

INFORME CONJUNTO N° 00073-2024-IC-OSITRAN
(GRE-GAJ)

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

De: **RICARDO QUESADA ORÉ**
Gerente de Regulación y Estudios Económicos

JAVIER CHOCANO PORTILLO
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica

Asunto: Inicio del procedimiento de revisión tarifaria de oficio de las Tarifas Máximas del Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), Servicio de Aproximación y Servicio Aeronáutico de Sobrevuelo, que presta CORPAC S.A.

Fecha: 23 de mayo de 2024

I. OBJETO

1. El objetivo del presente informe es sustentar el inicio del procedimiento de revisión tarifaria de oficio de las Tarifas Máximas de los siguientes servicios prestados por la Entidad Prestadora Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial, CORPAC S.A. (en adelante, CORPAC o Entidad Prestadora): i) Servicio de Navegación Aérea en Ruta (en adelante, SNAR), ii) Servicio de Aproximación y iii) Servicio aeronáutico de Sobrevuelo.

II. ANTECEDENTES

2. CORPAC fue creada como una empresa pública en el año 1943, transformándose en el año 1981 en una empresa de propiedad exclusiva del Estado. Está sujeta al régimen legal de las personas jurídicas de derecho privado y organizada como una Sociedad Mercantil en virtud del Decreto Legislativo N° 99. Su objeto social, entre otros, es administrar, operar y conservar los servicios de ayuda a la aeronavegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y demás servicios técnicos necesarios para la seguridad de las operaciones aéreas en el país.
3. El 12 de mayo de 2004, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2004-CD/OSITRAN, sustentada en el Informe denominado "Revisión de Tarifas de los Servicios Regulados que provee CORPAC S.A.", se aprobaron los niveles de Tarifas Máximas para los servicios aeronáuticos que presta CORPAC, entre los que se encontraban SNAR y Aproximación; asimismo, se desreguló el servicio de Sobrevuelo.
4. El 20 de febrero de 2014, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 009-2014-CD/OSITRAN, dicho órgano colegiado aprobó el inicio del procedimiento de revisión tarifaria solicitado por CORPAC para los servicios de SNAR y Aproximación. Asimismo, mediante la Resolución N° 013-2014-CD-OSITRAN de fecha 01 de abril de 2014, se dispuso el inicio del procedimiento de fijación tarifaria del servicio de Sobrevuelo.
5. El 01 de octubre de 2014, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2014-CD/OSITRAN, se establecieron las Tarifas Máximas de los servicios SNAR, Aproximación y Sobrevuelo prestados por CORPAC; disponiendo que el plazo de vigencia de estas será de tres (03) años. Asimismo, se dispuso que dichas tarifas serán revisadas, a mitad del periodo regulatorio, incluyendo en la revisión todos los factores y variables utilizados por el Regulador para su determinación.

6. El 14 de noviembre de 2016, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2016-CD-OSITRAN, sustentada en el Informe N° 019-16-GRE-GAJ-OSITRAN, se aprobó el inicio del procedimiento de revisión tarifaria de oficio de los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo prestados por CORPAC. En el marco de dicho procedimiento, el 13 de octubre de 2017, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2017-CD/OSITRAN, se aprobaron las tarifas de los mencionados servicios; disponiéndose que podrá llevarse a cabo una revisión ordinaria de estas luego de cuatro (04) años contados desde el inicio de su vigencia, de oficio o a solicitud de parte.
7. A través de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2021-CD-OSITRAN¹, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2021, se aprobó el nuevo Reglamento General de Tarifas (en adelante, RETA). Este reglamento tiene por objeto, entre otros, establecer la metodología, reglas, principios y procedimientos que aplicará el Ositrán cuando fije, revise o desregule las tarifas aplicables a la prestación de los servicios derivados de la explotación de las infraestructuras de transporte de uso público.
8. Mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 0056-2021-CD-OSITRAN, publicada el 10 de noviembre de 2021, y sustentada en el Informe Conjunto N° 000138-2021-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), se aprobó el inicio de la revisión extraordinaria de las tarifas de los servicios SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, prestados por CORPAC. En el marco de dicho procedimiento, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2022-CD-OSITRAN, publicada en el diario oficial El Peruano el 10 de julio de 2022, se aprobaron las tarifas de los mencionados servicios; disponiéndose que las mismas se mantendrán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2024.
9. Con fecha 27 de julio de 2022, CORPAC interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2022-CD-OSITRAN. En atención a ello, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN de fecha 08 de junio de 2022 y publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de setiembre de 2022, se declaró fundado en parte el mencionado recurso de reconsideración, fijándose los nuevos niveles de tarifas aplicables para la prestación de los servicios de aeronavegación a cargo de CORPAC, las cuales se encontrarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2024.
10. El 19 de enero de 2024, se remitió a la Gerencia General del Ositrán el Informe Conjunto N° 0010-2024-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), mediante el cual se sustentó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las Tarifas Máximas del Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), Servicio de Aproximación y Servicio Aeronáutico de Sobrevuelo, que presta CORPAC.
11. Al respecto, el 30 de enero de 2024, mediante los Oficios N° 00025 y 00026-2024-PD-OSITRAN, la Presidencia Ejecutiva del Ositrán solicitó a CORPAC y al MTC, respectivamente, su opinión respecto a si el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las Tarifas Máximas de aeronavegación constituye una situación de emergencia, que requiera el pronunciamiento por parte de la Presidencia Ejecutiva, en base a lo establecido en el artículo 9 del Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM (en adelante, ROF del Ositrán).
12. El 8 de febrero de 2024, mediante el Oficio N° 462-2024-MTC/19, el MTC dio respuesta al Oficio N° 00026-2024-PD-OSITRAN, indicando que se pueda valorar la necesidad de continuar con el referido procedimiento dentro del plazo otorgado por el Ositrán.
13. El 14 de febrero, mediante la Carta N° GG.142.2024.O/6, CORPAC dio respuesta al Oficio N° 00025-2024-PD-OSITRAN, precisando que su representada cuenta con un clima laboral y una situación económico financiera estable, por consiguiente, los procedimientos de revisión tarifaria para los servicios de navegación aérea y aeroportuarios no se encuentran en situación de emergencia, por lo que no correspondería la intervención por parte de la Presidencia Ejecutiva del Ositrán.

¹ Modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2023-CD-OSITRAN.

III. MARCO LEGAL Y NORMATIVO APLICABLE

III.1. Alcance de la función reguladora

14. El literal b) del 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 establece que la función reguladora de los Organismos Reguladores comprende la facultad de fijar tarifas de los servicios bajo su ámbito.
15. De acuerdo con el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, Ley de Creación del Ositrán), la misión del Ositrán es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura de transporte de uso público.
16. En línea con lo anterior, el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley de Creación del Ositrán establece que la institución ejerce atribuciones regulatoria, normativa, fiscalizadora y de resolución de controversias. Asimismo, el artículo 7 de la misma ley establece que el Ositrán ejerce la función reguladora conforme a los siguientes límites:

“Artículo 7°.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

b) Operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, dentro de los siguientes límites:

i. En el caso que no exista competencia en el mercado, fijar las tarifas, peajes y otros cobros similares y establecer reglas claras y precisas para su correcta aplicación, así como para su revisión y modificación, en los casos que corresponda.

ii. En el caso que exista un contrato de concesión con el Estado, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que éste contiene.

iii. Cuando exista competencia en el mercado y no existan cláusulas tarifarias, velar por el libre funcionamiento del mercado”.

[El énfasis es nuestro.]

17. De acuerdo con el citado artículo, como parte de la función reguladora, corresponde al Ositrán determinar las tarifas de los servicios derivados de la explotación de infraestructura que se encuentra bajo su ámbito, en los casos en que éstos no se presten en condiciones de competencia.
18. En el mismo sentido, el artículo 16 del Reglamento General del Ositrán² (en adelante, REGO) dispone que, en el marco de su función reguladora, el Ositrán se encuentra facultado a regular, fijar, revisar o desregular las tarifas de los servicios y actividades derivadas de la explotación de la infraestructura de uso público, en virtud de un título legal o contractual. Asimismo, el artículo 17 de dicha norma establece que la función reguladora corresponde de manera exclusiva al Consejo Directivo del Ositrán y se ejerce a través de resoluciones.

² Aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y sus modificatorias.

