



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Derecho
Facultad de Derecho

**Hacia una regulación uniforme: el rol del Ositrán en
la supervisión de niveles de servicio en aeropuertos bajo
administración de Corpac y concesionados**

**Trabajo de Suficiencia Profesional
presentado para optar al Título Profesional de
Abogado**

**Presentado por
Melissa Mildre Vivas Dávila**

Asesor: José Antonio Tirado Barrera
[0000-0003-4877-0699](tel:0000-0003-4877-0699)

Lima, enero 2025

REPORTE DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA ANTIPLAGIO FACULTAD DE DERECHO

A través del presente documento la Facultad de Derecho deja constancia de que el Trabajo de Suficiencia Profesional “Hacia una regulación uniforme: el rol del Ositrán en la supervisión de niveles de servicio en aeropuertos bajo administración de Corpac y concesionados.” presentada por la Srta. Melissa Mildre Vivas Dávila, con DNI 74901556, para optar el Título Profesional de Abogado, fue sometido al análisis del sistema antiplagio Turnitin el 04 de marzo del año 2025; obteniendo el siguiente resultado:




19% Overall Similarity

The combined total of all matches, including overlapping sources, for each database.

Filtered from the Report

- ▶ Bibliography
- ▶ Quoted Text

Top Sources

- 18%  Internet sources
- 1%  Publications
- 4%  Submitted works (Student Papers)

Integrity Flags

0 Integrity Flags for Review

No suspicious text manipulations found.

Our system's algorithms look deeply at a document for any inconsistencies that would set it apart from a normal submission. If we notice something strange, we flag it for you to review.

A Flag is not necessarily an indicator of a problem. However, we'd recommend you focus your attention there for further review.

Top Sources

The sources with the highest number of matches within the submission. Overlapping sources will not be displayed.

1	Internet	www.ositran.gob.pe	4%
2	Internet	cdn.www.gob.pe	2%
3	Internet	hdl.handle.net	2%
4	Internet	www.coursehero.com	<1%
5	Internet	blog.pucp.edu.pe	<1%
6	Student papers	Pontificia Universidad Catolica del Peru	<1%
7	Internet	www.proinversion.gob.pe	<1%
8	Student papers	Universidad del Pacifico	<1%
9	Internet	www.elperulegal.com	<1%
10	Internet	www.lineauno.pe	<1%
11	Internet	italaw.com	<1%

Detalles del documento

Identificador de la entrega

trn:oid:::1:3246703472

Fecha de entrega

11 may 2025, 1:41 p.m. GMT-5

Fecha de descarga

12 may 2025, 11:07 a.m. GMT-5

Nombre de archivo

Vivas_Dávila_Melissa_Mildre_Trabajo_de_suficiencia_profesional_derecho_2024_versión_con_form....pdf

Tamaño de archivo

361.6 KB

42 Páginas

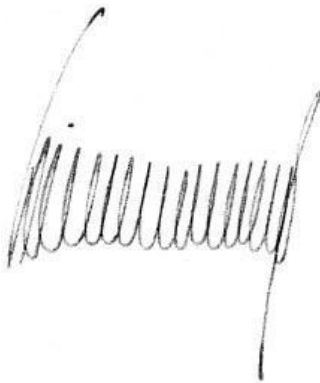
13.141 Palabras

74.360 Caracteres

De acuerdo con la política vigente, el porcentaje obtenido de similitud con otras fuentes está dentro de los márgenes permitidos.

Se emite el presente documento para los fines estipulados en el Reglamento de Grados y Títulos de la Facultad al que pertenece el interesado.

Lima, 12 de mayo de 2025



José Antonio Tirado Barrera

Asesor

Código ORCID: 0000-0003-4877-0699

RESUMEN

Este trabajo de investigación explora una problemática poco conocida pero fundamental para los usuarios de los aeropuertos a nivel nacional: la diferencia en la exigibilidad de los niveles de servicio entre los aeropuertos concesionados y no concesionados en el Perú. Aunque para la gran mayoría de las personas los aeropuertos son solo puntos de tránsito asociados a largas filas para el check-in o esperas interminables para recoger el equipaje, detrás de esta experiencia cotidiana existe un sistema complejo que regula la operación de estas infraestructuras. Sin embargo, no todos los aeropuertos operan bajo las mismas reglas, lo que genera disparidades que impactan directamente en la calidad del servicio que perciben los usuarios.

El estudio se centra en analizar la regulación de los niveles de servicio en el país y en identificar los vacíos normativos que afectan especialmente a los aeropuertos no concesionados, es decir aquellos administrados por CORPAC. A través de una metodología cualitativa, se revisaron contratos de concesión, reglamentos como el RUITUP y estándares internacionales definidos por la IATA. También se compararon los niveles de servicio de los aeropuertos concesionados y no concesionados con base en las mediciones realizadas en 2023.

Los resultados evidencian una falta de uniformidad en los niveles de servicio exigidos entre los aeropuertos concesionados y una regulación específica para los aeropuertos no concesionados sobre estos indicadores de calidad, lo cual limita la exigibilidad de estándares claros y homogéneos. Este trabajo propone soluciones concretas, como la emisión de un reglamento por parte de Ositrán y la incorporación de más aeropuertos al sistema de concesiones, con el objetivo de garantizar que todos los usuarios, sin importar el aeropuerto que utilicen, reciban servicios de calidad y acordes al estándar internacional mayoritariamente reconocido, el ADRM de IATA.

ABSTRACT

This research explores a little-known yet crucial issue: the disparities in service levels and quality standards between concessioned and non-concessioned airports in Peru. While most people associate airports with long check-in lines or endless waits for luggage, these everyday experiences overshadow the complex systems that govern the operation of such infrastructure. However, not all airports operate under the same rules, creating significant differences that directly impact the quality of services provided to users.

The study focuses on understanding how these systems function and identifying regulatory gaps that particularly affect non-concessioned airports, such as those managed by CORPAC. Using a qualitative methodology, the research reviewed concession contracts, regulations like the RUITUP, and international standards established by IATA. It also included a comparative analysis of service levels between concessioned and non-concessioned airports based on measurements conducted in 2023.

The findings reveal a lack of specific regulation for non-concessioned airports, which limits the enforceability of clear and consistent standards. This study proposes concrete solutions, such as the issuance of a regulation by Ositrán and the inclusion of more airports under the concession system. The ultimate goal is to ensure that all users, regardless of the airport they use, receive high-quality services that align with international standards.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	ii
ABSTRACT	iii
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. Marco Conceptual y Contexto General	4
1.1 Los Niveles de Servicio	4
1.2 Fundamento legal para la exigibilidad de niveles de servicio en aeropuertos concesionados y no concesionados.....	6
CAPÍTULO II. Situación ACTUAL Y ANÁLISIS Comparativo	17
2.1 Resultados de la evaluación de los niveles de servicio IATA en el 2023: concesionarios versus Corpac.....	17
CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA Y SUS IMPLICANCIAS	20
4.1 Diferencias regulatorias entre aeropuertos concesionados y no concesionados: vacíos legales y sus implicancias.	20
4.2 Impacto de la disparidad en la exigibilidad de niveles de servicio en la eficacia y legitimidad del Ositrán como ente regulador	22
CAPÍTULO IV. SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA.....	26
5.1 Emisión de un reglamento por parte de Ositrán para los aeropuertos no concesionados abiertos al público	26
5.2 Concesión del Tercer Grupo de Aeropuertos.....	28
CONCLUSIONES.....	31
RECOMENDACIONES.....	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

INTRODUCCIÓN

Cuando se piensa en aeropuertos, muchas veces se asocia este tipo de infraestructuras a largas colas de pie para realizar el check-in antes de abordar un vuelo o para facturar equipaje de bodega, lo cual se traduce muchas veces en momentos de estrés y frustración para los viajeros. Además, estas percepciones suelen estar acompañadas de recuerdos de extensos periodos de espera para recibir el equipaje al llegar al destino, en ocasiones exacerbados por la falta de información clara o por la saturación de las áreas destinadas para este fin. Estas experiencias, aunque comunes, son solo una parte del complejo funcionamiento de un aeropuerto, cuya dinámica involucra mucho más que los trámites que realizan los usuarios en la terminal.

Pocos consideran que detrás de estas vivencias existen procesos logísticos y operativos altamente estructurados, que abarcan desde la gestión del flujo de pasajeros y equipajes hasta la coordinación de los servicios de mantenimiento, seguridad y aeronavegación. Los aeropuertos, lejos de ser únicamente puntos de tránsito, son lugares críticos en las cadenas de transporte y comercio, y su funcionamiento eficiente es sustancial para la conectividad de las regiones y el desarrollo económico de los países. No obstante, para muchos usuarios, estas infraestructuras se perciben únicamente como lugares donde se cumplen trámites tediosos, sin una comprensión plena de los niveles de servicio que deberían garantizarse para una experiencia más fluida y satisfactoria.

Esta percepción limitada sobre el rol de los aeropuertos y su funcionamiento refleja una desconexión entre los derechos de los usuarios, las obligaciones de las entidades que administran estas infraestructuras, y la supervisión que debe ejercer el regulador. La complejidad de estos sistemas, combinada con la falta de información, perpetra una visión incompleta de lo que realmente implica la operación aeroportuaria. Así, aspectos como los niveles de servicio que deberían ser parte de un estándar regulado y conocido por todos los usuarios, se mantienen fuera del conocimiento general de quienes utilizan estas infraestructuras en su vida cotidiana.

Además, este sistema, en el caso peruano, enfrenta retos significativos debido a que en el Perú los aeropuertos se encuentran en gran porcentaje concesionados, ya sea bajo modalidad autosostenible o cofinanciada y otro grupo de aeropuertos se encuentran

gestionados por la Corporación Peruana de Aviación Civil (CORPAC). En ese sentido, naturalmente hay diferencias en la gestión de aeropuertos concesionados y no concesionados, lo que genera confusión, disparidad en el trato a los usuarios y deja en evidencia vacíos normativos que afectan la calidad del servicio.

