoción de la inversión privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos (en adelante, Ley N° 32441), que en su artículo 23 dispone lo siguiente:

“Artículo 23. Definición

23.1 Las Asociaciones Público Privadas constituyen una modalidad de participación de la inversión privada, mediante contratos de largo plazo en los que interviene el Estado, a través de alguna entidad pública y uno o más inversionistas privados para garantizar niveles de servicio óptimos para los usuarios.

23.2 Mediante Asociaciones Público Privadas se desarrollan proyectos de infraestructura pública, servicios públicos, servicios vinculados a infraestructura pública y servicios públicos, investigación aplicada, y/o innovación tecnológica.
(...)”

[Énfasis y subrayado agregados.]

103. Los contratos de concesión suscritos entre el Estado y el sector privado para otorgar concesiones de recursos o bienes de uso público, los cuales contienen las obligaciones asumidas por el inversionista que obtiene la concesión para el aprovechamiento económico de tales recursos o bienes. Tal como indica el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 32441, para tal efecto se suscriben contratos de largo plazo para garantizar niveles de servicio óptimo para los usuarios.
104. Igualmente, en el numeral 7 del artículo 32 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, Ley N° 29158), se establece que los organismos reguladores defienden el interés de los usuarios con arreglo a la Constitución Política del Perú y la ley; en ese sentido, corresponde a los organismos reguladores, en el marco del rol de protección al usuario, ejercer sus potestades supervisora y sancionadora ante los incumplimientos de las obligaciones contractuales por parte de los titulares de las concesiones.
105. En esa línea, el artículo 3 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura del Transporte de Uso Público (en adelante, Ley N° 26917), señala que, la misión de OSITRAN es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios. Si bien el numeral 6.3 del artículo 6 de la Ley N° 26917 referido a la atribución fiscalizadora -potestad sancionadora- no dispone expresamente que la imposición de sanciones por incumplimientos contractuales se encuentra dentro del alcance de dicha atribución, el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332 establece el contenido de las funciones de los organismos reguladores.
106. De acuerdo con lo expuesto, la potestad sancionadora prevista en el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332 se ejerce respecto de incumplimientos de obligaciones contractuales,

⁴ Constitución Política del Perú

Recursos Naturales

Artículo 66.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal.

⁵ Constitución Política del Perú

Bienes de dominio y uso público

Artículo 73.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles. Los bienes de uso público pueden ser concedidos a particulares conforme a ley, para su aprovechamiento económico.

tanto en su sentido literal como interpretado sistemáticamente con los artículos 66 y 73 de la Constitución Política del Perú, el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 32441, el numeral 7 del artículo 32 de la Ley N° 29158 y el artículo 3 de la Ley N° 26917.

107. En torno a los cuestionamientos vinculados con la tipificación de la infracción y el respeto del principio de tipicidad, estos han sido abordados ampliamente entre los numerales 26.4.21 y 26.4.37 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada. Al respecto, cabe reiterar que la potestad sancionadora del Ositrán cumple con el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG, pues si bien este proscribía que las disposiciones reglamentarias constituyan conductas sancionables no previstas en normas con rango de ley, dicho principio establece una salvedad para los casos en que: *“la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria”*; ese es el caso del Ositrán, que tiene atribuida por ley la facultad para tipificar infracciones, en aplicación del literal c) del artículo 3 de la Ley N° 27332.
108. De otro lado, el principio de tipicidad también proscribía que, a través de la tipificación de infracciones, se impongan a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria. Al respecto, debe tenerse presente que dicha prohibición tiene por objeto que no se constituya en conducta sancionable un actuar que previamente no constituye una obligación del administrado.
109. En el caso concreto, el numeral 35.2 del artículo 35 del RIIS tipifica como conducta sancionable una obligación preexistente, contractual y normativamente. En el ámbito contractual, el artículo 1361 del Código Civil dispone que los contratos son obligatorios en cuanto se haya expresado en ellos y, en el ámbito normativo, el literal a. del artículo 11 del Reglamento de Usuarios establece la obligación de mantener la operatividad de la infraestructura y de los servicios conforme a los Niveles de Servicio contractuales. Siendo así, la tipificación de la infracción no vulnera el principio de tipicidad.
110. Por tanto, la sanción impuesta por la Resolución Impugnada fue emitida en ejercicio de la facultad sancionadora legalmente atribuida, por lo que deben desestimarse los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.2.3. Respetto de la supuesta contravención al artículo 62 de la Constitución Política del Perú