19. En cuanto a las funciones de los órganos internos del Ositrán, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 39 del ROF del Ositrán³, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos del Ositrán tiene como función el conducir y proponer, de oficio o a solicitud de parte, los procedimientos de fijación, de revisión y de desregulación de tarifas de los servicios derivados de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, así como determinar las condiciones para su aplicación, conforme a la normativa de la materia; mientras que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 6 del artículo 17 de la misma norma, la Gerencia de Asesoría Jurídica del Ositrán tiene como función revisar y emitir opinión acerca del componente legal de los procedimientos tarifarios.
20. Cabe indicar que, el numeral 6 de su artículo IV del RETA define a la Infraestructura de Transporte de Uso Público (en adelante, ITUP) como aquel sistema compuesto por las obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas, electrónicas u otras, mediante las cuales se brinda un servicio de transporte o que permite el intercambio modal, siempre que sea de uso público, y por el cual se cobra una contraprestación. Asimismo, el señalado numeral indica que la infraestructura puede ser aeroportuaria, portuaria, red vial nacional y regional de carreteras, ferroviaria -incluyendo las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao-, y otras infraestructuras de transporte de uso público, de carácter nacional o regional.
21. La definición de ITUP contemplada en el RETA se encuentra en concordancia con lo dispuesto por el inciso m) del artículo 1 del REGO⁴, según el cual la infraestructura puede ser aeroportuaria, portuaria, ferroviaria, red vial nacional y regional de carreteras y otras infraestructuras de transporte de uso público, de carácter nacional o regional⁵.
22. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 4 del RETA, en los mercados derivados de la explotación de las ITUP en los que no existan condiciones de competencia, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados. En estos casos, según el citado artículo, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora. En contrapartida, de acuerdo con el artículo 5 del RETA, en los casos en que los mercados derivados de la explotación de las ITUP se desarrollen en condiciones de competencia, el Ositrán fomentará y preservará la competencia en la utilización de dicha infraestructura y en la prestación de los servicios derivados de ella, no siendo aplicable en tal caso la fijación tarifaria por parte del Ositrán.
23. Por su parte, el artículo 10 de dicho cuerpo normativo establece los alcances de los procedimientos de fijación, revisión y desregulación tarifaria; señalando que:
 - (i) Corresponde al Ositrán fijar de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora, las tarifas para servicios nuevos.
 - (ii) El Ositrán llevará a cabo una revisión ordinaria de tarifas, con la periodicidad establecida en los respectivos contratos de concesión, en la ley aplicable, o en las resoluciones tarifarias del Ositrán. En el caso que una Entidad Prestadora pública

³ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y sus modificatorias.

⁴ En este punto, es importante resaltar que tanto el RETA como el REGO desarrollan sus disposiciones de conformidad con lo establecido en la Ley de Creación del Ositrán, cuyo literal b) del artículo 3 señala que debe entenderse por infraestructura nacional a aquella infraestructura aeroportuaria, portuaria, férrea, red vial nacional y regional y otras infraestructuras públicas de transporte. En concordancia con ello, el artículo 4 de la Ley de Creación del Ositrán dispone que el Ositrán ejerce su competencia sobre las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura nacional de transporte de uso público.

⁵ Asimismo, en línea con la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley de Creación del Ositrán⁵, tanto el literal m) del artículo 1 del REGO como el numeral 6 del artículo IV del RETA señalan expresamente las infraestructuras que no se encuentran bajo competencia del Ositrán.

“Primera.- Infraestructura No Comprendida en el Ámbito de OSITRAN

No se encuentran comprendidas dentro de los alcances del segundo capítulo de la presente Ley las áreas portuarias y aeroportuarias que competen a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, en materia de defensa nacional y orden interno. Asimismo, no está comprendida la infraestructura vial urbana. De igual forma, no lo está toda actividad en materia de infraestructura de transporte de uso público que sea de competencia municipal de acuerdo con lo dispuesto por su Ley Orgánica, en tanto su explotación se sujete a las reglas de la libre y leal competencia. (...)”.

- no solicite la revisión tarifaria dentro del plazo antes indicado, el Ositrán podrá realizar de oficio la fijación o revisión de las tarifas.
- (iii) Es facultad del Ositrán llevar a cabo una revisión integral del sistema tarifario establecido para determinada Entidad Prestadora, en los casos en que a criterio del Ositrán se verifique la existencia de cambios estructurales que hayan afectado el comportamiento del mercado y la existencia de distorsiones en el sistema tarifario. En tal caso, de oficio o a pedido de parte, el Ositrán realizará la revisión tarifaria conforme al procedimiento establecido en dicho Reglamento.
 - (iv) En el caso de las Entidades Prestadoras públicas, podrá llevarse a cabo una revisión extraordinaria de tarifas, antes del término de su vigencia, de oficio o a solicitud de parte, cuando a juicio del Ositrán, existan razones fundadas sobre cambios importantes en los supuestos efectuados para su formulación, como por ejemplo, cambios tecnológicos, variaciones exógenas de costos y otras causales económicas debidamente sustentadas.
 - (v) Corresponde al Ositrán desregular las tarifas cuando se haya determinado previamente que los servicios en cuestión se prestan en condiciones de competencia en el mercado.
24. En esa línea, el artículo 11 del RETA⁶ establece que la prestación de servicios derivados de la explotación de las ITUP podrá estar sujeta al régimen tarifario supervisado o al régimen tarifario regulado, siendo este último aplicable de manera exclusiva a la prestación de servicios derivados de la explotación de las ITUP por parte de las Entidades Prestadoras, en los casos en que dicha prestación no se realice en condiciones de competencia en el mercado.
25. Por lo tanto, de acuerdo con el marco normativo presentado en esta Sección, el Ositrán tiene competencia exclusiva, entre otros, para disponer la revisión tarifaria de los servicios que prestan las Entidades Prestadoras que se deriven de la explotación de la ITUP, siempre que su prestación no se realice en condiciones de competencia. Para tales efectos, la revisión podrá ser de oficio o a pedido de la Entidad Prestadora, siguiendo el procedimiento establecido en el RETA.

III.2. Del inicio del procedimiento de revisión tarifaria

26. En el Capítulo IV del Título II del RETA se especifican las disposiciones aplicables al procedimiento de fijación y revisión tarifaria de oficio. En particular, el artículo 29 del RETA establece que el Consejo Directivo del Ositrán aprueba el inicio del procedimiento de oficio de revisión tarifaria con base en el informe elaborado por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Jurídica, en los casos en que se verifiquen las condiciones a las que hace referencia el artículo 4 del RETA.
27. De acuerdo con lo mencionado previamente, el aludido artículo 4 del RETA establece que, en los mercados derivados de la explotación de las ITUP en los que no existan condiciones de competencia, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a dichos mercados. En estos casos, el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud de la Entidad Prestadora.
28. De acuerdo con lo establecido en el artículo 30 del RETA, la resolución de inicio del procedimiento de oficio de revisión tarifaria debe contener como mínimo lo siguiente:
- a) Identificación de la Entidad Prestadora.

⁶ "Artículo 11.- Regímenes tarifarios

La prestación de servicios derivados de la explotación de las ITUP podrá estar sujeta a los siguientes regímenes tarifarios:

1. Régimen tarifario supervisado.- Régimen tarifario bajo el cual las Entidades Prestadoras pueden establecer y modificar libremente los precios por los servicios que presten en condiciones de competencia en los mercados respectivos.

2. Régimen tarifario regulado.- Régimen tarifario aplicable de manera exclusiva a la prestación de servicios derivados de la explotación de las ITUP por parte de las Entidades Prestadoras, en los casos en que dicha prestación no se realice en condiciones de competencia en el mercado."

- b) Servicios que serán objeto de la fijación o revisión tarifaria.
 - c) Sustento para el inicio del procedimiento de fijación o revisión tarifaria.
 - d) Metodología a utilizarse para la fijación o revisión tarifaria, de acuerdo con el artículo 16 del RETA.
29. Según el mismo artículo 30 del RETA, en la resolución de inicio del procedimiento de oficio de revisión tarifaria, el Consejo Directivo del Ositrán establece el plazo máximo dentro del cual la Entidad Prestadora podrá presentar su propuesta tarifaria, la cual debe presentarse conforme al inciso 17.2 del artículo 17 del RETA⁷. El plazo que se establezca para este efecto no podrá ser menor de treinta (30) días. Dicho plazo podrá ser prorrogado de forma excepcional y por única vez por un periodo máximo de treinta (30) días.
30. Finalmente, el numeral 29.2 del artículo 29 del RETA establece que la resolución que apruebe el inicio del procedimiento tarifario de oficio por parte del Consejo Directivo del Ositrán se publica en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional de este Organismo Regulador. Asimismo, dicha resolución se notifica a la Entidad Prestadora correspondiente.
31. En ese sentido, teniendo en cuenta la vigencia de las tarifas por los servicios que presta CORPAC establecida en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN, y tomando en consideración las disposiciones contenidas en el RETA de Ositrán, corresponde evaluar si procede iniciar de oficio el procedimiento de revisión tarifaria de oficio para los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo.

IV. ANÁLISIS

IV.1. Alcance de la revisión tarifaria

32. De acuerdo con el Manual de Contabilidad Regulatoria de CORPAC⁸ (en adelante, MCR), el cual toma como referencia la información bibliográfica de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, los servicios de navegación aérea en el Perú son los siguientes:
- Gestión de Tránsito Aéreo (ATM)⁹.
 - Gestión de la Información Aeronáutica (AIM)¹⁰.
 - Servicios Meteorológicos para la Navegación Aérea (MET).
 - Sistemas de Comunicación, Navegación y Vigilancia (CNS)
 - Servicio de Búsqueda, Asistencia y Salvamento (SAR).

⁷ "Artículo 17.- Solicitud de inicio del procedimiento de fijación y revisión tarifaria (...)

17.2. La solicitud de fijación y revisión de tarifas debe contener como mínimo la siguiente información:

- a) Denominación de la Entidad Prestadora solicitante.
- b) Número de asiento registral en la que conste las facultades del representante legal de la Entidad Prestadora.
- c) Domicilio en el cual la Entidad Prestadora desea recibir las notificaciones del procedimiento. De ser el caso, indicar dirección de correo electrónico, señalando de forma expresa si autoriza que las notificaciones se realicen a dicha dirección de correo electrónico, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y sus modificatorias.
- d) Identificación y descripción detallada del servicio(s) objeto de la solicitud de fijación o revisión tarifaria.
- e) Fundamentos que sustentan la solicitud.
- f) Propuesta tarifaria, incluyendo una explicación detallada de la metodología empleada para su elaboración, así como la información y documentación sustentante respectiva, conforme se detalla en el acápite II del Anexo I del presente Reglamento".