La finalidad de este trabajo es invitar al lector a profundizar en el funcionamiento del sistema aeroportuario peruano, especialmente en lo que respecta a los niveles de servicio, pues este tema, aunque esencial para los servicios aeroportuarios, pasa frecuentemente desapercibido o es malentendido. Además, este estudio busca plantear alternativas que permitan equilibrar la disparidad normativa en los estándares de calidad, puntualmente, en lo que se refiere a los niveles de servicio. Este enfoque tiene como objetivo no solo visibilizar las diferencias regulatorias existentes, sino también ofrecer propuestas concretas para garantizar una experiencia aeroportuaria uniforme y de calidad para todos los usuarios.

En este sentido, el Capítulo I presenta un marco conceptual y un contexto general que permite comprender qué son los niveles de servicio, cómo se fundamenta su exigibilidad en aeropuertos concesionados y cuáles son los vacíos legales que afectan a los no concesionados. También se analiza la normativa aplicable y las diferencias regulatorias entre ambos tipos de administración, destacando la relevancia de los estándares internacionales, como los establecidos por la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA).

El Capítulo II aborda un análisis comparativo basado en las mediciones de niveles de servicio realizadas en 2023, contrastando el desempeño de los concesionarios con el de CORPAC, la entidad responsable de la administración de los aeropuertos no concesionados. Este análisis evidencia las disparidades existentes y sus implicancias para los usuarios.

En el Capítulo III, se analiza la problemática derivada de estas diferencias regulatorias, centrándose en cómo afectan la eficacia y legitimidad de OSITRAN como ente regulador. Este capítulo resalta los retos que enfrenta la entidad al supervisar dos sistemas de gestión aeroportuaria con enfoques normativos dispares.

El Capítulo IV propone soluciones para enfrentar estas problemáticas. Entre las alternativas planteadas se encuentra la emisión de un reglamento específico por parte de OSITRAN que defina y exija el cumplimiento de niveles de servicio para los aeropuertos

no concesionados y la posibilidad de acelerar la concesión del tercer grupo de aeropuertos. Estas propuestas no solo buscan fortalecer la capacidad regulatoria de OSITRAN, sino también establecer un marco homogéneo que garantice estándares de calidad y niveles de servicio uniformes en todos los aeropuertos del país.

Finalmente, este trabajo busca concientizar al lector sobre la importancia de entender cómo funciona un sistema de transporte esencial como lo es el aeroportuario, es así que, si bien este tema tiene un componente técnico relevante, el ámbito legal desempeña un rol sustancial, ya que establece el marco normativo que regula la operación de los aeropuertos, los derechos de los usuarios aeroportuarios y las obligaciones de las entidades prestadoras. En ese sentido, al visibilizar los desafíos encontrados y proponer soluciones viables, se espera contribuir al debate sobre cómo mejorar la regulación existente y encaminarla hacia una más eficiente, pero sobre todo orientada al bienestar de los usuarios.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL Y CONTEXTO GENERAL

1.1 Los Niveles de Servicio.

Los niveles de servicio también conocidos internacionalmente como *Level of Service (LoS)* son una medida que se utiliza para poder describir diversas cualidades funcionales de una instalación. En particular, se trata de una forma de medir la calidad del servicio que ofrecen determinadas infraestructuras, mediante la cual se advierten y analizan las condiciones de flujo de los usuarios (Roldán Illanes, 2017, p.31).

Es determinante precisar que los niveles de servicio no deben confundirse como un mecanismo para medir la capacidad o volumen de usuarios de una infraestructura, sino este sistema de medición está relacionado exclusivamente con la calidad del servicio ofrecido desde la perspectiva del usuario que lo emplea.

Además, cabe resaltar que para la gran mayoría de instalaciones, la capacidad suele ser constante, ya que generalmente esta suele estar limitada por el aforo aprobado para cada tipo de infraestructura, no obstante, la demanda de los pasajeros, por ejemplo, de un sistema de transporte, varía de un día a otro e incluso puede haber mayor demanda en determinadas horas dentro de un mismo día, por lo que la premisa de la que parten los niveles de servicio es establecer una relación entre el flujo o demanda de pasajeros y la calidad del servicio de tráfico.

Para el caso particular de las infraestructuras aeroportuarias, es decir, los aeropuertos, el desarrollo de los niveles de servicio y su proceso de medición y análisis ha sido ampliamente desarrollado por la IATA, la cual es una asociación comercial que se erigió en La Habana, Cuba el 19 de abril de 1945 y está conformada por aerolíneas del mundo y representa 340 de ellas, lo cual equivale a más del 80% del tráfico aéreo a nivel mundial. Asimismo, esta asociación apoya en la formulación de políticas de la industria y busca promover servicios aéreos, confiables, seguros y económicos en beneficio de los usuarios del transporte aéreo a nivel mundial (IATA - Association, s.f.).

En particular, los niveles de servicio en las infraestructuras de transporte aeroportuario según IATA consisten en valores de referencia expresados en la cantidad de espacio por usuario en metro cuadrado y periodos de procesamiento o espera en diversas áreas de los aeropuertos (Roldán Illanes Ismael Alberto, 2017). Asimismo, el desarrollo de estos

critérios se realiza a través del *Airport Development Reference Manual (ADRM)*, el cual se ha generado recogiendo la vasta experiencia de los miembros de IATA, así como en colaboración con Airports Council International (ACI), es decir, la asociación de aeropuertos a nivel mundial.

El ADRM es ampliamente reconocido a nivel internacional, pues, por ejemplo, en el contrato de concesión bajo la modalidad de APP de los aeropuertos suroccidente de Colombia, en específico, en el Apéndice No 3 – Indicadores de cumplimiento, dispone el cumplimiento de los niveles de servicio señalados en el ADRM de IATA en el edificio terminal de pasajeros (ANI,2014).

Otro ejemplo, del amplio reconocimiento de los niveles de servicio desarrollados en el ADRM, es el caso argentino. En este caso, mediante Decreto No 163/98 se aprobó el contrato de concesión entre el Estado y Aeropuertos Argentina 2000 S.A. y como parte de las obligaciones estipuladas en este contrato, en específico, en la cláusula 13 y en el Anexo 4, se señala que el concesionario está obligado a atender los aeropuertos en las condiciones de calidad señaladas en el ADRM de IATA (Estado Nacional Argentino & Aeropuertos Argentina 2000 S.A., 1998).

En el ámbito nacional, la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), autoridad aeronáutica civil de conformidad con la Ley No 27261, señala que los niveles de servicio en los aeropuertos son establecidos según dos aspectos fundamentales, los cuales son el tiempo de proceso y el confort (MTC, 2022).

Asimismo, la DGAC, mediante sus Fichas de Información de los Niveles de Servicio y Estándares de Calidad del Sector Transportes y Comunicaciones, señala que el componente público de los Niveles de Servicio está relacionado con la infraestructura del aeropuerto a la que los usuarios finales del servicio tienen acceso y este componente depende de 4 factores (MTC, 2022). El primero de ellos es el espacio, el cual es el área que abarca la infraestructura pública y que se mide en metros cuadrados, asimismo, este componente también comprende el espacio asignado a cada etapa del proceso, desde el ingreso del usuario a la infraestructura, hasta su embarque en la aeronave.

El segundo componente es el tiempo, medido en minutos, que el pasajero destina a cada fase o acción desde su ingreso al aeropuerto, hasta el momento de abordar la aeronave. Luego, el tercer componente son los asientos, es decir, la capacidad prevista en el diseño del área pública del aeropuerto y, como cuarto componente, se tiene al nivel de

ocupación, lo cual se define como la concentración de usuarios en las áreas públicas de la infraestructura del aeropuerto.

En conclusión, los niveles de servicio representan un enfoque integral y estandarizado para medir la calidad de las infraestructuras de transporte, con un énfasis particular en la experiencia del usuario. En el caso de los aeropuertos, su implementación ha evolucionado como una herramienta clave para evaluar aspectos críticos como el confort, la eficiencia operativa y la capacidad de respuesta a las demandas del tráfico aéreo. Basados en criterios desarrollados por la IATA y adaptados a las necesidades, estos niveles no solo garantizan el cumplimiento de estándares internacionales como el ADRM, sino que también priorizan el bienestar y la satisfacción de los pasajeros. Sin embargo, surge una interrogante fundamental: ¿cómo se involucra Ositrán, como organismo regulador, en la supervisión y fiscalización del cumplimiento de estos niveles de servicio?

1.2 Fundamento legal para la exigibilidad de niveles de servicio en aeropuertos concesionados y no concesionados.

Ositrán, en el ejercicio de las competencias que le confiere su Ley de Creación (Ley N.º 26917) y su Reglamento General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 044-2006-PCM, cuenta con el marco normativo necesario para supervisar las infraestructuras de transporte de uso público y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y normativas que estas conllevan.

Además, Ositrán, en virtud de su Ley de Creación, específicamente en el artículo 4, tiene competencia sobre las entidades prestadoras de infraestructura de transporte público, independientemente de si estas se administran por empresas públicas o privadas, siempre que realicen actividades de explotación de la infraestructura de transporte abierta al público (Congreso de la República del Perú, 1998).

Asimismo, en virtud de lo anterior y conforme al artículo 3 de su Ley de Creación, Ositrán, respecto a las infraestructuras concesionadas, tiene como finalidad supervisar que las entidades prestadoras cumplan con los compromisos asumidos en los contratos de concesión, así como con las disposiciones legales, técnicas y operativas aplicables, asegurando que las prestaciones ofrecidas a los usuarios sean adecuadas, oportunas y eficientes (Congreso de la República del Perú, 1998).

De manera complementaria, el Reglamento General de Ositrán, en su artículo 5, define como uno de los objetivos primordiales del regulador, el velar por el cumplimiento cabal de los contratos de concesión vinculados a la infraestructura de transporte de uso público de competencia del Ositrán (PCM, 2006). En este contexto, la supervisión que ejerce Ositrán no solo se limita a verificar aspectos contractuales específicos, sino que se extiende a la evaluación del cumplimiento de los estándares técnicos y de calidad establecidos en los contratos de concesión o en las normas emitidas por el propio organismo regulador.