111. El Concesionario sostiene que la Resolución Impugnada contraviene lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política, el cual prohíbe que cualquier autoridad modifique directa o indirectamente los términos contractuales y establece que los conflictos derivados de la relación contractual deben resolverse conforme a los mecanismos pactados por las partes o previstos en la ley. En esa línea, indica que el Contrato de Concesión contempla, en la cláusula 16.4.1, el trato directo como mecanismo inicial para resolver controversias vinculadas con la interpretación, ejecución o cumplimiento del Contrato, y que, de persistir la discrepancia, las cláusulas 16.4.5 y 16.4.6 habilitan el inicio del arbitraje correspondiente. Bajo dicho marco, el Concesionario afirma que, al haber impuesto una sanción administrativa por un presunto incumplimiento contractual, Ositrán habría impedido que las partes discutan la existencia del incumplimiento a través de los mecanismos contractuales pactados y, en última instancia, que dicha controversia sea resuelta por el Tribunal Arbitral competente.

Análisis de los argumentos del Concesionario

112. En torno a este punto, debe tenerse en cuenta que, el presente procedimiento administrativo sancionador no tiene por finalidad resolver una controversia contractual entre las partes ni pronunciarse sobre la procedencia de una penalidad contractual, sino verificar la comisión de una infracción administrativa y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente en ejercicio de la potestad sancionadora legalmente atribuida al Ositrán.

113. En ese sentido, el presente procedimiento no implica una modificación directa ni indirecta del Contrato de Concesión, sino el ejercicio regular de una potestad atribuida a Ositrán por normas con rango de ley que atribuyen expresamente a los organismos reguladores la facultad de imponer sanciones administrativas por el incumplimiento de normas y de obligaciones asumidas en los contratos de concesión. Por tanto, el ejercicio de dicha potestad no puede considerarse una alteración del régimen contractual ni una vulneración de la libertad de contratar reconocida en el artículo 62 de la Constitución Política del Perú.
114. En ese contexto, cabe traer a colación lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley N° 32441 en el sentido que no pueden ser sometidas a los mecanismos de solución de controversias las decisiones de los organismos reguladores que se dicten en ejercicio de sus competencias administrativas atribuidas por norma expresa, cuya vía de reclamo es la administrativa.
115. Así la potestad sancionadora legalmente atribuida al Ositrán se ejerce de manera independiente de la aplicación de penalidades establecidas contractualmente, lo cual se dejó establecido en las cláusulas 14.5.3 y 18.7 del Contrato de Concesión, tal como se analiza en el acápite III.2.2.1 del presente informe. Por tanto, deben desestimarse los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.2.4. Respecto del incumplimiento del Reglamento de Usuarios

116. AdP sostiene que en ninguno de los artículos 7, literal f), y 11, literal a), del Reglamento de Usuarios establece la obligación sustantiva necesaria para que la sanción impuesta se considere consecuencia de un incumplimiento normativo tipificado como infracción. Particularmente, señala que el artículo 7, literal f), de dicho reglamento reconoce el derecho de los usuarios a la calidad y cobertura del servicio conforme a los Niveles de Servicio establecidos en cada contrato de concesión o en las normas aplicables, mientras que el artículo 11, literal a), establece la obligación de las Entidades Prestadoras de prestar servicios con las especificaciones de calidad y cobertura previstas en los contratos y, de ser el caso, en el marco normativo vigente. En ese contexto, afirma que los Niveles de Servicio cuya inobservancia se le imputa no se encuentran previstos en ninguna norma legal o reglamentaria, sino en el Anexo 8 del Contrato de Concesión. Por ello, considera que la mera remisión del Reglamento de Usuarios al cumplimiento de los niveles de servicio contractuales no convierte el incumplimiento de dichos niveles en una infracción normativa tipificada.