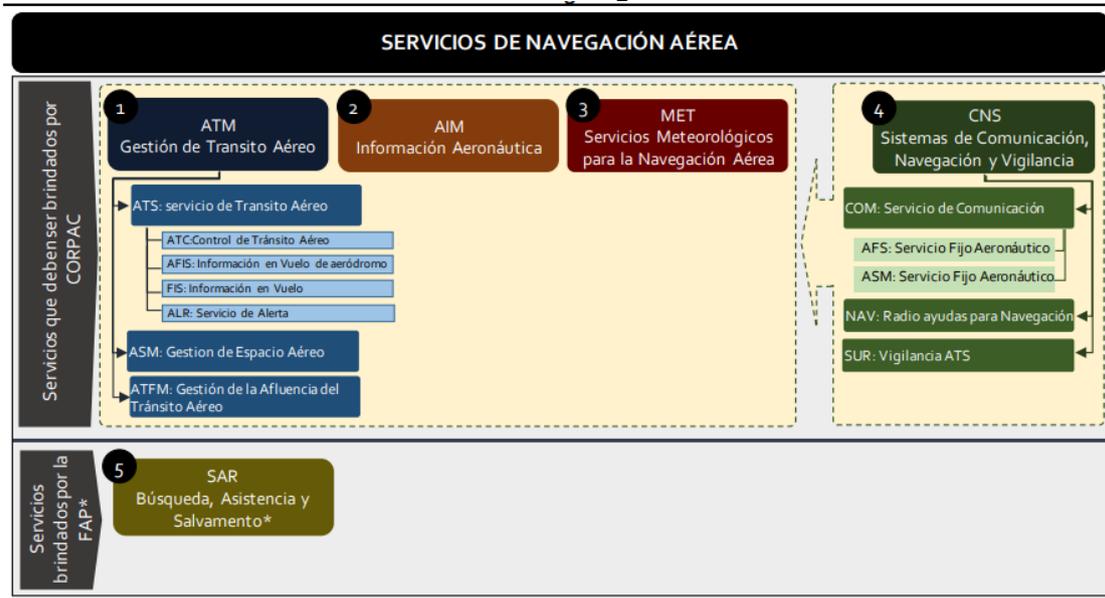
⁸ Versión 3.2, febrero 2017, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2017-CD-OSITRAN.

⁹ El servicio de Gestión de Tránsito Aéreo (ATM) se divide en tres: (i) los servicios de tránsito aéreo (ATS), (ii) la gestión del espacio aéreo (ASM), y (iii) la gestión de la afluencia del tránsito aéreo (ATFM). A su vez, conforme a la Regulación Aeronáutica del Perú (RAP) 311, los servicios de Tránsito Aéreo (ATS) están conformados por: el servicio de Control de Tránsito Aéreo (ATC), el servicio de Información de Vuelo en Aeródromo (AFIS), el servicio de Información de Vuelo (FIS), y el servicio de alerta (ALR).

¹⁰ La cartografía aeronáutica está integrada en el AIM.

33. De los mencionados servicios, CORPAC tiene la responsabilidad de prestar los primeros cuatro durante todas las fases de las operaciones (aproximación, aeródromo y en ruta), tal como se detalla en la siguiente ilustración:

Ilustración 1: Servicios de navegación aérea en el Perú



CNS, incluye actividades como la inspección de vuelo

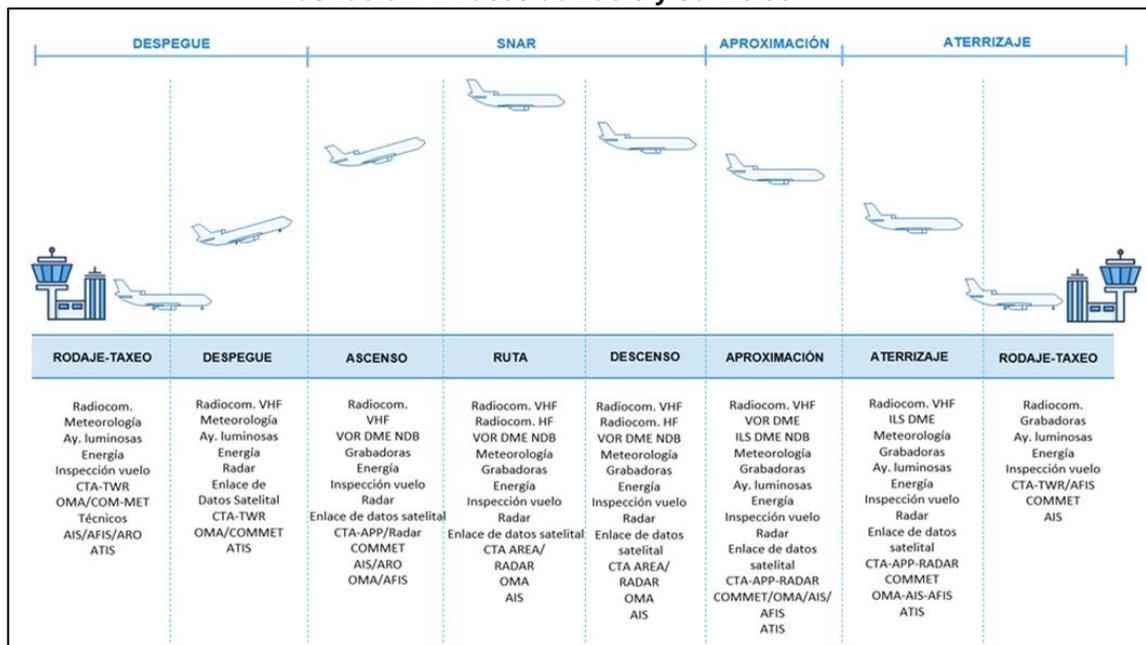
* El Servicio de Tránsito Aéreo de CORPAC como órgano de apoyo se encarga en la etapa de notificación, el cual se brinda a nivel nacional a través del Centro de Control de Área (ACC) de Lima.

Fuente: Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Normativa de la Dirección de Aeronáutica Civil.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán

34. En la Ilustración 2 se muestra cómo cada uno de estos servicios está asociado con las fases de vuelo:

Ilustración 2: Fases de vuelo y servicios



Fuente: Plan de negocios de CORPAC 2023.

35. Como puede observarse, desde que la nave parte del aeropuerto de origen hasta que arriba al aeropuerto de destino, se presentan las siguientes fases de vuelo:

- Rodaje-taxeo (hacia la pista de aterrizaje).
- Despegue
- Ascenso
- Ruta
- Descenso
- Aproximación
- Aterrizaje
- Rodaje-taxeo (hacia la posición final de estacionamiento).

36. En el presente caso, los servicios objeto de la revisión tarifaria son tres:

- Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), prestado durante las fases de ascenso, ruta y descenso.
- Servicio de Aproximación, prestado durante las fases de ascenso y aproximación de vuelo.
- Servicio de Sobrevuelo, prestado durante la fase de ruta.

37. A continuación, se describe el alcance de cada uno de estos servicios.

IV.1.1. Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR)

38. El SNAR considera las ayudas a las naves que sirven rutas nacionales e internacionales, mientras se encuentran en vuelo y que aterrizan y/o despegan en algún aeropuerto del país. El objeto del servicio es brindar seguridad a las operaciones aéreas y, por lo tanto, a los pasajeros.

39. El SNAR comprende los servicios de tránsito aéreo (ATS), meteorología (MET), información aeronáutica (AIS), y alerta o búsqueda y rescate (SAR). Estos servicios son soportados por sistemas de comunicación, navegación, vigilancia, ayudas luminosas y de energía.

40. De acuerdo con la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN, la tarifa que pagan los usuarios atribuibles por el servicio de SNAR está definida en soles para el caso de rutas nacionales, y en dólares americanos para las rutas internacionales, y se cobra por kilómetro recorrido según el tamaño de la aeronave (definido por el PMD¹¹).

IV.1.2. Servicio de Aproximación

41. El servicio de Aproximación considera las ayudas de control de tráfico aéreo para vuelos que llegan o parten de los aeropuertos en un radio de diez millas náuticas. Se incluyen los servicios proporcionados en terminal, que es un área de control establecida en las inmediaciones de uno o más aeródromos principales, ya sea desde una torre de control de aeródromo o un centro de control de área.

42. El servicio de Aproximación se divide en tres funciones:

- Salidas: separar a las naves que despegan del aeropuerto.
- Alimentación: secuenciar y separar el tráfico de llegada a los aeropuertos.
- Aproximación final: mantener la secuencia entre aeronaves con la separación suficiente para garantizar la seguridad de las operaciones.

¹¹ Peso Máximo de Despegue, por sus siglas.