En este marco, Ositrán también tiene la capacidad de emitir normativa complementaria que permita un adecuado desarrollo de sus funciones de supervisión. El numeral 7.1.6 del Reglamento General establece que el organismo puede dictar disposiciones normativas de carácter técnico y operativo necesarias para garantizar la correcta prestación de los servicios aeroportuarios (PCM, 2006). Por lo tanto, esta atribución refuerza el rol del regulador como ente supervisor, asegurando que las entidades prestadoras mantengan estándares de calidad adecuados, tanto en la gestión de las infraestructuras como en la experiencia del usuario.

Por lo tanto, la labor de Ositrán se fundamenta en una base legal sólida que, de conformidad al artículo 4 de su Reglamento General, no solo le otorga competencias para supervisar las infraestructuras concesionadas, sino también para actuar proactivamente en la regulación de estas, emitiendo reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo e instrumentos legales que le permitan regular los derechos y obligaciones de las entidades prestadoras (PCM, 2006).

Asimismo, en lo referido específicamente a los niveles de servicio, los contratos de concesión de infraestructura de transporte de uso público tienen cláusulas que estipulan parámetros de calidad del servicio que deben ser alcanzados por el concesionario. En ese sentido, Ositrán, tiene la facultad de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de estos niveles. Además, en virtud de su facultad normativa, el Ositrán emitió el Reglamento de Usuarios de la Infraestructura de Transporte (RUITUP) mediante la Resolución de Consejo Directivo No 035-2017-CD-OSITRAN, el cual también regula el tema de los niveles de servicio, pues dispone, por un lado, que los usuarios tienen derecho a exigir la prestación de servicios de calidad conforme al contrato de concesión o a las disposiciones de Ositrán y, por otro, que las entidades prestadoras deben prestar los

servicios acorde con las especificaciones de calidad estipuladas en los contratos, así como mantener la operatividad de los servicios e infraestructura acorde con los niveles de servicio establecidos en los contratos de concesión y normativa aplicable (Ositran,2017).

También cabe agregar que en virtud de las facultades normativas y sancionadoras del Ositran estipuladas en su Ley de Creación, este organismo emitió el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIIS) mediante Resolución de Consejo Directivo No 009-2018-CD-OSITRAN, en el cual el Organismo calificó como infracción no cumplir con las especificaciones técnicas, condiciones, requisitos técnicos mínimos u otros relacionados con la prestación del servicio o la operación de la infraestructura, establecidas en los respectivos contratos de concesión o la regulación del Ositrán o en la normativa aplicable.

Luego, en el marco del régimen de concesiones aeroportuarias en el Perú, resulta esencial analizar cuáles son las infraestructuras aeroportuarias que se han otorgado bajo este modelo, así como la regulación específica que rige el cumplimiento de los niveles de servicio en cada uno de los contratos de concesión. Este análisis permitirá identificar las disposiciones contractuales que establecen las obligaciones de los concesionarios en términos de calidad del servicio. Asimismo, se examinará cómo estas disposiciones, diseñadas de manera particular para cada aeropuerto concesionado, contribuyen a garantizar el cumplimiento de los objetivos del contrato de concesión, en línea con los estándares internacionales aplicables como el ADRM. Esta aproximación es fundamental para comprender la relación entre las obligaciones de los concesionarios y el rol de supervisión de Ositrán como ente regulador.

En primer lugar, tenemos el caso del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJC), el cual en virtud del Contrato de Concesión, el Estado Peruano concedió al Consorcio liderado por Lima Airport Partners (LAP) el derecho a explotar económicamente los bienes vinculados al aeropuerto, bajo las condiciones estipuladas en dicho contrato. Este acuerdo detalla, entre otros aspectos, las principales operaciones a realizarse en el aeropuerto, las mejoras necesarias para optimizar la infraestructura y los servicios aeroportuarios, así como los servicios de aeronavegación, los cuales deben ejecutarse respetando los Requisitos Técnicos Mínimos (RTM) especificados en el Anexo 14 del contrato. Además, regula el régimen tarifario, las condiciones para la prestación de servicios, el esquema de retribución al Estado y otros pagos aplicables.

Según lo dispuesto en la cláusula 3 del contrato, la concesión se otorgó inicialmente por un periodo de treinta (30) años, con la posibilidad de prórrogas de diez (10) años adicionales, hasta alcanzar un máximo de sesenta (60) años. Posteriormente, el 20 de diciembre de 2016, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y LAP firmaron un acta de acuerdos en el marco de la etapa de trato directo para resolver una controversia relacionada con el contrato. En esta acta se acordó extender el plazo de la concesión por diez (10) años más, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 61.3 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1224 y en la cláusula 5.8 del contrato. En consecuencia, la concesión actual tiene una duración de cuarenta (40) años, contados desde la fecha de cierre, el 14 de febrero de 2001 (Ositrán, 2024).

Respecto a los niveles de servicio, el Contrato de Concesión que lo regula, dispone en el Anexo 3 del mismo, que las operaciones, ya sean principales o secundarias, deben llevarse acabo de acuerdo con los Requisitos Técnicos Mínimos (RTM) de carácter operativo estipulados en el Anexo 14 del Contrato, asimismo, el referido anexo dispone un conjunto de normas mínimas requeridas para el desarrollo de la infraestructura aeroportuaria y para las operaciones aeroportuarias, lo cual incluye, como norma requerida el *ADRM* elaborado por IATA. Asimismo, según el marco normativo, el terminal actual del AIJC debe mantenerse en condiciones óptimas y debe encontrarse como mínimo en el nivel “B” en estándares IATA o su equivalente en la reciente edición del *ADRM*, con relación a los espacios que ocupan los usuarios finales y el tiempo en que se brindan los servicios (Ositrán, 2024).

Asimismo, conforme a lo señalado en el Informe de Desempeño 2023 de la Concesión del AIJCh, hasta antes de la Adenda 7 del Contrato de Concesión, el panorama era que, durante la operación y mantenimiento, el concesionario debía cumplir con la obligación antes descrita, no obstante, después de la suscripción de la Adenda 7, el concedente y el concesionario acordaron que en el transcurso de la realización de las obras vinculadas a la expansión del aeropuerto (el nuevo terminal) no le era exigible al concesionario el cumplimiento de los RTM contemplados en los numerales 1.21. y 1.22.2.A del Anexo 14, los cuales regulan el espacio en hall del aeropuerto para el chequeo de pasajeros, salas de espera y área de despedidas, así como el tiempo de espera en check-in y el tiempo en el área de control migratorio.

En segundo lugar, el Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú Contrato de Concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú detalla en la cláusula 1.46 que los estándares básicos aplicables incluyen aquellos desarrollados por organismos internacionales reconocidos como la IATA, la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y el Consejo Internacional de Aeropuertos (ACI) (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, cláusula 1.46).

Además, los niveles de servicio se describen en la cláusula 1.74 como parámetros mínimos de calidad que el concesionario está obligado a alcanzar y mantener durante la operación de los aeropuertos, conforme a lo estipulado en el Anexo 8 del contrato (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, cláusula 1.74). Por su parte, los Requisitos Técnicos Mínimos (RTM) se definen en la cláusula 1.105 como los criterios de calidad que el concesionario debe cumplir para garantizar el diseño, construcción, mantenimiento y operación de las instalaciones aeroportuarias, en coherencia con los estándares básicos establecidos. Dichos requisitos pueden ser revisados y ajustados por OSITRAN en función de las necesidades de los usuarios y con la opinión del concesionario (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, cláusula 1.105).

En cuanto a la etapa operativa, el contrato establece en la cláusula 7.1.1 que la explotación de los aeropuertos representa un derecho del concesionario para generar ingresos, pero también una obligación para prestar servicios de calidad según los RTM. Asimismo, la cláusula 7.1.3 señala que corresponde al concesionario diseñar y administrar los servicios aeroportuarios de acuerdo con los parámetros contractuales (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, cláusulas 7.1.1 y 7.1.3).

El contrato también exige al concesionario la realización de las obras imprescindibles para satisfacer los RTM establecidos en el Anexo 8, así como la obtención y mantenimiento de los certificados de operación y de aeródromo emitidos por la DGAC, además del cumplimiento de la propuesta técnica, los planes maestros y el programa de rehabilitaciones (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, cláusula 7.1.4).

En cuanto a las operaciones aeroportuarias, el Anexo 5 clasifica estas actividades en principales y secundarias, exigiendo que se ejecuten cumpliendo con los RTM del Anexo 8 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006,

Anexo 5). Por último, el Anexo 8 detalla los requisitos mínimos técnicos para las terminales de pasajeros, los cuales deben cumplir con los niveles de servicio "C" o "D" de IATA según el volumen de tráfico anual. Estas mediciones, basadas en las horas pico, se realizan conforme a la metodología descrita en la novena edición del *ADRM*, con evaluaciones anuales bajo la supervisión de OSITRAN (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, Anexo 8).

En cuanto a las terminales de pasajeros, el Anexo 8 del Contrato de Concesión establece que estas deben cumplir con los niveles de servicio "C" o "D" de IATA, dependiendo del volumen de tráfico anual. Los niveles de servicio se definen con base en parámetros específicos que incluyen el área mínima por pasajero, los tiempos máximos de espera y las tasas de ocupación, entre otros criterios. Por ejemplo, en la zona de *Check-in*, el nivel "C" requiere un área mínima de 1.2 m² por pasajero, mientras que el nivel "D" exige 1.1 m² por pasajero. Asimismo, el tiempo máximo de espera en las filas de clase económica para ambos niveles es de 30 minutos, mientras que para clase *Business* es de 5 minutos.

En las áreas de circulación, antes del *Check-in*, el nivel "C" establece un área mínima de 2.3 m² por pasajero y una velocidad mínima de circulación de 0.9 metros por segundo, mientras que para el nivel "D" estos valores son de 2.1 m² y 1.1 metros por segundo, respectivamente. Posteriormente, en las áreas después de migraciones, el nivel "C" establece 1.5 m² de espacio por pasajero y una velocidad mínima de circulación de 1.3 metros por segundo, mientras que el nivel "D" ajusta estas medidas a 1.3 m² y 1.5 metros por segundo.