Análisis de los argumentos del Concesionario

117. Al respecto, resulta pertinente tener en cuenta lo expresamente señalado por el literal f. del artículo 7 y el literal a. del artículo 11 del Reglamento de Usuarios, los cuales establecen lo siguiente:

“Artículo 7.- Derechos de los Usuarios

Sin perjuicio de los derechos que surjan de otras normas vigentes, los Usuarios tienen los siguientes derechos:

(...)

f. A la calidad y cobertura del servicio

Los Usuarios tienen derecho a exigir de las Entidades Prestadoras la prestación de servicios de calidad y cobertura conforme a los niveles, establecidos en cada contrato de Concesión, las normas vigentes y las disposiciones del OSITRAN.

En el caso de las Entidades Prestadoras que no se rigen por contrato de Concesión, la calidad y nivel de servicio, son los que establezca el OSITRAN luego de realizar la medición del nivel de servicio.

(...)

Artículo 11.- Obligaciones de las Entidades Prestadoras

Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en otras normas vigentes o en los respectivos contratos de concesión, son obligaciones de toda Entidad Prestadora las siguientes:

a. Prestar servicios con las especificaciones de calidad y cobertura establecidas en los respectivos contratos de Concesión y, de ser el caso, en el marco normativo vigente y disposiciones del OSITRAN. Asimismo, deberá mantener la operatividad de la infraestructura y servicios correspondientes, acorde con los requisitos técnicos mínimos, estándares mínimos y/o niveles de servicio establecidos en los respectivos contratos de Concesión y normativa aplicable.”

[Énfasis y subrayado agregados.]

118. Del tenor literal de las disposiciones citadas se verifica que la obligación del Concesionario consistente en cumplir con los Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Contrato de Concesión sí se encuentra prevista en una norma de carácter reglamentario. En particular, el literal a. del artículo 11 del Reglamento de Usuarios impone expresamente a las Entidades Prestadoras la obligación de mantener la operatividad de la infraestructura y de los servicios conforme a tales requisitos y/o Niveles de Servicio contractuales.
119. En tal sentido, considerando que la infracción administrativa imputada consiste en el incumplimiento de condiciones, especificaciones técnicas y requisitos mínimos que afectan la calidad y operatividad del servicio establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión, se advierte que la obligación cuyo incumplimiento se reprocha se encuentra también establecida en una norma reglamentaria.
120. Por lo expuesto, deben desestimarse los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.3. Sobre la supuesta finalidad de imponer un castigo más gravoso

121. El Concesionario sostiene que, al imponer una sanción administrativa en lugar de aplicar la penalidad contractual prevista en el Anexo 9 del Contrato, se le impone al Concesionario un castigo más gravoso, lo cual resulta inválido, pues infringe el principio de *pacta sunt servanda*, debido a que el Regulador desconoce lo pactado y altera unilateralmente el régimen contractual, vulnerando el artículo 62 de la Constitución y el principio de fuerza vinculante del contrato.
122. Asimismo, indica que el Regulador no puede elegir discrecionalmente cuándo aplicar penalidades contractuales y cuándo imponer sanciones administrativas por el mismo tipo de incumplimiento, ya que dicha facultad no está prevista en la normativa, afecta la seguridad jurídica del inversionista que exige reglas claras y predecibles y vulnera los principios de legalidad y tipicidad al permitir sanciones arbitrariamente más gravosas. Finalmente, sostiene que la potestad sancionadora administrativa está destinada a sancionar incumplimientos normativos y no contractuales; al utilizarla para imponer un castigo más severo que el pactado en el contrato, OSITRAN desnaturaliza su función sancionadora y convierte el PAS en un mecanismo para eludir el régimen contractual pactado.