IV.1.3. Servicio de Sobrevuelo

43. Una primera definición básica del servicio de sobrevuelo es la provisión de ayudas a la navegación a las aeronaves que surcan las distintas FIR¹² (espacios aéreos sobre los que las autoridades aeronáuticas de cada país proveen servicios de aeronavegación); de esta manera, las aeronaves pueden realizar su vuelo de forma segura y eficiente. Al respecto, cabe mencionar que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio de Aviación Civil Internacional, los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio¹³.
44. En el presente caso, el servicio de sobrevuelo considera las ayudas a las naves que surcan la FIR Lima en ruta hacia su destino, no aterrizando en territorio peruano. Por ayudas a las naves se entiende la provisión de seguridad y eficiencia mediante los servicios de tráfico aéreo, meteorología o información, como los siguientes:
- Supervisión de la trayectoria de vuelo.
 - Servicio de asesoramiento de tránsito aéreo.
 - Servicio de control de tránsito aéreo.
 - Asesoramiento anticolidión.
 - Servicio de información de vuelo.
 - Información de tránsito.
 - Información meteorológica.
 - Servicio de alerta

IV.2. Oportunidad de la revisión tarifaria

45. A través de la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN¹⁴, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de setiembre del 2022, se establecieron las Tarifas de los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, prestados por CORPAC, las cuales tendrán una vigencia hasta el 31 de diciembre del 2024.
46. Al respecto, de acuerdo con los artículos 4 y 11 del RETA, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a los mercados derivados de la explotación de las ITUP únicamente en los casos en los que no existan condiciones de competencia. Acorde con ello, el numeral 18.3 del artículo 18 de dicha norma establece que, para determinar la procedencia del inicio de un procedimiento de revisión tarifaria, corresponde verificar que los servicios en cuestión no se brinden en condiciones de competencia.
47. En ese sentido, de conformidad con lo establecido por el Consejo Directivo del Ositrán y el marco normativo aplicable, corresponde analizar si existen condiciones de competencia en los mercados correspondientes a los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo.

¹² Acrónimo de *Flight Information Region* o Región de Información de Vuelo.

¹³ Cabe precisar que, dentro un mismo Estado puede existir más de una FIR. Así, por ejemplo, España tiene tres FIR, a saber, FIR Madrid, FIR Barcelona y FIR Canarias.

¹⁴ Cabe mencionar que dicha resolución se emitió en vía de revisión, declarando fundado en parte el recurso de reconsideración parcial interpuesto por CORPAC contra la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2022-CD-OSITRAN, de conformidad con las consideraciones contenidas en el Informe Conjunto N° 00094-2022-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), el mismo que constituyen parte integrante de dicha resolución.

IV.3. Análisis de las condiciones de competencia de los servicios de aeronavegación

48. De conformidad con los artículos 4 y 11 del RETA, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a los mercados derivados de la explotación de las ITUP únicamente en los casos en los que no existan condiciones de competencia.
49. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 33.1 del artículo 33 del RETA, para determinar la existencia de condiciones de competencia en la prestación de un servicio, corresponde definir previamente el mercado relevante en el cual es brindado dicho servicio. Asimismo, dicho numeral señala que, para la definición del mercado relevante se considerará la definición contenida en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1034 que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, en lo que resulte aplicable.
50. En el caso particular de los servicios objeto del presente procedimiento, estos son brindados en exclusividad legal en el territorio nacional por CORPAC, por lo que el análisis de las condiciones de competencia tiene como objetivo evaluar si esta Entidad Prestadora enfrenta, o no, una escasa presión competitiva que le otorgue poder de mercado.
51. La evaluación de la presión competitiva requiere identificar el mercado en el que actúan los competidores que, ofreciendo alternativas efectivas a los consumidores, son capaces de restringir el comportamiento de la Entidad Prestadora. En particular, se requiere definir, en primer lugar, el mercado relevante de aquellos servicios materia de análisis y, posteriormente, analizar si existen condiciones de competencia en cada mercado previamente definido.
52. La precisión en la definición del mercado relevante tiene consecuencias significativas en la evaluación de la presión competitiva y, por tanto, del poder de mercado de una empresa. Por ejemplo, en una definición “amplia” del mercado relevante, una empresa efectivamente dominante del mercado podría resultar evaluada con una pequeña posición en el mismo; por el contrario, una definición de mercado relevante “estrecha” podría determinar una importante posición en una empresa que, en rigor, no es un actor dominante del mercado.
53. Al respecto, los fundamentos económicos de la definición del mercado relevante en el análisis de competencia gozan de un amplio consenso entre profesionales y académicos especializados en la materia, siendo empleados en los marcos normativos de las agencias de competencia de diversas jurisdicciones internacionales, tales como los Estados Unidos de América¹⁵ y la Unión Europea¹⁶.
54. En el caso del Perú, tal consenso está expresado en el artículo 6 de la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1034, en los siguientes términos:

“Artículo 6. - El mercado relevante. -

*6.1 El mercado relevante está integrado por el **mercado de producto** y el **mercado geográfico**.*

*6.2. El **mercado de producto relevante** es, por lo general, el bien o servicio materia de la conducta investigada y sus sustitutos. Para el análisis de sustitución, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, las preferencias de los clientes o consumidores; las características, usos y precios de los posibles sustitutos; así como las posibilidades tecnológicas y el tiempo requerido para la sustitución.*

¹⁵ US DoJ y FTC (2010) The Horizontal Merger Guidelines. Department of Justice y Federal Trade Commission. Disponible en: <https://www.ftc.gov/sites/default/files/attachments/merger-review/100819hmg.pdf> (último acceso: 28 de setiembre de 2021).

¹⁶ Comisión Europea (1997) Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=EN) (último acceso: 28 de setiembre de 2021).

6.3. *El mercado geográfico relevante es el conjunto de zonas geográficas donde están ubicadas las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante. Para determinar las alternativas de aprovisionamiento, la autoridad de competencia evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes.*"

[El énfasis y subrayado son nuestros.]

55. Por tanto, el mercado relevante se define en dos dimensiones: mercado de producto o servicio¹⁷, y mercado geográfico. Así, en el caso de los servicios de aeronavegación, los criterios metodológicos para definir el mercado de servicio y el mercado geográfico son:

i. **Mercado de servicio relevante:** Primero debe identificarse el servicio bajo análisis y sus demandantes, para luego determinar qué servicio o conjunto de servicios son sustitutos cercanos del servicio en cuestión, entendiéndose por sustitutos cercanos a aquellos servicios que puedan ser considerados como alternativas razonables por un número significativo de usuarios. Es decir, el análisis se basa, principalmente, en la noción de sustitución por el lado de la demanda.

En la etapa de identificación del servicio relevante, debe considerarse también si los servicios bajo análisis forman parte de un paquete de servicios, es decir, si son demandados de manera conjunta por los usuarios, ya sea por razones técnicas (en este caso, de operatividad aeroportuaria) o por motivos comerciales. En la etapa de determinación del mercado de servicio relevante, se aplica una metodología conocida como Test del Monopolista Hipotético o SSNIP¹⁸ Test, en función del precio del servicio. Dicho test consiste en un procedimiento iterativo en el que se amplía el mercado introduciendo, de manera gradual, posibles sustitutos:

- Si inicialmente (sin agregar sustitutos) es rentable un incremento pequeño pero significativo, generalmente, entre 5% y 10%, y no transitorio en el precio del servicio o conjunto de servicios identificados como relevantes, entonces para los usuarios no existen sustitutos relevantes y, por tanto, el mercado de servicio estará adecuadamente definido¹⁹.
- Si no es rentable el incremento, se van agregando posibles servicios sustitutos hasta la iteración en la que el incremento en precios resulte rentable por la inexistencia de sustitutos relevantes, es decir, por haberse delimitado el mercado relevante.

De esta manera, la determinación del mercado de servicio pretende establecer qué servicios compiten efectivamente, o son potencialmente competidores, con los servicios materia de análisis.

ii. **Mercado geográfico,** se busca identificar el conjunto de zonas geográficas donde se encuentran las fuentes alternativas de aprovisionamiento del (los) servicio(s) relevante(s) previamente definido(s).

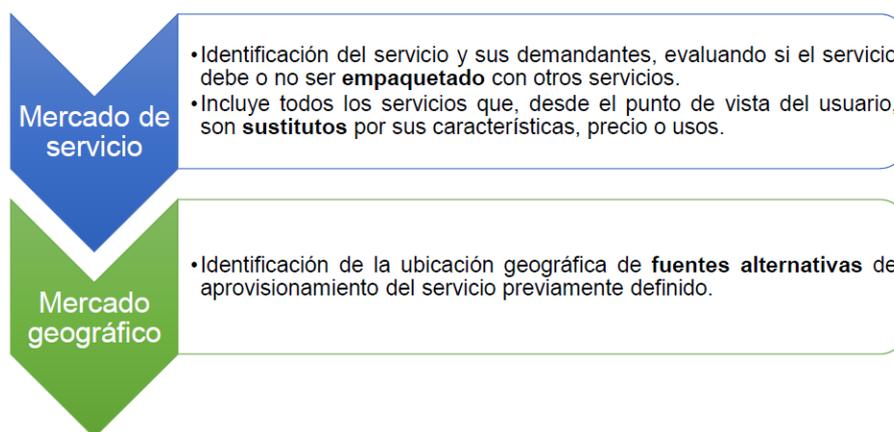
56. En la siguiente ilustración se presenta un esquema resumen sobre la metodología aplicable para determinar el mercado relevante de los servicios de aeronavegación prestados por CORPAC.

¹⁷ Dado que, en los aeropuertos, por lo general, se ofrecen servicios en vez de productos, resulta válido emplear de manera indistinta los términos "mercado de producto" o "mercado de servicio". En el presente informe, se prefiere el uso del término "mercado de servicio".

¹⁸ Acrónimo de Small but Significant Non-transitory Increase in Price.

¹⁹ MOTTA, M. (2004) Competition Policy: Theory and Practice. Cambridge University Press. Pp. 102-103.

Ilustración 3: Metodología aplicable para determinar el mercado relevante



Fuente: Ley de represión de conductas anticompetitivas.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

57. A continuación, se definirá el mercado relevante de los servicios de aeronavegación materia del presente procedimiento, considerando el análisis del periodo 2017 – 2022²⁰. Seguidamente, se procederá a evaluar si existen o no condiciones de competencia al interior de estos mercados.