Para las salas de embarque, ambos niveles coinciden en un área mínima de 1.7 m² por pasajero sentado y 1.2 m² por pasajero de pie, aunque difieren en la máxima tasa de ocupación, que es del 65% para el nivel "C" y del 80% para el nivel "D". En lo que respecta a las salas de recogida de equipaje, el nivel "C" exige 1.7 m² por pasajero considerando el uso del 40% de carritos, mientras que el nivel "D" permite una reducción a 1.3 m² por pasajero.

Estas especificaciones, basadas en los estándares internacionales de la IATA, garantizan que las terminales de pasajeros ofrezcan un nivel de calidad adecuado a las necesidades de los usuarios y a las características del tráfico aeroportuario en el primer grupo de aeropuertos concesionados (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos del Perú S.A., 2006, Anexo 8).

No obstante, cabe agregar los niveles de servicio desarrollados por IATA en el ADRM han sufrido modificaciones, pues según el Acta de Sesión Ordinaria No 69 del Consejo de Usuarios de Aeropuertos de Alcance Nacional, en la 9na edición del ADRM se clasificaban los niveles de servicio por letras desde la A hasta la F, representando la letra A el nivel excelente y el nivel F inaceptable, sin embargo, en la 10va edición del ADRM se cambió el sistema de calificación a 4 niveles, los cuales son sobre dimensionado, óptimo, sub óptimo e infra dimensionado (Ositrán, 2024a).

En razón a ello, mediante Oficio N° 09323-2022-GSF-OSITRAN de fecha 28 de septiembre de 2022, OSITRAN propuso una actualización y modificación de los parámetros contenidos en los RTM del numeral 1.4 del Anexo 8 del Contrato de Concesión, basándose en la versión 12 del ADRM en lugar de la versión 9, con el objetivo de adaptar los estándares a las exigencias internacionales más recientes (Ositrán, 2022a). Esta propuesta se planteó bajo el procedimiento de modificación de RTM estipulado en el numeral 1.105 del Contrato. Sin embargo, según el Informe N° 00141-2022-GAJ-OSITRAN emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica, no fue posible llevar a cabo dicha modificación debido a que excedía las facultades del regulador (OSITRAN, 2022b). Por este motivo, mediante Oficio N° 00256-2024-GSF-OSITRAN de fecha 9 de enero de 2024, la propuesta se remitió al Concedente, en su calidad de administrador del contrato, para que evalúe y adopte las acciones necesarias que permitan viabilizar esta actualización de niveles de servicio (OSITRAN, 2024).

De otro lado, en tercer lugar, el Contrato de Concesión del Segundo Grupo de Aeropuertos del Perú establece disposiciones específicas respecto a los estándares y niveles de servicio que deben mantenerse en la operación de los aeropuertos concesionados. Según lo dispuesto en la cláusula 1.54, el ADRM publicado por la IATA, constituye uno de los estándares básicos aplicables a los niveles de servicio, así como a la elaboración de planes maestros, temas ambientales y otros aspectos relevantes (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, cláusula 1.54).

Asimismo, el contrato define los niveles de servicio como indicadores mínimos de calidad que el concesionario debe alcanzar y mantener durante la operación de los aeropuertos, conforme a lo especificado en el Anexo 8 del contrato (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, cláusula 1.78).

Estos niveles están alineados con los RTM, los cuales son criterios de calidad coherentes con los estándares básicos, los cuales abarcan diseño, operación, construcción y mantenimiento de los aeropuertos, permitiendo su actualización según las necesidades de los usuarios y con la aprobación del OSITRAN (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, cláusula 1.112).

En cuanto a la operación aeroportuaria, el contrato subraya que el concesionario tiene el deber de garantizar la prestación de los servicios aeroportuarios y mantener la infraestructura operativa conforme a los RTM. Esto incluye diseñar y administrar los servicios aeroportuarios siguiendo los parámetros establecidos en el contrato y ejecutar las obras necesarias para cumplir con los estándares técnicos del Anexo 8 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, cláusulas 7.1.1, 7.1.3 y 7.1.4).

Por otro lado, el Anexo 5 clasifica las operaciones aeroportuarias como principales o secundarias y requiere que estas se lleven a cabo respetando los RTM indicados en el Anexo 8 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, Anexo 5). En el mismo sentido, el Apéndice 2 del Anexo 8 detalla los requisitos mínimos técnicos para la infraestructura aeroportuaria, señalando que las terminales de pasajeros deben cumplir con los niveles de servicio "C" o "D" de IATA, según el volumen de tráfico anual o la recepción de vuelos internacionales, medidos en las horas pico y conforme a la metodología establecida en la última versión del ADRM (Ministerio de Transportes y Comunicaciones & Aeropuertos Andinos del Perú, 2011, Anexo 8).

No obstante, el Contrato de Concesión establece que los niveles de servicio C y D deben aplicarse dependiendo del número de pasajeros que cada aeropuerto concesionado atienda anualmente. Además, que la metodología utilizada para medir estos niveles debe ser la definida en la edición más reciente del ADRM, cuya 12ª edición fue publicada en junio de 2022, desde la 10ª edición, la IATA, como se expuso anteriormente, realizó un cambio significativo en su enfoque, dejando atrás los niveles de servicio clasificados de la A a la F para adoptar un modelo más moderno basado en la recomendación del Nivel de Servicio Óptimo.

En este contexto, OSITRAN, a través del Oficio N° 9286-2021-GSF-OSITRAN, ajustó su metodología de medición para alinearla con este nuevo estándar internacional. Bajo este esquema actualizado, se definieron dos categorías de niveles de servicio exigibles en

los aeropuertos: el *Nivel Óptimo*, que corresponde al antiguo nivel C, y el *Nivel Sub-Óptimo AAP*, que reemplaza al nivel D (OSITRAN, 2021). Estos cambios reflejan un esfuerzo por modernizar los criterios aplicados en los aeropuertos concesionados y asegurar que cumplan con estándares internacionales actualizados que garanticen una experiencia más eficiente y satisfactoria para los usuarios.

En síntesis, respecto a las tres concesiones antes señaladas, los niveles de servicio se configuran como indicadores esenciales que Ositrán, en ejercicio de su competencia, supervisa y regula y para su evaluación. Asimismo, se consideran tres parámetros clave señalados en el Acta de Acuerdo N° 69 del Consejo de Usuarios que son materia de supervisión: el espacio por pasajero, el tiempo máximo de espera y el porcentaje de asientos disponibles, pues estos criterios permiten analizar de manera objetiva la calidad del servicio en todos los procesos que tienen lugar dentro del terminal, garantizando así que se cumplan las condiciones necesarias para ofrecer una experiencia adecuada a los usuarios.

También, es importante señalar, respecto a los aeropuertos concesionados, que los contratos de concesión de los aeropuertos establecen como referencia normativa el ADRM de IATA. Según este marco, los aeropuertos del Primer Grupo deben cumplir con los niveles de servicio C y D, mientras que el Segundo Grupo de Aeropuertos y el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCh) deben obtener el nivel de servicio Óptimo, conforme a la reciente actualización del ADRM.

Por otro lado, respecto a los aeropuertos no concesionados, se debe tener en cuenta que en el país yacen alrededor de 200 aeródromos, de los cuales, aproximadamente más de la mitad son de uso privado y el resto son aeródromos operados por las fuerzas policiales, armadas, las Entidades Prestadoras antes mencionadas y la empresa estatal CORPAC (Ositrán,2005).

La empresa estatal del sector transportes y comunicaciones CORPAC, se fundó el 25 de junio de 1943 y funciona como una sociedad anónima que se rige según el artículo 1 del Decreto Legislativo N° 99, por ese Decreto, la Ley de Sociedades Mercantiles, su Estatuto Social y la Ley de actividad empresarial (Congreso de la República del Perú, 1990).

Actualmente, la empresa estatal opera el aeropuerto de Andahuaylas, Atalaya-Ucayaly, Chimbote, Huánuco, Ilo, Jaén, Jauja, Juanjui-San Martín, Satipo, Purus-Ucayaly, Rioja-San Martín, Tocache – San Martín, Yurimaguas, Cusco, entre otros. (Ositran, n.d.).

Según la normativa mencionada, las funciones de CORPAC incluyen conservar, equipar y operar los aeropuertos comerciales abiertos al tránsito aéreo, así como los servicios, instalaciones, equipos y dependencias necesarios para la técnica aeronáutica. Asimismo, le corresponde ejecutar o financiar proyectos de remodelación y construcción de infraestructura aeroportuaria a su cargo, de conformidad con el plan de inversión que disponga el MTC. Otra de sus funciones es operar, administrar y conservar los servicios técnicos esenciales para la aviación civil, como las radiocomunicaciones, así como las ayudas de aeronavegación. También, tiene como función establecer los sistemas de comunicación necesarios para controlar y regular el tráfico aéreo, velando por la seguridad de las operaciones (Ositran,2023).

No obstante, de todas las funciones asignadas a CORPAC según la normativa vigente, revisten de especial importancia para el presente trabajo las relacionadas a la conservación, equipamiento y, especialmente, la operación de los aeropuertos comerciales abiertos al público, pues por este rol como administrador de aeropuertos, es que CORPAC está bajo la supervisión y fiscalización del Ositran, ya que esta entidad tiene competencia para regular las infraestructuras de transporte de uso público, independientemente de si son administradas por privados, ya sea por medio de contratos de concesión o por empresas del Estado como CORPAC.

Es decir que, a diferencia de las concesiones antes señaladas en este capítulo, Ositrán no interviene, en virtud de la supervisión de un contrato de concesión, pues como se ha señalado anteriormente CORPAC no opera los aeropuertos a su cargo por un instrumento contractual de esas características, sino en virtud de un título legal, siendo en este caso el Decreto Legislativo que lo regula.

En ese sentido, para el caso de los aeropuertos no concesionados a cargo de la empresa estatal, el Ositrán interviene y tiene competencia en virtud de la Ley de Creación del Ositrán, así como el REGO, por lo cual, como consecuencia de su función normativa, los

reglamentos creados por este organismo como el RUITUP, RETA¹, RGS², RRSC³ y RIIS⁴ son de cumplimiento obligatorio para esta empresa estatal y como ejemplo se tiene que este organismo ejerce revisión tarifaria para los servicios bajo el ámbito de regulación, además, que percibe aportes por regulación de esta empresa del estado.