Análisis de los argumentos del Concesionario

123. Al respecto, corresponde precisar que la imposición de una sanción administrativa no supone desconocer ni alterar el régimen contractual pactado entre las partes, ni vulnera el principio de *pacta sunt servanda* ni el artículo 62 de la Constitución. Ello, en tanto la actuación del Regulador no tiene por finalidad sustituir la penalidad contractual prevista en el Anexo 9 del Contrato de Concesión, sino ejercer una potestad sancionadora distinta, de naturaleza administrativa, orientada a garantizar la adecuada prestación de los servicios aeroportuarios, como ocurre en el presente caso.
124. En efecto, la penalidad contractual y la sanción administrativa responden a finalidades, naturalezas y regímenes jurídicos distintos. Mientras la penalidad contractual constituye

un mecanismo acordado entre las partes para regular las consecuencias de determinados incumplimientos en el marco de la relación contractual, la sanción administrativa deriva del ejercicio de una competencia legalmente atribuida a Ositrán para supervisar y sancionar el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como de aquellas asumidas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.

125. Por tanto, deben ser rechazadas las afirmaciones del Concesionario en el sentido que se haya sido utilizado como un mecanismo para eludir el régimen contractual pactado. Por el contrario, la actuación de Ositrán se enmarca dentro de las competencias que le han sido legalmente atribuidas, sin afectar la seguridad jurídica del inversionista ni vulnerar los principios de legalidad y tipicidad; en consecuencia, la imposición de la sanción administrativa cuestionada no constituye la aplicación de un castigo más gravoso por la misma conducta, sino el ejercicio legítimo de una potestad sancionadora independiente al régimen de penalidades contractuales. En ese sentido, deben desestimarse los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

III.2.4. Sobre la configuración de la infracción

126. ADP sostiene que, aun en el hipotético y negado supuesto de que el incumplimiento pudiera ser sancionado por la vía administrativa, no se ha configurado la infracción grave prevista en el artículo 35.2 del RIIS, la cual exige no solo el incumplimiento de los niveles de servicio, sino además que este limite el acceso a la Facilidad Esencial o afecte la provisión o calidad del servicio, lo cual no ha sido acreditado por Ositrán. Señala que el Regulador se ha limitado a afirmar que el supuesto incumplimiento de los Niveles de Servicio habría limitado la calidad del servicio, sin sustento ni pruebas, incumpliendo su carga probatoria y vulnerando el principio de presunción de licitud, más aún cuando, sin estar obligado a probar su inocencia, el Concesionario presentó encuestas que acreditan altos niveles de satisfacción de los usuarios.
127. Finalmente, ADP sostiene que, la multa impuesta resulta desproporcionada. Ello se debe, en primer lugar, a que Ositrán parte erróneamente de la premisa de una infracción grave, pese a no haberse acreditado afectación alguna a la calidad del servicio. En segundo lugar, el Regulador aplica incorrectamente los factores de graduación, al calcular un supuesto perjuicio económico sobre la base de tiempos de espera atribuibles a causas ajenas al Concesionario y al considerar indebidamente como perjuicio económico el costo de oportunidad del tiempo adicional que los pasajeros habrían destinado a la espera. Asimismo, el beneficio ilícito imputado carece de sustento, pues el cumplimiento de los niveles de servicio era materialmente imposible con la infraestructura existente por causas no imputables al Concesionario, quien, además, adoptó medidas para mejorar la experiencia del pasajero. Finalmente, los ingresos derivados de áreas comerciales no constituyen un beneficio indebido, sino que forman parte del esquema contractual de la concesión.

Análisis de los argumentos del Concesionario

128. Sobre la configuración de la infracción grave prevista en el artículo 35.2 del RIIS cabe señalar que en el numeral 26.6.3 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada se deja establecido que la conducta sancionada limitó la calidad establecida en el Contrato de Concesión. Al respecto, resulta pertinente traer a consideración el análisis del numeral 35 del Informe N.º 04371-2024-JCA-GSF-OSITRAN, al evidenciar que el incumplimiento del Concesionario generó efectivamente una afectación a la calidad del servicio, acreditándose que impactó a los pasajeros que utilizaron los aeropuertos administrados por la empresa, quienes experimentaron tiempos de espera mayores y recibieron los servicios en áreas de menor dimensión respecto a lo especificado en el Contrato de Concesión, generando incomodidad durante su estancia y un costo de oportunidad derivado del tiempo adicional que debieron destinar para la recepción de los servicios, tiempo que podría haberse destinado a otros fines.