IV.3.1. Definición de mercado relevante

IV.3.1.1. Análisis del mercado del producto/servicio relevante

IV.3.1.1.1. Posibles sustitutos y empaquetamiento

A fin de definir el(los) mercado(s) de servicio(s) relevante(s), la metodología presentada líneas arriba nos indica que, una vez identificados los servicios objeto de análisis, corresponde determinar tanto cuáles son sus posibles sustitutos y si deben, o no, ser empaquetados como quiénes son los demandantes de estos servicios.

58. Como se describe la sección IV.1.1 (ver Ilustración 2), los servicios de navegación aérea se encuentran integrados en una secuencia de fases, característica que se refleja también en los servicios de aeronavegación facturados. En el caso del servicio de aproximación, este comprende tanto las fases de despegue y salida como las de aproximación y aterrizaje, mismas que preceden y anteceden, respectivamente, a las de ruta y descenso comprendidas en el servicio de aeronavegación en ruta (SNAR). Por tanto, podemos concluir que existe una fuerte complementariedad entre las fases y servicios de navegación aérea descritos.
59. De otro lado, en la Tabla 1 se presentan los principales usuarios atribuibles del servicio de SNAR internacional, entre los que destacan Latam Airlines Perú S.A. que representó el 36,4% del total de ingresos facturados por CORPAC en el año 2022 y Compañía Panameña de Aviación S.A. (Copa) Sucursal del Perú con el 7,1%.

²⁰ Se ha considerado desde el año 2017 de forma que se minimice el efecto en los resultados causados por las medidas de inmovilización social obligatoria y de cierre temporal de fronteras, adoptadas por el gobierno para mitigar la pandemia del COVID 19, sobre las operaciones aeronáuticas en todos los aeropuertos y aeródromos administrados por CORPAC.

Tabla 1: Distribución de usuarios atribuibles según los ingresos por la tarifa regulada de SNAR internacional, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
LATAM AIRLINES PERU S.A.	31.6%	33.8%	33.3%	34.0%	34.2%	36.4%	33.5%
TRANS.AMERICAN AIR LINES S.A.	16.9%	9.8%	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	7.3%
COMPANÍA PANAMEÑA DE AVIACION S. A. (COPA) SUCURSAL DEL PERU	4.2%	4.5%	4.5%	4.1%	7.8%	7.1%	4.9%
AVIANCA PERÚ S.A.	3.8%	11.0%	16.8%	10.1%	0.2%	4.0%	7.7%
AMERICAN AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	3.5%	3.4%	3.4%	3.2%	10.9%	4.7%	4.2%
AEROVIAS DE MEXICO SA DE CV SUCURSAL PERU	2.6%	3.0%	3.0%	2.6%	2.4%	2.9%	2.8%
AEROLANE LINEAS AEREAS NACIONALES DEL ECUADOR SUCURSAL PERU	2.9%	2.3%	2.5%	1.9%	0.0%	0.0%	2.2%
UNITED AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	2.1%	2.1%	2.1%	1.8%	3.1%	2.2%	2.0%
TAM LINEAS AEREAS S.A. - SUCURSAL PERU	2.1%	2.1%	2.1%	2.5%	1.1%	1.7%	2.0%
No atribuible	30.3%	27.9%	29.1%	39.8%	40.2%	40.9%	33.4%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

60. En cuanto al servicio de SNAR nacional, la Tabla 2 nos muestra que Latam Airlines Perú S.A. ha permanecido con una alta participación respecto de los ingresos facturados por CORPAC en el año 2022, al haber generado el 65,3% de los mismos. Con menor participación, aunque con una tendencia creciente desde el 2019, encontramos a Sky Airlines Perú S.A.C. con un 17,9%. Finalmente, con menores ingresos relativos tenemos a Viva Airlines Perú S.A.C. y Start Up S.A.²¹, entre otros.

Tabla 2: Distribución de usuarios atribuibles según los ingresos por la tarifa regulada de SNAR nacional, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
LAN PERU S.A.	54.6%	56.6%	60.2%	60.2%	66.4%	65.3%	59.9%
SKY AIRLINE PERU S.A.C.	0.0%	0.0%	7.0%	14.7%	14.6%	17.9%	7.6%
VIVA AIRLINES PERU S.A.C.	2.9%	7.1%	10.5%	10.1%	6.9%	2.6%	6.4%
PERUVIAN AIR LINE S.A.C.	11.5%	11.1%	7.4%	0.0%	0.0%	0.0%	6.3%
TRANS.AMERICAN AIR LINES S.A.	12.5%	6.1%	1.8%	0.0%	0.0%	0.0%	4.2%
STAR UP S.A.	3.8%	2.4%	2.9%	4.3%	4.1%	4.7%	3.5%
L.C. BUSRE S.A.C.	7.6%	6.5%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	3.2%
No atribuible	7.1%	10.2%	9.0%	10.7%	7.9%	9.5%	9.0%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

61. Respecto a la demanda el servicio de Aproximación, encontramos nuevamente a Latam Airlines Perú S.A. como el principal usuario, alcanzando un 64,1% del total facturado por CORPAC en el año 2022, seguido por Sky Airlines Peru S.A.C., que registró una participación del 17,6% durante el año 2022 mostrando, como en el caso del SNAR nacional, una tendencia creciente en los últimos años. Con una participación menor, son usuarios de dicho servicio Viva Airlines Perú y Peruvian Air Line, con 7,1% y 2,7%, respectivamente, entre otras aerolíneas, como se presenta en la siguiente tabla:

²¹ Cabe indicar que, de acuerdo con la Resolución Directoral N° 043-2021-MTC/12 de fecha 28 de enero de 2021, la compañía aérea Peruvian Airlines perdió los permisos para operar vuelos comerciales en el país debido a la pérdida de su capacidad técnica y económico-financiera, y por no cumplir con reponer la garantía global en el plazo establecido por la reglamentación correspondiente.

Tabla 3: Distribución de usuarios atribuibles según los ingresos por la tarifa regulada de Aproximación, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
LATAM AIRLINES PERU S.A.	55.1%	55.9%	61.9%	62.2%	66.7%	64.1%	60.4%
SKY AIRLINE PERU S.A.C.	0.0%	0.0%	6.5%	13.8%	14.7%	17.6%	7.6%
PERUVIAN AIR LINE S.A.C.	14.4%	13.4%	8.4%	0.0%	0.0%	0.0%	7.3%
VIVA AIRLINES PERU S.A.C.	2.6%	5.9%	9.0%	9.5%	6.8%	2.7%	5.7%
STAR UP S.A.	4.5%	3.6%	4.0%	7.1%	7.0%	7.1%	5.2%
TRANS.AMERICAN AIR LINES S.A.	13.3%	6.7%	1.9%	0.0%	0.0%	0.0%	4.3%
L.C. BUSRE S.A.C.	7.7%	6.1%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%	2.9%
No atribuible	2.4%	8.5%	7.2%	7.4%	4.9%	8.5%	6.5%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

62. En síntesis, tomando en cuenta tanto el alcance de los servicios descritos, como los respectivos usuarios, se puede concluir que los servicios de SNAR y Aproximación, son insumos complementarios necesarios que contribuyen con la seguridad y eficiencia en las operaciones para la prestación del servicio de transporte aéreo en trayectos cuyo origen y/o destino se encuentra(n) dentro del Perú, lo que los constituye en una demanda derivada de los servicios de transporte aéreo de pasajeros y/o de carga. Por tanto, resulta claro que el servicio de SNAR y el de Aproximación son demandados de manera conjunta, por lo que corresponde analizarlos de forma empaquetada.
63. En el caso del servicio de sobrevuelo, la definición establece que este se refiere a la provisión de seguridad y eficiencia en la navegación entre orígenes y destinos ubicados fuera en el espacio aéreo del territorio de un Estado. En el caso del Perú, como se mencionó previamente, el servicio de sobrevuelo consiste en las ayudas a las naves que surcan la FIR Lima en ruta hacia su destino, no aterrizando en territorio peruano comprendidas en la sección IV.1.3.
64. En cuanto a la distribución de los ingresos facturados por tarifa regulada, se observa que estos provienen, principalmente, de las aerolíneas Latam Airlines Group S.A., American Airlines Inc., Compañía Panameña de Aviación S.A y Aerovías de México S.A., con participaciones del 24,4%, 13,1%, 11,5% y 9,0% del total de ingresos, respectivamente, para el año 2022. Asimismo, en menor medida también destacan United Airlines Inc. Sucursal Perú y Aerovías del Continente Americano (Avianca), con el 7,1% y 4,9%, respectivamente.

Tabla 4: Distribución de usuarios atribuibles según los ingresos por la tarifa regulada de Sobrevuelo, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
LATAM AIRLINES GROUP S.A. SUCURSAL PERU	26.4%	25.4%	25.7%	35.9%	29.6%	24.4%	27.2%
AMERICAN AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	14.4%	14.2%	16.3%	11.1%	15.2%	13.1%	14.3%
COMPAÑIA PANAMEÑA DE AVIACION S. A. (COPA) SUCURSAL DEL PERU	11.7%	12.4%	10.8%	5.8%	6.6%	11.5%	10.4%
AEROVIAS DE MEXICO SA DE CV SUCURSAL PERU	12.6%	11.3%	11.5%	6.9%	6.5%	9.0%	10.2%
UNITED AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	6.7%	6.4%	6.5%	5.6%	6.9%	7.1%	6.6%
AEROVIAS DEL CONTINENTE AMERICANO S.A.(AVIANCA)	7.6%	7.0%	8.2%	3.5%	2.0%	4.9%	6.1%
ATLAS AIR INC.	3.0%	3.2%	2.8%	5.3%	5.9%	4.4%	3.8%
No atribuible	17.6%	20.1%	18.2%	25.8%	27.2%	25.6%	21.5%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

65. En conclusión, considerando tanto el alcance y características del servicio de Sobrevuelo como el hecho que los principales usuarios de este servicio (Latam Airlines Group, American Airlines, Aerovías de México, Copa Airlines, entre otros) no demandan SNAR ni Aproximación, no correspondería agregar el servicio de Sobrevuelo en el paquete conformado por estos servicios, por lo que para el servicio de sobrevuelo se realizará un análisis como mercado independiente.