Ahora bien, respecto a los niveles de servicio, a diferencia de los aeropuertos concesionados, las únicas referencias disponibles en el marco legal generado por el Ositrán se encuentran en el RUITUP, lo cual termina siendo un factor en común que tienen los aeropuertos concesionados y no concesionados.

Pues, si bien cada contrato de concesión regula en sus anexos los niveles de servicio exigibles, así como los detalles de cómo se debe llevar a cabo su medición y estos mismos contratos disponen además que las EP deben cumplir con los reglamentos, directivas y resoluciones emitidas por el Ositrán; en virtud de las competencias otorgadas por su ley de creación, este organismo tiene la facultad de supervisar, fiscalizar y normar incluso en ausencia de contratos de concesión, por tratarse de infraestructuras de transporte de uso público y en el RUITUP, este organismo dispone para todas las EP disposiciones específicas relacionadas con el cumplimiento de niveles de servicio.

En particular, este reglamento reconoce en su artículo 7 para todas las EP, el derecho de los Usuarios a la calidad y cobertura del servicio, lo cual implica que estos pueden exigir a las EP la prestación de los servicios conforme a los niveles de servicio establecidos en cada contrato de concesión y cuando se trate de EP que no se rigen por contrato de concesión, es decir, CORPAC, los niveles de servicio exigibles serán los que determine el Ositrán, después de la evaluación respectiva a cada aeropuerto.

Asimismo, en su artículo 11 regula las obligaciones de las EP y señala que sin perjuicio de las obligaciones estipuladas en cada contrato de concesión, la EP debe prestar los servicios y mantener la operatividad acorde con los niveles de servicio establecidos en cada contrato o normativa aplicable.

Otro punto en común que tiene los aeropuertos concesionados y los que no es que, en virtud de la competencia asignada por su Ley de Creación, OSITRÁN puede realizar

¹ Reglamento General de Tarifas del Ositrán

² Reglamento General de Supervisión

³ Reglamento de Reclamos y Solución de Controversias

⁴ Reglamento de Infracciones y Sanciones

evaluaciones anuales a todos los aeropuertos concesionados para medir el cumplimiento de estos Niveles de Servicio. Los resultados de estas mediciones son fundamentales, ya que permiten determinar si los concesionarios están respetando los estándares de calidad establecidos, por lo que, en caso de incumplimientos, OSITRAN, en el marco de sus funciones, tiene la facultad de imponer sanciones, con el objetivo de garantizar que se respeten estos estándares y que los usuarios reciban un servicio acorde con las exigencias internacionales.

CAPÍTULO II. SITUACIÓN ACTUAL Y ANÁLISIS COMPARATIVO

2.1 Resultados de la evaluación de los niveles de servicio IATA en el 2023: concesionarios versus Corpac.

En el marco de las actividades de supervisión llevadas a cabo por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositrán durante el 2023, se realizó la evaluación de los niveles de servicio IATA en los aeropuertos concesionados y no concesionados, lo cual permitió identificar el grado de cumplimiento de estos niveles exigidos en los respectivos contratos de concesión.

Para llevar a cabo las mediciones, Ositrán solicitó la contratación del “Servicio para la medición del cumplimiento de los niveles de servicio IATA en los aeropuertos del Primer y Segundo Grupo del año 2023”, otorgando la buena pro a IATA Consulting para estos aeropuertos (Ositrán, 2024a). Para el caso de LAP, la GSF realizó directamente la medición de los niveles.

Con relación a los resultados de las mediciones, en el caso de LAP, responsable del aeropuerto AIJCh, el análisis abarcó diecinueve (19) procesos específicos relacionados con los niveles de servicio y se obtuvo que LAP cumplió con siete (7) de los parámetros evaluados.

Entre los procesos que lograron satisfacer los niveles exigidos en el contrato, es decir, al menos el nivel “óptimo IATA” se encuentran el control de seguridad para vuelos domésticos, la entrega de equipaje doméstico (tiempo entre la primera y última maleta) y la entrega de equipaje internacional en aeronaves de fuselaje angosto. No obstante, estos resultados revelan que más de la mitad de los parámetros analizados no obtuvieron los niveles requeridos, lo que plantea deficiencias significativas para el principal aeropuerto del país, pero cabe agregar que, como se expuso anteriormente, con motivo de la adenda

Nº7 del contrato de concesión suscrita en el 2017, LAP tiene suspendida la obligación de cumplir con los niveles de servicio IATA.

Luego, en el caso de AdP, responsable del Primer Grupo de Aeropuertos, IATA Consulting realizó las mediciones de los niveles de servicio conforme al Anexo 8 de su contrato de concesión y considerando el tráfico anual de pasajeros registrado en cada terminal. Según el estudio elaborado por IATA para el año 2023, los resultados arrojaron que en el conjunto de aeropuertos operados por el concesionario hay un número significativo de parámetros que no cumplieron los niveles de servicio en relación con las variables espacio unitario o tiempo de cola/asientos disponibles, incluso IATA señala que ninguno de los aeropuertos del grupo cumple los requisitos para todos los parámetros (IATA Consulting, 2023).

Además, en los resultados de la medición del año 2023, se observa que los aeropuertos del concesionario tuvieron resultados significativamente peores en relación con el cumplimiento de los requisitos de niveles de servicio en la variable espacio, no obstante, los resultados, con relación a los tiempos máximos de espera han sido, significativamente mejores.

Otro punto importante señalado en el estudio de medición para el Primer Grupo es que IATA señala que la metodología del ADRM 9 que debe ser utilizada para la medición de niveles de servicio en los aeropuertos a cargo de AdP no tiene las nuevas variables que son relevantes desde el punto de vista de la realidad de gestión aeroportuaria actual y de la satisfacción de las necesidades de los pasajeros (IATA Consulting, 2024a).

De otro lado, respecto a los resultados de la medición realizada al Segundo Grupo de Aeropuertos, se tiene que, del conjunto de aeropuertos operados por el concesionario, hay un porcentaje menor de parámetros que no cumplen con los niveles de servicio en relación con alguna de las variables analizadas (espacio unitario o tiempo de cola/asientos disponibles) y resalta que el aeropuerto de Ayacucho cumple con los niveles de servicio requeridos en el contrato de concesión en todos los parámetros.

Además, en el informe se sugiere que para una gran parte de los incumplimientos de parámetros detectados no serían sustanciales, en tanto el incumplimiento del estándar relativo al espacio podría solucionarse mediante la reorganización de los espacios de cola reservados.

También, al compararse los resultados del estudio efectuado en 2022 con relación al año 2023, IATA concluye que se ha dado mayoritariamente una evolución positiva, ya que se superaron ampliamente los incumplimientos de niveles de servicio previamente informados al Ositran en el 2022 y como caso particular se tendría el caso del aeropuerto de Tacna, por obtener niveles por debajo de la categoría “optimo”, con lo cual se configuraría un empeoramiento para este aeropuerto, en comparación con mediciones anteriores (IATA Consulting, 2024b)

Luego, respecto a la medición efectuada a los aeropuertos a cargo de CORPAC se observa que el grado de cumplimiento de los estándares del ADRM 12 en los aeropuertos analizados puede considerarse bastante limitando, en tanto se producen numerosas situaciones en que las variables analizadas se encuentran muy por debajo de los valores de referencia aceptados.

IATA sostiene que, de los aspectos valorados de forma cuantitativa, se evidencian numerosas situaciones de un deficiente servicio al pasajero, ya sea por procedimientos poco adecuados o por falta de equipamiento adecuado en los aeropuertos, además que el incumplimiento de los estándares estaría relacionado a aspectos estructurales que, para solucionarse, requieren acciones de mayor alcance. Adicionalmente, en el estudio se menciona que hay numerosos ejemplos de mal nivel de servicio debido a la inadecuación de los procedimientos operativos, por lo que IATA hace énfasis en la urgencia de la revisión de estos utilizando referencias operativas de mejores prácticas de otros aeropuertos de Perú (IATA Consulting, 2024c).

Asimismo, del estudio llama la atención que se califique como el aeropuerto en situación más precaria al de Cusco, no solo debido a la severidad y alcance de los incumplimientos detectados, sino por la relevancia de dicho aeropuerto a nivel nacional al ser el aeropuerto que da acceso al principal foco turístico del país.

Otro punto relevante del estudio de medición a los aeropuertos de CORPAC es que los aeropuertos de Huánuco y Jauja, según IATA debería ser objeto de atención en tanto en estos yacen disfuncionalidades como la inexistencia de escáneres de seguridad para equipajes facturados, carencia de equipamiento básico de handling⁵ y procesos precarios

⁵ Grupo de operaciones que se llevan a cabo en tierra para que los aviones puedan hacer la carga y descarga de equipaje, pasajeros o carga.

relacionados al recojo de equipajes y pago de servicios aeroportuarios por parte de los pasajeros (IATA Consulting, 2024c).

En conclusión, de los resultados de los estudios realizado durante el 2023, se advierte que los aeropuertos administrados por CORPAC enfrentarían una situación más precaria en comparación con los aeropuertos concesionados, en especial si se hace la comparación con los del primer y segundo grupo. El origen de este escenario se debería a deficiencias operativas, estructurales y de equipamiento, lo cual conlleva a múltiples incumplimientos del ADRM 12. Por lo cual, se comprometería significativamente la calidad de los servicios aeroportuarios brindados a los usuarios.

En contraste, aunque los aeropuertos concesionados estarían demostrando un mejor desempeño general, aún subsistirían desafíos no menores, pues, por ejemplo, respecto al primer grupo, la utilización de un estándar obsoleto como el ADRM 9 limitaría la adecuación de los servicios aeroportuarios a las necesidades actuales de los usuarios. Asimismo, en el caso de LAP, si bien el contrato dispone el cumplimiento de los niveles de servicio del ADRM vigente, la suspensión de obligaciones relativas al cumplimiento de niveles de servicio estipulada en la Adenda No 7 generaría un contexto en el que los incentivos para garantizar a los usuarios el nivel “óptimo” establecido en el ADRM de IATA se debiliten, lo cual se ve reflejado en los resultados de la evaluación realizada por la GSF.