129. Ahora bien, el principio de presunción de licitud a que se refiere el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG establece que: *“Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario”*. En aplicación de este principio que rige la potestad sancionadora, la carga de la prueba de la comisión de la infracción recae en las entidades de la administración.
130. Así, en el presente caso se cumple con este principio por cuanto las mediciones efectuadas en el marco de la labor de supervisión de Ositrán arrojaron como resultado que el Concesionario no cumplió con los niveles de servicio. Es decir, la presunción de licitud quedó desvirtuada con la medición que acreditó el incumplimiento de esta obligación contractual.
131. Dicho esto, cabe añadir que los parámetros de los Niveles de Servicio son Requisitos Técnicos Mínimos establecidos en el Anexo 8 del Contrato de Concesión y están expresados en tiempos de espera y área mínima por pasajero; en ese sentido, la afectación de la calidad del servicio se encuentra evidenciada toda vez que los pasajeros presentes durante la medición tuvieron un mayor tiempo de espera y un menor espacio respecto del estándar mínimo establecido en el Contrato de Concesión.
132. Respecto al argumento de las encuestas alegado por el Concesionario, como ya se ha sostenido en el numeral 26.6.22 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada, si bien estas encuestas constituyen un instrumento para medir la experiencia de los usuarios y se encuentran contempladas en el Contrato de Concesión, su resultado no constituye un Requisito Técnico Mínimo (RTM) ni un indicador de calidad específico establecido en el contrato. En consecuencia, sus resultados no extinguen ni reemplazan la obligación de cumplir con los niveles de servicio pactados. Tal como se ha señalado, el objetivo primordial de la operación de los aeropuertos es garantizar la atención del mayor número de operaciones aéreas posibles, procurando satisfacer las necesidades de transporte de los pasajeros entre ciudades de origen y destino, conforme a los niveles de servicio contractualmente establecidos. Por lo tanto, las encuestas comerciales no pueden considerarse prueba suficiente para desvirtuar el incumplimiento de los niveles de servicio ni de los requisitos técnicos mínimos del Contrato de Concesión.
133. Adicionalmente, AdP sostiene que la multa impuesta resulta desproporcionada, cuestionando los factores de graduación considerados, tales como el perjuicio económico y el beneficio ilícito. Al respecto, corresponde remitirse al análisis efectuado en la sección F del Informe Final del Procedimiento respecto a la determinación de la sanción, en el cual se sustentan los elementos cuestionados.
134. Conforme se verifica del análisis contenido en dicho informe, la determinación de la sanción impuesta al Concesionario se efectuó siguiendo un procedimiento técnico y debidamente fundamentado. En particular, se advierte que el incumplimiento de los Requisitos Técnicos Mínimos por parte del Concesionario generó una afectación directa a la calidad del servicio, impactando a los pasajeros de los aeropuertos administrados por AdP, quienes experimentaron mayores tiempos de espera y prestación de servicios en áreas menores a lo especificado en el Contrato de Concesión, traducándose en incomodidad durante su estancia y en un costo de oportunidad por el tiempo adicional destinado a la recepción del servicio.
135. Asimismo, la imposición de la multa consideró el beneficio ilícito obtenido por el Concesionario, derivado de la omisión de acciones operativas mínimas necesarias para cumplir con los RTM.
136. En tal sentido, el cálculo de la sanción refleja un análisis objetivo de los elementos de perjuicio económico y beneficio ilícito, sustentado en información técnica y verificable, garantizando que la graduación de la multa respete los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que los argumentos del Concesionario sobre supuesta

desproporcionalidad no resultan amparables frente a la sólida fundamentación técnica que respalda la sanción.

137. Finalmente, se advierte que los argumentos del Concesionario sobre la proporcionalidad de la multa cuestionan su responsabilidad sobre los incumplimientos, aspecto que fue abordado por la primera instancia en el numeral 26.6.10 del Informe Final del Procedimiento que sustentó la Resolución Impugnada, como se detalla en el acápite III.2.1.4 del presente informe. Por tanto, deben ser desestimados los argumentos del Concesionario en este extremo del recurso.