IV.3.1.1.2. Mercado de servicios de SNAR y Aproximación

66. La delimitación del mercado de servicio relevante consiste en la identificación del servicio, o conjunto de servicios, alternativo al paquete de servicios de SNAR y Aproximación que los usuarios atribuibles (aerolíneas) puedan utilizar para realizar sus operaciones de transporte aéreo de manera segura y eficiente.
67. Al respecto, cabe indicar que deberán considerarse únicamente las alternativas factibles en el territorio peruano, en la medida que los servicios demandados en cuestión son necesarios para las operaciones de aterrizaje o despegue dentro de algún aeropuerto o aeródromo del país.
68. Al respecto, de acuerdo con la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es la única Autoridad Aeronáutica Civil, la cual es ejercida por la Dirección General de Aeronáutica Civil; en dicha línea, el literal j) del artículo 9 de la mencionada ley señala que dicho órgano es competente para “Establecer, administrar y operar los servicios de navegación aérea en los aeródromos públicos, así como en los espacios aéreos designados para tal propósito, pudiendo delegar estas actividades a otro organismo especializado del Estado”.
69. Sobre el particular, mediante la Resolución Directoral N° 235-2013-MTC/12, se delegó en CORPAC las actividades de administrar y operar los servicios de navegación aérea en los aeródromos públicos²².
70. De esta forma, resulta evidente que el paquete de servicios de SNAR y Aproximación no tiene servicios alternativos o sustitutos para cubrir las necesidades de seguridad y eficiencia demandados por las aerolíneas para sus operaciones de navegación aérea, de despegue y aterrizaje en los aeródromos públicos ubicados en territorio peruano. Por lo tanto, el mercado del servicio relevante se define como el paquete de servicios de SNAR y Aproximación.

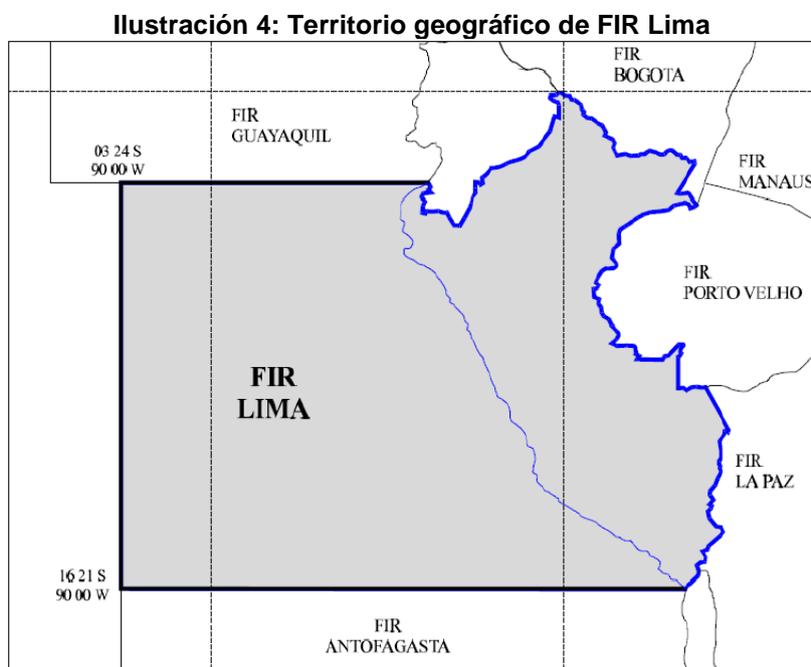
IV.3.1.1.3. Mercado de servicio de Sobrevuelo

71. El servicio de Sobrevuelo se presta a aeronaves que cubren segmentos o trayectos internacionales en los que ni el punto de origen (aeródromo o aeropuerto de despegue de la aeronave) ni el de destino (aeródromo o aeropuerto de aterrizaje de la aeronave) se encuentran en el espacio aéreo sobrevolado. Para cubrir un trayecto determinado, las aeronaves pueden elegir entre rutas alternativas, definidas como combinación de aerovías²³ previamente establecidas, las que pueden atravesar distintas FIR.

²² En línea con ello, de conformidad con el artículo 7 del Reglamento de Organización y Funciones de CORPAC, aprobado mediante Acuerdo de Directorio N° 001-2430-2019, dicha entidad tiene por objeto “b) Establecer, administrar, operar y conservar los servicios de ayuda a la aeronavegación, radiocomunicaciones aeronáuticas y demás servicios técnicos necesarios para la seguridad de las operaciones aéreas en el país”.

²³ Las aerovías son “las carreteras del aire”, definidas como una sucesión de puntos en el espacio a partir de los cuales el avión, gracias a las ayudas a la aeronavegación, conoce su posición. Cada tramo de la aerovía está definido por dos puntos de notificación, su distancia, la altura de vuelo y el rumbo.

72. En este sentido, es física y legalmente²⁴ posible que las aeronaves, para cubrir trayectos internacionales, utilicen diversas rutas de sobrevuelo. Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio de Aviación Civil Internacional, los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene soberanía plena y exclusiva en el espacio aéreo situado sobre su territorio²⁵. Así, geográficamente, la FIR Lima está representada en la siguiente ilustración.



Fuente: Corpac.

73. En ese orden, el análisis de la dimensión del mercado de servicio busca identificar aquellos servicios sustitutos para los usuarios, es decir, aquellos que cumplen una función similar a la del servicio bajo análisis, en este caso, la seguridad y la eficiencia en las operaciones aéreas durante el trayecto. De esta manera, para definir el mercado relevante es preciso identificar qué servicios alternativos cumplen la misma función que los servicios de sobrevuelo, teniendo también en consideración aspectos como su disponibilidad y precios.
74. Al respecto, conforme se ha explicado líneas arriba, el servicio de Sobrevuelo es demandado por las aerolíneas como un insumo necesario para prestar los servicios de transporte aéreo en un trayecto cuyo origen y destino se encuentra fuera de Perú, siendo que por lo menos existe una ruta eficiente para cubrir dicho trayecto que sobrevuela la FIR Lima. Por tanto, el mercado de producto se define como aquellos servicios de aeronavegación que cumplen la función de proveer seguridad y eficiencia a los trayectos que no tienen como origen ni destino Perú, y en donde exista al menos una ruta eficiente que pasa por la FIR Lima.

²⁴ La aviación internacional se rige por convenios internacionales a los que los Estados se adhieren. El derecho de las aeronaves de cualquier Estado a sobrevolar otro Estado miembro del Convenio sobre Aviación Civil Internacional de Chicago se recoge en los artículos 5° y 6° del mismo. El Perú y los países vecinos son signatarios de dicho convenio (ver http://www.icao.int/secretariat/legal/List%20of%20Parties/Chicago_ES.pdf).

²⁵ Cabe señalar que dentro un mismo Estado puede existir más de una FIR. Así, por ejemplo, Brasil tiene cuatro FIR, a saber, FIR Amazónica (Manos), FIR Recife, FIR Brasilia y FIR Curitiba.

75. En ese orden, al igual que en el caso de los servicios de SNAR y de Aproximación, debido a restricciones legales no hay sustitutos a los componentes de los servicios de aeronavegación relacionados con la gestión del tránsito aéreo que prestan las autoridades aeronáuticas de cada país.²⁶
76. De otro lado, los países adheridos al Convenio de Chicago tienen derecho a sobrevolar otros estados miembros del Convenio siempre que respeten los procedimientos establecidos en el país sobrevolado²⁷. Como se explicó previamente, el servicio de sobrevuelo provee seguridad y eficiencia a vuelos con rutas en las que resulta conveniente sobrevolar Perú mediante las ayudas al tráfico aéreo, meteorología o información²⁸. Así, en la FIR Lima, únicamente los controladores aéreos de CORPAC pueden dar órdenes a las aeronaves, por ejemplo, respecto a los estándares de separación en vuelo.
77. En definitiva, resulta evidente que no existen servicios sustitutos dada la imposibilidad de sustituir las órdenes de los controladores, por lo que únicamente las autoridades aeronáuticas pueden prestar servicios de Sobrevuelo.
78. De otro lado, considerando que para un mismo trayecto origen-destino pueden existir diversas rutas, es decir, combinaciones de tramos de aerovías que permitan que la aeronave pueda brindar servicios de transporte tanto con seguridad como con eficiencia, debe precisarse que esta definición excluye del mercado relevante los trayectos en los que sobrevolar Perú no resulta conveniente para los usuarios, es decir, no forman parte de ninguna ruta directa.
79. En el presente caso, las rutas que demandan el servicio de sobrevuelo a CORPAC cubren los trayectos: Santiago de Chile – Panamá – Santiago de Chile, Santiago de Chile – Bogotá – Santiago de Chile, Santiago de Chile – Miami – Santiago de Chile, Panamá – Buenos Aires – Panamá, Miami – Buenos Aires, Panamá – Paraguay – Panamá, Panamá – Uruguay – Panamá y México – Santiago de Chile – México, tal y como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla 5: Distribución de operaciones de Sobrevuelo según trayecto, 2017 – 2022

²⁶ La OACI define a la Gestión del tránsito aéreo como la gestión dinámica e integrada del tránsito aéreo y del espacio aéreo, lo que abarca los servicios de tránsito aéreo (ATS), la gestión del espacio aéreo y la organización de la afluencia de tránsito aéreo (AFTM), de manera económica, eficiente y preservando la seguridad operacional, mediante el suministro, en colaboración con todas las partes intervinientes, de instalaciones y de servicios sin discontinuidades, comprendidas las funciones de a bordo y terrestres. OACI. “Doc 9082: Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea”, 2012.