CAPÍTULO III. PROBLEMÁTICA IDENTIFICADA Y SUS IMPLICANCIAS

4.1 Diferencias regulatorias entre aeropuertos concesionados y no concesionados: vacíos legales y sus implicancias.

Antes de abordar las diferencias regulatorias entre los aeropuertos concesionados y aquellos gestionados por CORPAC, resulta pertinente advertir que incluso dentro de las concesiones existentes en el Perú no se observa una uniformidad en los estándares aplicables. De las tres concesiones vigentes, dos permiten que se adopte el ADRM de IATA en su versión más reciente, garantizando que los niveles de servicio y los estándares se actualicen conforme a las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, el contrato de concesión del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú establece una restricción significativa al limitar la medición de los niveles de servicio y los estándares aplicables a los parámetros definidos en la 9ª edición del ADRM. Esta edición, aunque relevante en su momento, no contempla nuevas secciones sobre sostenibilidad, resiliencia

frente a pandemias, accesibilidad universal y metodologías actualizadas para la gestión de capacidad y demanda, elementos esenciales para optimizar las operaciones aeroportuarias (ICAO, 2022). Por lo que esta falta de flexibilidad coloca a estos aeropuertos en una posición desventajosa frente a los nuevos desafíos operativos.

Además, lo anteriormente descrito implica que, si se busca la uniformidad en todas las concesiones, para el caso del Primer Grupo de Aeropuertos del Perú, sea necesario realizar procesos contractuales y administrativos complejos para actualizar los estándares establecidos, como lo es la suscripción de adendas, lo cual puede ralentizar la implementación de mejoras operativas (Ositrán, 2024).

En ese sentido, para asegurar una regulación eficiente y equitativa, es crucial que todos los contratos de concesión incorporen mecanismos que permitan la adopción automática del ADRM más reciente. Esto no solo garantizaría estándares homogéneos y alineados con las mejores prácticas internacionales, sino que también fortalecería el papel de Ositrán como regulador. Asimismo, permitiría evaluar y sancionar de manera más efectiva cualquier incumplimiento de los niveles de servicio, contribuyendo a un sistema aeroportuario más competitivo y orientado al bienestar de los usuarios.

De otro lado, la disparidad normativa se acentúa aún más cuando se compara con los aeropuertos gestionados por CORPAC, los cuales no operan bajo contratos de concesión y, por tanto, carecen de un marco contractual que establezca claramente sus obligaciones en relación con los niveles de servicio. En estos casos, la única herramienta normativa disponible es el RUITUP, que en su artículo 11.a señala que las entidades prestadoras deben mantener la operatividad de la infraestructura y los servicios correspondientes conforme a los niveles de servicio establecidos en los respectivos contratos de concesión o, en su defecto, en el marco normativo vigente y las disposiciones de Ositrán (Ositrán, 2017). No obstante, este reglamento no define parámetros específicos de calidad o niveles de servicio para aeropuertos no concesionados, por el contrario, el contexto actual genera un limbo normativo, ya que el RUITUP remite, en última instancia, a los contratos de concesión o a disposiciones específicas que Ositrán debería emitir, las cuales no se han desarrollado a la fecha. Por lo tanto, este vacío normativo no solo genera incertidumbre para los usuarios, sino que también limita la capacidad de Ositrán para exigir estándares de calidad específicos en aeropuertos no concesionados y ejercer sus facultades estipuladas por Ley.

En ese sentido, de manera sintetizada se puede concluir que la falta de uniformidad entre las concesiones y la ausencia de un marco regulador específico para los aeropuertos no concesionados tienen implicancias significativas tanto para los usuarios como para las entidades encargadas de la supervisión. En primer lugar, los usuarios de los aeropuertos no concesionados enfrentan un acceso limitado a estándares de calidad definidos, lo que puede traducirse en servicios inconsistentes y en una experiencia aeroportuaria inferior en comparación con la ofrecida por aeropuertos concesionados. En segundo lugar, para Ositrán, esta disparidad representa un desafío para el ejercicio de sus facultades, en un sistema aeroportuario con marcos normativos tan diversos.

En el caso específico del Primer Grupo de Aeropuertos, la limitación a la 9ª edición del ADRM no solo implica operar con estándares desactualizados, sino también desconectarse de las tendencias internacionales en planificación y desarrollo aeroportuario. Por ejemplo, ediciones posteriores del ADRM, como la 12ª edición, introducen conceptos avanzados como sostenibilidad, resiliencia ante pandemias y nuevos enfoques en la gestión de flujos de pasajeros, los cuales son esenciales para responder a las necesidades actuales del sector (IATA, 2022). La imposibilidad de actualizar automáticamente al ADRM más reciente perpetúa una brecha en la calidad de los servicios y dificulta la comparación objetiva entre aeropuertos concesionados y no concesionados.

En conclusión, la falta de uniformidad en la regulación de los aeropuertos concesionados y no concesionados, junto con la ausencia de mecanismos actualizables en ciertas concesiones como la del Primer Grupo de Aeropuertos, resalta la necesidad de poner en marcha la suscripción de adendas en algunos casos, así como la creación de un marco normativo que permita aplicar estándares uniformes y actualizados a los aeropuertos no concesionados del sistema aeroportuario, pues garantizar que todos los aeropuertos operen bajo los parámetros más recientes y efectivos, como los establecidos en la 12ª edición del ADRM, no solo mejoraría la calidad del servicio para los usuarios, sino que también fortalecería la capacidad de Ositrán para supervisar, fiscalizar y, en última instancia, sancionar de manera efectiva el cumplimiento de los niveles de servicio.

4.2 Impacto de la disparidad en la exigibilidad de niveles de servicio en la eficacia y legitimidad del Ositrán como ente regulador.

Se puede advertir de los apartados precedentes que el sistema aeroportuario presenta una particularidad importante: la coexistencia de aeropuertos concesionados y no concesionados bajo un mismo marco regulatorio general. Mientras que los aeropuertos concesionados cuentan con contratos específicos que establecen obligaciones claras para los concesionarios, tales como el cumplimiento de niveles de servicio definidos y estándares de calidad, los aeropuertos no concesionados, como los administrados por CORPAC, carecen de un instrumento contractual que delimite sus responsabilidades. Esto genera una situación compleja en la cual la regulación recae fundamentalmente en el RUITUP y aunque esta herramienta normativa es valiosa, resulta insuficiente para atender las necesidades de una supervisión, fiscalización adecuada en este contexto.

Lo anterior se concluye, porque El RUITUP, como instrumento normativo diseñado para regular la relación entre las entidades prestadoras y los usuarios de la infraestructura de transporte, dispone en su artículo 11.a que las entidades prestadoras deben brindar servicios con las especificaciones de calidad y cobertura establecidas en los contratos de concesión o, de ser el caso, en el marco normativo vigente y las disposiciones de Ositrán (Ositrán, 2017). Asimismo, establece que dichas entidades tienen la obligación de mantener operativa la infraestructura y los servicios correspondientes, conforme a los niveles de servicio previstos en dichos contratos o en la normativa aplicable. Sin embargo, en el caso de CORPAC, la falta de un contrato de concesión implica que las disposiciones específicas sobre niveles de servicio deben emanar exclusivamente del marco normativo vigente. Esto genera un vacío significativo, ya que el RUITUP remite a contratos de concesión que no existen para los aeropuertos no concesionados. Por lo tanto, la regulación de los estándares de calidad y niveles de servicio depende enteramente de las disposiciones emitidas por Ositrán, las cuales, hasta la fecha, no se han desarrollado en profundidad para abordar esta problemática específica.

A esta situación se suma el hecho de que el RUITUP también reconoce derechos fundamentales para los usuarios de la infraestructura de transporte. En su artículo 7.f. establece que los usuarios tienen derecho a recibir servicios de calidad y cobertura, según los niveles definidos en los contratos de concesión, las normas vigentes o las disposiciones que Ositrán establezca tras realizar mediciones del nivel de servicio (Ositrán, 2017). Si bien esta disposición busca garantizar que los usuarios reciban un servicio adecuado, en la práctica enfrenta el mismo problema que el artículo 11.a: la remisión a contratos de concesión o a normas específicas que no existen en el caso de

CORPAC. En este contexto, el derecho de los usuarios se convierte en una expectativa difícil de garantizar pues, aunque Ositrán tiene la facultad de medir los niveles de servicio, la ausencia de un marco específico que defina niveles de servicio y parámetros de evaluación limita la capacidad del regulador para supervisar y exigir el cumplimiento de estos derechos en la actualidad.

Luego, otro problema que enfrenta el regulador y que esta especialmente relacionado con su facultad sancionadora es que, para el caso de los aeropuertos no concesionados, esta potestad enfrenta significativas limitaciones, más aún si se analiza la problemática descrita desde los principios del derecho administrativo sancionador.

Por ejemplo, el Principio de Tipicidad, regulado en artículo 230.4 de la Ley No 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), estipula que exclusivamente son conductas susceptibles de sanción administrativa las infracciones previstas en normas con rango de ley y que las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas destinadas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas susceptibles de sanción, salvo cuando la Ley o el Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por vía reglamentaria (Congreso de la República, 2001).

Autores como Morón señalan que la falta de precisión en la descripción de las infracciones puede generar arbitrariedades o vulnerar los derechos de los administrados (Morón, 2005, p31). En particular, que se tenga que acudir a contratos o normativa inexistente, genera un vacío normativo que compromete sustancialmente la potestad sancionadora del regulador, pues como se ha mencionado en capítulos anteriores, para que el Ositrán pueda aplicar el artículo 35 de su RIIS en un eventual procedimiento sancionador contra CORPAC, tendría que existir un contrato que regule los niveles de servicio o en su defecto un reglamento que los desarrolle, pero como en la actualidad no existe ninguno de estos dos elementos, es imposible satisfacer el supuesto de hecho de la norma.