IV. CONCLUSIONES

138. La cláusula 7.1.1 del Contrato de Concesión establece la obligación del Concesionario de prestar el servicio cumpliendo con los Niveles de Servicio IATA, incluidos dentro de los Requisitos Técnicos Mínimos (RTM) contemplados en el Anexo 8, de manera concordante con el segundo párrafo del Anexo 5; lo cual no contradice el criterio adoptado por el Tribunal Arbitral en el Caso N° 0198-2019-CCL donde la controversia estaba referida al incumplimiento de Niveles de Servicio derivados de la falta de ejecución de obras del Plan Maestro de Desarrollo.
139. De conformidad con el numeral 3.3.4.6.1 del "Airport Development Reference Manual", los Niveles de Servicios no se alcanzan únicamente con la realización de obras, sino con la ejecución de mejoras de naturaleza operativa (es decir, aumentar los niveles de personal y/o mejorar las tasas de procesamiento) o física (es decir, mover los flujos de circulación fuera de un área de espera, reorganizar las colas para proporcionar más espacio o agregar más unidades de procesamiento).
140. Al detectar el incumplimiento no se evalúa la configuración de los espacios en sí misma, sino la obligación establecida de respetar los estándares del numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión.
141. En línea con lo señalado por la primera instancia, la responsabilidad administrativa del Concesionario se declaró precisamente debido a que su conducta no fue diligente, al no haber realizado las acciones que permitan evitar los incumplimientos.
142. La potestad sancionadora se ejerce respecto de incumplimientos de obligaciones contractuales, tal como lo establece el literal d) del artículo 3 de la Ley N° 27332, tanto en su sentido literal como interpretado sistemáticamente con los artículos 66 y 73 de la Constitución Política del Perú, el numeral 23.1 del artículo 23 de la Ley N° 32441 y el numeral 7 del artículo 32 de la Ley N° 29158.
143. La potestad sancionadora del Ositrán cumple con el principio de tipicidad. Asimismo, la sanción impuesta por la Resolución Impugnada fue emitida en ejercicio de dicha facultad legalmente atribuida; por tanto, no vulnera el artículo 62 de la Constitución Política del Perú ni el Contrato de Concesión.
144. El artículo 11, literal a) del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público, impone expresamente a las Entidades Prestadoras la obligación de mantener la operatividad de la infraestructura y de los servicios conforme a los Requisitos Técnicos Mínimos y niveles de servicio contractuales.
145. El procedimiento administrativo sancionador involucra el ejercicio de la potestad sancionadora legalmente atribuida al Ositrán, por tanto, deben ser rechazadas las afirmaciones del Concesionario en el sentido que haya sido utilizado como un mecanismo para eludir el régimen contractual pactado.
146. La imposición de la sanción administrativa cuestionada no constituye la aplicación de un castigo más gravoso por el incumplimiento de los Niveles de Servicio, sino el ejercicio

legítimo de la potestad sancionadora del Ositrán que es independiente del régimen de penalidades contractuales.

147. Con relación a la configuración de la infracción, la conducta sancionada limitó la calidad establecida en el Contrato de Concesión por lo que se incurrió en una infracción grave; en ese sentido, no se vulnera el principio de presunción de licitud. En cuanto al cálculo de la sanción, este refleja un análisis objetivo de los elementos de perjuicio económico y beneficio ilícito, sustentado en información técnica y verificable, garantizando que la graduación de la multa respete los principios de proporcionalidad y razonabilidad, por lo que los argumentos del Concesionario sobre una supuesta desproporcionalidad no resultan amparables frente a la sólida fundamentación técnica que respalda la sanción.

V. RECOMENDACIÓN

148. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Aeropuertos del Perú S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00191-2025-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
Víctor Arroyo Tocto
Jefe de Asuntos Jurídicos-Regulatorios y
Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
Martha Zamora Barboza
Abogado Senior 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 2026012200