²⁷ Según el Artículo 6 del Convenio de Chicago:
 “Servicios aéreos regulares
 Ningún servicio aéreo internacional regular podrá explotarse en el territorio o sobre el territorio de un Estado contratante excepto con el permiso especial u otra autorización de dicho Estado y de conformidad con las condiciones de dicho permiso o autorización.”

²⁸ Específicamente, los servicios comprendidos son:

- Supervisión de la trayectoria de vuelo.
- Servicio de asesoramiento de tránsito aéreo.
- Servicio de control de tránsito aéreo.
- Asesoramiento anticollisión.
- Servicio de información de vuelo.
- Información de tránsito.
- Información meteorológica.
- Servicio de alerta.

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Santiago - Miami	4.7%	5.1%	5.2%	17.2%	14.4%	7.0%	7.6%
Santiago - Bogotá	5.3%	5.2%	5.2%	3.9%	4.0%	6.3%	5.2%
Santiago - Panamá	5.6%	5.0%	5.1%	3.9%	4.1%	6.2%	5.2%
Bogotá - Santiago	5.3%	5.2%	5.1%	3.8%	3.3%	6.0%	5.0%
Miami - Santiago	4.0%	3.8%	3.6%	8.8%	9.3%	4.5%	5.0%
Panamá - Santiago	5.6%	5.0%	5.0%	3.3%	3.7%	5.3%	4.9%
Buenos Aires - Panamá	2.8%	3.0%	3.0%	1.8%	1.8%	3.1%	2.7%
Panamá - Buenos Aires	2.8%	3.0%	3.0%	1.9%	1.9%	3.0%	2.7%
Miami - Buenos Aires	2.7%	2.3%	2.7%	3.4%	2.6%	2.2%	2.6%
Panamá - Paraguay	2.5%	2.5%	2.0%	1.1%	2.7%	2.0%	2.2%
Paraguay - Panamá	2.4%	2.5%	2.0%	1.1%	2.6%	2.0%	2.1%
Panamá - Uruguay	2.0%	2.0%	2.0%	1.3%	2.3%	2.5%	2.1%
Uruguay - Panamá	2.0%	2.0%	1.9%	1.3%	2.1%	2.4%	2.0%
México - Santiago	2.1%	2.0%	2.1%	2.2%	1.7%	1.6%	1.9%
Santiago - México	2.1%	2.0%	2.0%	1.7%	1.2%	1.6%	1.8%
Otras	48.1%	49.4%	50.1%	43.4%	42.4%	44.4%	46.9%
Total	100.0%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

80. Por tanto, entre los trayectos identificados en la Tabla 5, los potenciales competidores de CORPAC serían proveedores de servicios de sobrevuelo en las FIR de las rutas alternativas a la FIR Lima.

IV.3.1.2. Análisis del mercado geográfico relevante

81. Definir el mercado geográfico del servicio relevante equivale a delimitar el área geográfica en la que existen fuentes alternativas de los servicios relevantes previamente identificados a las que podría acudir el usuario. Con este objetivo, se evaluará, entre otros factores, los costos de transporte y las barreras al comercio existentes.

IV.3.1.2.1. Mercado geográfico del paquete de servicios de SNAR y Aproximación

82. Si bien los servicios de SNAR y Aproximación son necesarios por motivos de seguridad y eficiencia en las operaciones de navegación aérea, así como en el aterrizaje y despegue, el objetivo final de los usuarios de los referidos servicios es el transporte aéreo de pasajeros y/o carga, desde y/o hacia un aeropuerto ubicado en territorio peruano que, en términos aeronáuticos, corresponde a la FIR Lima.
83. De esta forma, entre los principales demandantes del servicio de SNAR internacional sobresalen las naves que recorren los trayectos Santiago de Chile – Lima – Santiago de Chile, Bogotá – Lima – Bogotá, tal como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 6: Distribución de operaciones de SNAR internacional según trayecto, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Santiago - Lima	7.1%	6.9%	7.0%	6.5%	5.5%	6.4%	6.7%
Lima - Santiago	6.8%	6.7%	6.8%	6.5%	4.9%	6.1%	6.5%
Bogotá - Lima	3.9%	3.9%	3.8%	4.2%	5.0%	5.6%	4.3%
Lima - Bogotá	3.9%	3.9%	3.8%	3.9%	4.3%	5.4%	4.1%
Lima - Miami	3.1%	2.9%	2.8%	4.9%	6.7%	3.9%	3.5%
Miami - Lima	2.7%	2.6%	2.6%	5.0%	6.9%	4.0%	3.4%
Panamá - Lima	2.3%	2.5%	2.6%	3.1%	5.2%	4.3%	3.0%
Lima - Panamá	2.3%	2.5%	2.4%	2.2%	4.3%	4.0%	2.8%
México - Lima	2.4%	2.6%	2.8%	2.4%	1.9%	2.5%	2.5%
Buenos Aires - Lima	3.1%	3.0%	2.6%	1.9%	1.0%	1.6%	2.5%
Lima - México	2.4%	2.6%	2.8%	2.2%	1.6%	2.4%	2.5%
Lima - Buenos Aires	3.1%	3.0%	2.7%	1.9%	1.0%	1.6%	2.5%
No atribuible	56.8%	57.0%	57.2%	55.4%	51.8%	52.3%	55.7%
Total	100.0%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

84. Así mismo, respecto al servicio de SNAR nacional, los usuarios recorren principalmente los trayectos Nazca – Nazca, Lima – Cuzco – Lima, Lima – Arequipa – Lima, entre otros, como se describe en la siguiente tabla.

Tabla 7: Distribución de operaciones de SNAR nacional según trayecto, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Nazca - Nazca	10.7%	10.9%	10.4%	3.6%	3.7%	6.9%	8.4%
Lima - Cuzco	8.0%	8.3%	7.8%	4.1%	4.5%	6.5%	6.9%
Cuzco - Lima	7.9%	8.0%	7.7%	4.0%	4.5%	6.5%	6.8%
Lima - Arequipa	3.6%	3.8%	3.8%	2.8%	2.9%	3.6%	3.5%
Arequipa - Lima	3.6%	3.8%	3.8%	2.8%	3.0%	3.6%	3.5%
Pisco - Pisco	1.5%	1.7%	1.5%	3.2%	3.9%	2.8%	2.3%
Piura - Lima	2.4%	2.3%	2.5%	1.8%	2.0%	2.3%	2.3%
Lima - Piura	2.4%	2.2%	2.5%	1.8%	2.0%	2.3%	2.3%
Lima - Tarapoto	1.9%	1.9%	2.0%	1.8%	2.1%	2.2%	2.0%
Tarapoto - Lima	1.9%	1.9%	2.0%	1.7%	2.1%	2.2%	2.0%
Lima - Iquitos	1.9%	2.0%	2.1%	2.6%	2.4%	2.0%	2.1%
Iquitos - Lima	1.9%	2.0%	2.0%	2.4%	2.2%	1.9%	2.0%
No atribuible	52.2%	51.3%	51.9%	67.4%	64.6%	57.4%	56.0%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

85. En lo que respecta a los usuarios del servicio de Aproximación, destacan las naves que operan los trayectos Lima – Cusco, Lima – Arequipa, Lima – Piura, entre otros; tal como se observa en la siguiente tabla.

Tabla 8: Distribución de operaciones de Aproximación según trayecto, 2017 – 2022

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Lima - Cuzco	18.2%	17.2%	17.7%	16.5%	8.0%	8.7%	13.2%
Lima - Arequipa	8.0%	7.5%	8.0%	8.0%	5.3%	5.6%	7.4%
Lima - Piura	4.9%	5.1%	4.7%	5.2%	3.5%	3.9%	4.6%
Pisco - Pisco	3.4%	3.2%	3.5%	3.2%	6.3%	7.4%	5.2%
Lima - Iquitos	4.2%	4.0%	4.1%	4.5%	5.1%	4.6%	4.0%
Lima - Tarapoto	3.7%	4.0%	3.9%	4.2%	3.4%	4.1%	4.4%
Lima - Pucallpa	3.2%	3.6%	3.8%	3.8%	3.6%	3.4%	3.3%
Otras	54.5%	55.5%	54.4%	54.6%	64.8%	62.3%	57.8%
Total	100%						

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

86. En principio, cualquier proveedor alternativo que brinde los servicios de SNAR y Aproximación de manera conjunta en territorio peruano podría considerarse sustituto de aprovisionamiento y, con ello, parte del mercado geográfico relevante. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es la única Autoridad Aeronáutica Civil, ejercida mediante la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC). Adicionalmente, mediante la Resolución Directoral N° 235-2013-MTC/12 del 11 de junio de 2013, la DGAC delegó en CORPAC la administración y operación de los servicios de navegación aérea en los aeródromos públicos.
87. Es así como, en el caso particular de Perú, CORPAC es la única entidad facultada para prestar los servicios bajo análisis en todos los aeródromos públicos ubicados en el territorio peruano. Por tanto, en vista que en este ámbito geográfico no existen proveedores alternativos de los servicios de SNAR y Aproximación para las líneas aéreas, el mercado geográfico relevante queda definido por la FIR Lima.