Como ejemplo práctico, supongamos que, en el aeropuerto internacional de Cusco, a cargo de CORPAC, se detecta periodos de fila en el área de migraciones de más de 1 hora, lo cual notoriamente evidenciaría un incumplimiento de los estándares recomendados por la IATA en el ADRM. El problema sería que sin un contrato de concesión o normativa específica que defina qué categoría del ADRM es aplicable al

aeropuerto, es decir, sin un instrumento legal que disponga que el aeropuerto debe alcanzar el nivel “óptimo” o “sub-óptimo”, o que señale cómo se debe realizar la medición de estos niveles, el regulador no podría sancionar a CORPAC por una situación que a todas luces sería un incumplimiento si se compara con lo regulado para los aeropuertos concesionados.

Asimismo, con el problema identificado, también se puede señalar que la potestad sancionadora se encontraría limitada en estos casos por el Principio de Debido Procedimiento, el cual está regulado en el artículo 230.2 de la LPAG, pues este principio supone que la administración en el marco de un procedimiento sancionador debe tutelar las garantías en favor de los administrados y el eventual acto administrativo que produzca, deberá estar fundado en argumentos de derecho y no en subjetividades. En ese sentido, con el panorama actual la autoridad administrativa no podría fundamentar en derecho la aplicación de una eventual sanción por el incumplimiento del artículo 35 del RIIS, el cual tipifica el incumplimiento de niveles de servicio como infracción, ya que no podría afirmar qué nivel de servicio se incumplió.

A nivel fáctico, la problemática expuesta se refleja en la práctica administrativa del Ositrán, pues a través de una solicitud de acceso a la información pública se solicitó información sobre resoluciones firmes que sancionaran a CORPAC por incumplimiento de niveles de servicio, es decir resoluciones que señalen la comisión de la infracción tipificada en el artículo 35 del RIIS, sin embargo, de la respuesta recibida por la entidad, no se obtuvo ninguna resolución que cumpliera con esta característica. Empero, la situación fue diferente para los aeropuertos del segundo grupo, pues para esta concesión se identificó, por ejemplo, la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización No 0111-2024-GSF-OSITRAN, la cual impuso una sanción a AAP por haber incumplido los niveles de servicio establecidos en el Anexo 8 de su contrato de concesión en los aeropuertos de Arequipa, Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado durante el año 2022 (Ositrán, 2024).

Este contraste evidencia cómo la ausencia de un marco normativo que regule los niveles de servicio aplicables a los aeropuertos no concesionados limita la capacidad del Ositrán para ejercer su potestad sancionadora, pues mientras los concesionarios tienen obligaciones delimitadas y pueden ser sancionados por incumplimientos, el vacío

normativo en el caso de CORPAC limita sustancialmente la efectividad de la supervisión y fiscalización.

Por lo tanto, la falta de una regulación específica para los niveles de servicio en los aeropuertos no concesionados representa un desafío tanto para Ositrán, pues el regulador enfrenta dificultades para aplicar sanciones o implementar medidas correctivas debido a la ausencia de parámetros claros y objetivos.

Además, esta situación también afecta directamente a los usuarios, quienes no cuentan con un marco de referencia para evaluar la calidad de los servicios que reciben. La falta de estándares claros crea incertidumbre y limita la posibilidad de que los usuarios exijan mejoras o presenten reclamos o denuncias fundamentadas.

Es así que, frente a este panorama, se hace evidente la necesidad de que Ositrán desarrolle un instrumento normativo específico que permita regular los niveles de servicio y estándares de calidad en aeropuertos no concesionados abiertos al público. Además, este marco regulatorio debería establecer parámetros objetivos y claros que puedan ser exigidos tanto por el regulador como por los usuarios, asegurando así un servicio de calidad que responda a las necesidades de los pasajeros y contribuya al desarrollo del sistema aeroportuario peruano. En este sentido, la implementación de un instrumento normativo adecuado no solo fortalecerá la supervisión de Ositrán, sino que también garantizará la transparencia y la protección de los derechos de los usuarios en estos aeropuertos.

CAPÍTULO IV. SOLUCIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

5.1 Emisión de un reglamento por parte de Ositrán para los aeropuertos no concesionados abiertos al público.

Como se ha desarrollado en capítulos anteriores, queda evidenciado la necesidad urgente de asegurar la calidad, seguridad y equidad en la prestación de servicios aeroportuarios en todos los aeropuertos a cargo de CORPAC, en vista de que actualmente, al no ser una entidad prestadora concesionaria, no tiene un marco legal que lo obligue a cumplir niveles de servicio que si son de obligatorio cumplimiento para el resto de las infraestructuras aeroportuarias en el país. No obstante, se considera que no basta con identificar los derechos vulnerados y querer proteger el interés público, por el contrario, se tienen que adoptar medidas concretas para su tutela efectiva, pero sobretodo la entidad que lo lleve

a cabo debe contar con las competencias necesarias para que la iniciativa no sea un intento fallido.

En ese sentido, se considera que la emisión de un reglamento que regule la disparidad y vacío normativo relacionado a los niveles de servicio para los aeropuertos no concesionados abiertos al público por parte de Ositrán es una medida viable y necesaria para solucionar la problemática de disparidad en la supervisión y fiscalización de los niveles de servicio en los aeropuertos concesionados y no concesionados. En particular, esta alternativa de solución no solo encuentra fundamento en el marco constitucional y legal vigente, sino que también responde a las exigencias de calidad en la prestación de servicios públicos esenciales.

En el ámbito constitucional, para mayor precisión, el artículo 58° de la Constitución Política del Perú establece el deber del Estado de orientar y actuar en el área los servicios públicos de infraestructura, lo cual incluye necesariamente a los servicios aeroportuarios. Esta disposición normativa otorga legitimidad a las facultades normativas del Ositrán, las cuales tienen como objetivo, en parte, garantizar la calidad de los servicios a cargo de las entidades prestadoras bajo su supervisión.

Asimismo, el marco legal vigente, en específico, el literal c) del artículo 3 de la Ley No 27332 faculta a los organismos reguladores, entre ellos Ositrán a emitir reglamentos, directivas y mandatos específicos que regulen los procedimientos, obligaciones, y derechos de las entidades prestadoras bajo supervisión, así como de los usuarios. Del mismo modo, el artículo 4 de la Ley No 26917 y el Reglamento General de Ositrán aprobado por Decreto Supremo No 044-2006-PCM refuerzan la competencia normativa del organismo regulador, brindándole alcance sobre todas las entidades prestadoras que explotan infraestructura de transporte nacional de uso público, lo cual incluye a la empresa estatal CORPAC.

Para mayor detalle, el artículo 13 del REGO contiene un listado de las materias respecto de las cuales el Regulador puede ejercer su función normativa, entre ellas:

“13.7 Estándares de calidad de la Infraestructura y de los servicios que se encuentren bajo competencia del OSITRAN. Esto incluye la fijación de indicadores técnicos de medición o el uso de indicadores referidos al grado de satisfacción de los Usuarios.”
(Decreto Supremo No 044-2006-PCM,2006).

Es decir, esta propuesta de solución que pretende establecer los niveles de servicio que deben cumplir los aeropuertos a cargo de CORPAC, se circunscribe a una materia de competencia del Ositrán y se condice con uno de sus objetivos contemplados en el artículo 5 del REGO que consiste en: “Garantizar la calidad y la continuidad de la prestación de los servicios públicos relativos a la explotación de la Infraestructura” (Decreto Supremo No 044-2006-PCM,2006).

En ese sentido, Ositrán, como entidad reguladora con atribuciones claras en la supervisión y fiscalización de la infraestructura aeroportuaria, tiene la facultad de exigir que los aeropuertos gestionados por Corpac cumplan con los mismos estándares de calidad que aquellos administrados por concesionarios.

Esta competencia específica de Ositrán le otorga la legitimidad necesaria para intervenir y regular los niveles de servicio en estos aeropuertos, asegurando así la protección de los derechos de los usuarios reconocidos en el RUITUP.

Adicionalmente, cabe agregar que el numeral 7 del artículo 32 de la Ley No 29158 y el artículo 63 del Código de Protección y Defensa del Consumidor otorgan a Ositrán la facultad de proteger los intereses de los usuarios mediante la emisión de normas que regulen la continuidad y calidad de los servicios públicos, así como el procedimiento y garantías para reclamos o quejas.

Por lo tanto, se considera que esta propuesta es viable y debería ser priorizada por el regulador, con el fin de remediar la problemática expuesta y evitar que se continúe limitando su potestad sancionadora y vulnerando los derechos de los usuarios aeroportuarios.

5.2 Concesión del Tercer Grupo de Aeropuertos

El Decreto Legislativo N°1362, regula la promoción de la inversión privada a través de las Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos. En este decreto se establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, propone periódicamente Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), el cual debe pasar por aprobación de la PCM.

Mediante Decreto Supremo 238-2019-EF, se aprobó el PNIC vigente con el objetivo de construir una agenda de desarrollo transparente que permita cerrar las brechas de infraestructura del país. Además, la lógica de este plan es sectorial y territorial que, si

bien genera impacto en el corto plazo, en realidad, constituye en si una estrategia a largo plazo para mejorar la competitividad y productividad del país.

El PNIC prioriza la ejecución de 52 proyectos, entre ellos el proyecto del Tercer Grupo de Aeropuertos Regionales (TGAR) y mediante el Decreto de Urgencia 08-2019, se dictaron medidas complementarias para contribuir a la implementación del plan, en lo relacionado al desarrollo y ejecución de los proyectos priorizados, todo esto también con la finalidad de contrarrestar la desaceleración del crecimiento económico del país.

En particular, la concesión de los aeropuertos del TGAR, involucra la modernización, rehabilitación y mejoramiento de los aeropuertos de Jaén, Huánuco, Jauja, Ilo, Rioja, Chimbote, Yurimaguas y la operación del Aeropuerto Internacional de Chinchero en Cusco, con el objetivo de desarrollar servicios aeroportuarios eficientes y seguros y promover la participación del sector privado.

Cabe resaltar que este grupo de aeropuertos es una parte del total de aeropuertos abiertos al público a cargo de CORPAC y el proyecto en cuestión es una iniciativa autofinanciada, la cual aún está en etapa de formulación (Proinversion, nd).

La concesión de los aeropuertos antes mencionados podrían ser una solución para el problema identificado en el presente trabajo, pues mediante el contrato que suscriban el MTC y el futuro concesionario se incorporaría, así como en los contratos de los aeropuertos actualmente concesionarios, la obligación de cumplir con niveles de servicio y como estándar de obligatorio cumplimiento se estipularía el ADRM de IATA. No obstante, se considera que no sería una solución integral, pues aplicaría a los aeropuertos que formarían parte del tercer grupo, los cuales no son el total de aeropuertos abiertos al público en el país, dejando el vacío legal existente para el resto de los aeropuertos.

Además, otro aspecto a considerar, respecto a esta propuesta de solución es que, aunque la concesión de estos aeropuertos está proyectada para un futuro cercano, no hay certeza sobre cuándo se suscribirá el contrato de concesión, ni cuándo comenzará la ejecución de dicho proyecto. Por lo tanto, mientras tanto, los usuarios de los aeropuertos de Huánuco, Jaén, Jauja y Cusco que actualmente están bajo la gestión de CORPAC, no gozan de aeropuertos con requisitos mínimos de calidad, ni de aeropuertos que cumplan con los niveles de servicio necesarios.

Este retraso pone en riesgo la calidad de los servicios que los usuarios reciben actualmente, afectando su derecho a recibir servicios de calidad, pues los aeropuertos de

CORPAC seguirán operando sin una regulación que asegure la mínima calidad en servicios aeroportuarios.

CONCLUSIONES

1. Los niveles de servicio representan una herramienta fundamental para garantizar la calidad de los servicios aeroportuarios especialmente en un sector en el que la experiencia del usuario es relevante. En el caso peruano, las diferencias en cómo se regulan entre aeropuertos concesionados y no concesionados, así como la ausencia de un marco uniforme para los niveles de servicio en estos últimos, limitan significativamente la capacidad de supervisión y fiscalización del Ositrán. Esta situación evidencia la necesidad urgente de implementar, para los aeropuertos no concesionados, estándares actualizados como los propuestos en la doceava edición del ADRM de IATA, para asegurar que todos los aeropuertos operen bajo parámetros modernos y adecuados a las necesidades actuales de los usuarios.
2. La coexistencia de aeropuertos concesionados y no concesionados genera desafíos importantes para la labor del Ositrán como regulador. Mientras que los contratos de concesión delimitan obligaciones claras respecto a los niveles de servicio, así como la metodología para evaluar el cumplimiento de estas y las consecuencias ante su incumplimiento, la falta de un marco regulatorio específico para los aeropuertos no concesionados abiertos al público administrados por CORPAC reduce la capacidad del organismo para imponer sanciones o supervisar efectivamente el cumplimiento de niveles de servicio. Este vacío en la normativa actual no sola afecta la capacidad del regulador para garantizar la calidad en los terminales aéreos, sino también su legitimidad frente a los administrados.
3. El Ositrán enfrenta una limitación significativa a su potestad sancionadora, pues el marco normativo actual, presenta un vacío, ya que no hay un instrumento legal para los aeropuertos no concesionados abiertos al público que regule los niveles de servicio aplicables y que establezca la metodología de medición para determinar su cumplimiento. En ese sentido, los principios del procedimiento administrativo sancionador como el de Tipicidad y el de Debido Procedimiento, frenan su facultad sancionadora, ya que no hacen posible aplicar la sanción prevista para la conducta tipificada en el RIIS de la entidad, ya que esta hace remisión a contratos o normativa inexistente para los aeropuertos que no están concesionados.

4. La emisión de un reglamento específico que establezca niveles de servicio aplicables a los aeropuertos no concesionados es una alternativa de solución para abordar las disparidades normativas y fortalecer las facultades de regulador. Este instrumento normativo no solo permitiría al Ositrán supervisar y sancionar de manera efectiva, sino que también garantizaría que todos los aeropuertos abiertos al público cumplan con estándares de calidad alineados a las mejores prácticas internacionales. Además, el Tercer Grupo de Aeropuertos también una propuesta de solución, ya que la concesión de este grupo de aeropuertos podría solucionar parcialmente los problemas identificados, aunque podría ser una opción que tome un periodo de tiempo más extenso, al encontrarse en etapa de formulación, no obstante, de todas formas sería necesario que esta iniciativa sea complementada con la emisión de regulación, para que se cubran la totalidad de los aeropuertos no concesionados abiertos al público, pues como se ha señalado, este proyecto solo abarca un pequeño grupo de aeropuertos.

RECOMENDACIONES

1. Se recomienda que Ositran acelere la emisión de un reglamento específico que establezca los niveles de servicio aplicables a los aeropuertos no concesionados abiertos al público, pues la falta de este marco normativo perpetra una situación de desigualdad que afecta directamente a los derechos de los usuarios, quienes no cuentan con la garantía de recibir servicios de calidad similares a los ofrecidos en los aeropuertos concesionados. Además, este estado de desigualdad no solo vulnera el derecho a los usuarios a la calidad y cobertura de los servicios reconocidos en la normativa emitida por el propio Ositran, sino que también compromete la legitimidad y eficacia de regulador, al carecer de herramientas que le permitan supervisar y sancionar incumplimientos en estos aeropuertos, por lo que la pronta emisión de este instrumento normativo permitiría corregir el vacío existente y garantizaría que todos los aeropuertos, independientemente de su régimen de administración cumplan con estándares mínimos de calidad basados en criterios objetivos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Nacional de Infraestructura. (2014). *Apéndice 3: Indicadores de cumplimiento*. Recuperado de https://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/22307/2581/apendice_3_indicadores_de_cumplimiento.pdf
- Congreso de la República del Perú. (1990). *Decreto Legislativo N.º 99 - Ley de CORPAC S.A.* Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3777984/Decreto%20Legislativo%20N%C2%B0%2099%20-%20Ley%20De%20CORPAC%20S.A..pdf?v=1666299023>
- Congreso de la República del Perú. (1998). *Ley N.º 26917: Ley de creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público*. <https://www.ositran.gob.pe>
- Congreso de la República del Perú. (2001). *Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*. Recuperado de <https://spij.minjus.gob.pe/spij-extend/#/detallenorma/H805476>
- Estado Nacional Argentino & Aeropuertos Argentina 2000 S.A. (1998). *Contrato de concesión del primer grupo de aeropuertos*. Recuperado de <https://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/163-98-CConces1.pdf>
- IATA Consulting. (2024a). *Estudio de cumplimiento de niveles de servicio 2023: Tercer informe - Primer Grupo de Aeropuertos Provinciales*. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán).
- IATA Consulting. (2024b). *Estudio de cumplimiento de niveles de servicio 2023: Tercer informe – Segundo Grupo de Aeropuertos Provinciales*. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán).
- IATA Consulting. (2024c). *Estudio de cumplimiento de niveles de servicio 2023: Aeropuertos gestionados por CORPAC*. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán).

- International Air Transport Association. (1995). *MANUAL-IATA-AIRPORT-DEVELOPMENT* v^f (8th ed.). IATA.
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, & Consorcio integrado por Flughafen Frankfurt/Main Aktiengesellschaft, Bechtel Enterprises International, Ltd., y Cosapi S.A. (2001). *Contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez*. Recuperado de https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Contrato_de_Concesion_LAP_actualizado_15_09_171.pdf
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones, & Aeropuertos Andinos del Perú. (2011). *Contrato de concesión del segundo grupo de aeropuertos de provincia*. Recuperado de <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/Segundo-Grupo-de-Aeropuertos-de-Provincia.pdf>
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC). (2022). *Fichas de información de los niveles de servicio y estándares de calidad del sector transportes y comunicaciones* (junio 2022). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3314590/Fichas%20de%20Informaci%C3%B3n%20de%20los%20Niveles%20de%20Servicio%20y%20Est%C3%A1ndares%20de%20Calidad%20del%20Sector%20Transportes%20y%20Comunicaciones%20%28Junio%202022%29%29.pdf>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (n.d.). *CORPAC*. Recuperado de <https://www.ositran.gob.pe/anterior/aeropuertos/corpac/>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2005). *Informe de evaluación económica - GRE 2005 CORPAC*. Recuperado de <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/InfEE-GRE-2005-CORPAC1.pdf>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2017). *Reglamento de Usuarios de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (RUITUP)*. Resolución N° 035-2017-CD-OSITRAN. Recuperado de https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/RESOLUCION_035-2017-CD1.pdf

- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2021). *Oficio N° 9286-2021-GSF-OSITRAN*.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2022a). *Oficio N° 09323-2022-GSF-OSITRAN, 28 de septiembre de 2022*.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público. (Ositrán).(2022b). *Informe N° 00141-2022-GAJ-OSITRAN*
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2023). *Informe de desempeño de CORPAC - Año 2023*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6639355/5773185-informe-de-desempeno-corpac-ano-2023.pdf?v=1720822629>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2024). *Oficio N° 00256-2024-GSF-OSITRAN, 9 de enero de 2024*.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2024a). *Acta N° 69-CUA, 8 de febrero de 2024*. Recuperado de <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2024/11/acta-69-cua-08-02-2024.pdf>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2024b). *Informe de desempeño 2023: Concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez*. Ositrán. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3314590/Fichas%20de%20Informaci%C3%B3n%20de%20los%20Niveles%20de%20Servicio%20y%20Est%C3%A1ndares%20de%20Calidad%20del%20Sector%20Transportes%20y%20Comunicaciones%20%28Junio%202022%29%29.pdf>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositrán). (2024c). Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N.º 00111-2024-GSF-OSITRAN. Lima, Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2006). *Decreto Supremo N.º 044-2006-PCM: Reglamento General del Ositrán*. <https://www.ositran.gob.pe>

Proinversión. (n.d.). *Concesión de aeropuertos regionales se encuentra en proceso de promoción*. Recuperado de <https://www.investinperu.pe/es/pi/detail-news/concesion-de-aeropuertos-regionales-se-encuentra->

Roldán Illanes Ismael Alberto. (2017). *El Nivel de Servicio en aeropuertos. Análisis del Aeropuerto de Sevilla bajo el antiguo y nuevo estándar*. <https://biblus.us.es/bibing/proyectos/abreproy/91292/fichero/TFGFinal.pdf> , p.21.