91. Como se mencionó anteriormente, puede ser física y legalmente posible cubrir cualquiera de los trayectos mencionados sin tener que atravesar la FIR Lima, sin embargo, eso no asegura que, para cualquiera de tales trayectos, existan otros proveedores económicamente viables para las aerolíneas en el mercado geográfico de los servicios de Sobrevuelo en el que opera CORPAC.
92. En ese orden, la evaluación de la viabilidad económica realizada por los usuarios de los trayectos Santiago – Panamá, Panamá – Santiago, Santiago – Bogotá, Bogotá – Santiago y Santiago – Miami, Miami – Santiago debe considerar las tarifas de Sobrevuelo –o aquellas que resulten similares al servicio– cobradas en los espacios aéreos de la FIR Bolivia y la FIR Amazónica (Manaos).
93. Por ejemplo, en el caso de la FIR Bolivia, la Unidad de Navegación Aérea de la A.A.S.A.N.A.³⁰ establece que la Tarifa de Sobrevuelo cobrada se encuentra comprendida en los Servicios de Protección al Vuelo, Servicio en Ruta y Sobrevuelos en todo el territorio boliviano. Esta tasa asciende a USD 0,105 como única tasa que irá aumentando de acuerdo con la distancia en millas náuticas sobre el espacio aéreo nacional y el Peso Bruto Máximo de Despegue en toneladas (PMD)³¹.
94. De otro lado, de acuerdo con el Departamento de Control del Espacio Aéreo de Brasil - DECEA, la tarifa de Sobrevuelo no se diferencia de las de navegación aérea, por lo que la tarifa de sobrevuelo en la FIR Amazónica sería cobrada como parte de la Tasa por el uso de comunicaciones y ayudas a la navegación aérea en ruta (TAN)³² la cual asciende a USD 0,67³³ y la Tarifa por el uso de comunicaciones y radioayudas para la navegación aérea en un área de control de aeródromo (TAT-ADR)³⁴, la cual es un monto fijo para vuelos internacionales que varía desde USD 153,87 a USD 653,56, según la clasificación del aeródromo³⁵.
95. De otra parte, en la FIR Lima, CORPAC cobra una sola tarifa por el servicio de Sobrevuelo, cuyo monto varía de acuerdo con el Peso Máximo de Despegue (PMD) de la aeronave que sobrevuela el espacio aéreo peruano, siendo que el nivel más alto asciende a USD 0,73 por kilómetro recorrido, el cual es aplicable a las naves cuyo PMD excede las 200 TM.

³⁰ Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea.

³¹ La fórmula aplicada por la A.A.S.A.N.A. para determinar la Tarifa de Sobrevuelo es la siguiente:

$$T = 0,105 \times D \times \sqrt{W}$$

Donde: T= Tarifa en dólares americanos

D= Distancia en millas náuticas sobre el espacio aéreo nacional.

W= Peso bruto máximo de despegue autorizado, en toneladas.

Ver Resolución administrativa NAABOL-RA N° 072/2022 del 19 de diciembre de 2022.

Disponible en: < <https://www.naabol.gob.bo/download/54c8611e-78d0-45bb-8112-7e9887f64f96> > último acceso: 10.11.23.

³² Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios à Navegação Aérea em Rota.

³³ Disponible en:

<<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=20&data=01/12/2022&captchafield=firstAccess>> Último acceso: 12.11.23.

³⁴ Tarifa de Uso das Comunicações e dos Auxílios-Rádio à Navegação Aérea em Área de Controle de Aeródromo.

³⁵ De acuerdo con la Ordenanza N° 1.172/GC3 del 5 de noviembre de 2020, las tarifas se encuentran establecidas según tipo de vuelo (nacional e internacional) y clase de aeródromo (desde la A hasta la F). Norma disponible en: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.172/gc3-de-5-de-novembro-de-2020-286689896>> Último acceso: 12.11.23.

96. En ese sentido, si los usuarios de los trayectos antes mencionados deciden emplear rutas alternativas que no atraviesen la FIR Lima, estos tendrían que considerar en el costo total de sus operaciones las tarifas de sobrevuelo de la FIR Amazónica (Manaos) y la FIR Bolivia, además de la mayor cantidad de kilómetros que tendrían que recorrer entre el origen y el destino.³⁶
97. En el caso particular de los usuarios de los trayectos Panamá – Buenos Aires, Buenos Aires – Panamá, Panamá – Paraguay y Paraguay – Panamá tendrían que evaluar la tarifa de sobrevuelo en la FIR Amazónica (Manaos) que, como se ha visto, no resultaría directamente comparable con la tarifa de sobrevuelo en la FIR Lima, por lo que dicho análisis se desarrollará en la siguiente sección.
98. De esta forma, dada la naturaleza del servicio de Sobrevuelo como insumo para poder volar en trayecto con origen-destino específico, el mercado geográfico no puede definirse de manera absoluta como una única área geográfica para la prestación del servicio en general, sino que estará delimitado según cada trayecto de vuelo, por lo que el análisis de condiciones de competencia se realizará considerando los principales trayectos.

IV.3.2. Análisis de las condiciones de competencia de los servicios de aeronavegación

IV.3.2.1.1. Mercado del paquete de servicios SNAR y Aproximación en la FIR Lima

99. En consideración a lo expuesto previamente respecto a la exclusividad legal en la prestación de los servicios de SNAR y Aproximación que posee CORPAC en todos los aeródromos públicos ubicados en el territorio nacional, es evidente que no existen alternativas viables de aprovisionamiento a los usuarios de estos servicios en la FIR Lima.
100. Por tanto, es posible concluir que no existen condiciones de competencia en el presente mercado relevante y, en consecuencia, corresponde mantener el régimen de regulación tarifaria para los referidos servicios.

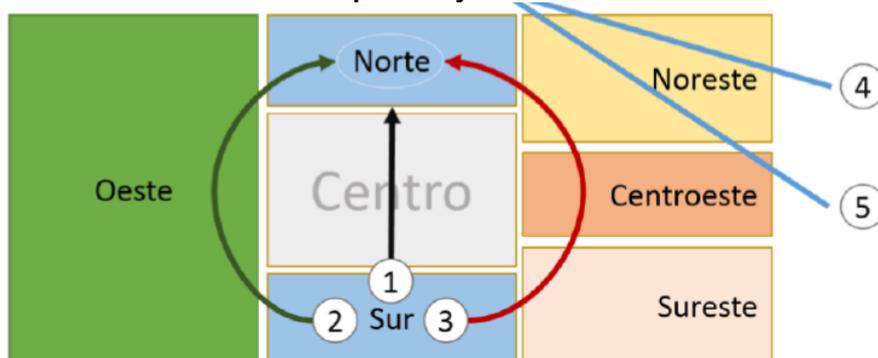
IV.3.2.1.2. Mercado de servicios de Sobrevuelo

101. En el ámbito del análisis de competencia, una vez delimitado el mercado relevante en sus dimensiones de producto y geográfica, se requiere evaluar si existe una escasa presión competitiva entre los distintos proveedores de los servicios por los usuarios. Así, las aerolíneas seleccionan la ruta y, por tanto, demandan servicios de aeronavegación de un determinado proveedor para cubrir un determinado trayecto considerando, principalmente, la minimización de los costos totales de cubrir la ruta.
102. Cabe precisar que, a pesar de que la economía de costos de las aerolíneas es un factor determinante para seleccionar las rutas, existen otras consideraciones que también se tienen en cuenta para tal fin, usualmente asociadas a la seguridad en la operación de los vuelos. Por ejemplo, pueden existir rutas en las que los costos de combustible sean más bajos, pero que no sean consideradas por las aerolíneas como alternativa por motivos de presentar menor seguridad.

³⁶ Dicho análisis se desarrollará en la siguiente sección.

103. Por ejemplo, la calidad de los servicios de vigilancia representa uno de los factores que incide en la seguridad. Algunas aerolíneas prefieren hacer una ruta más larga, pero cuyos tramos estén cubiertos por un radar que permita monitorear el vuelo en todo momento³⁷. Asimismo, las aerolíneas pueden preferir una ruta más larga, pero más cercana a aeropuertos en caso de emergencia. En situaciones como las descritas, a pesar de existir rutas más cortas, estas podrían no ser rutas alternativas dada la significativa diferencia en seguridad.
104. De esta forma, salvo las mencionadas excepciones, tanto el significativo costo del combustible como el costo de oportunidad del tiempo, asociados ambos a la mayor distancia³⁸, determina que la ruta usualmente elegida por las aerolíneas resulte ser aquella que recorre la mínima distancia.
105. En este contexto, existe una razón adicional para pensar que el proceso competitivo en el mercado relevante, descrito líneas arriba, no disciplina el comportamiento de las autoridades nacionales que proveen servicios de navegación aérea, como es CORPAC. Esta razón se fundamenta en el carácter derivado de la demanda de servicios de aeronavegación, como se explica a continuación.
106. Una condición necesaria para la existencia de una presión competitiva efectiva por los usuarios es el alineamiento de incentivos y un alto grado de coordinación entre las autoridades nacionales que proveen servicios de navegación. Considérese el ejemplo presentado en el Informe N° 008-2014-GRE-GAJ-OSITRAN, el cual se presenta en la siguiente ilustración.

Ilustración 6: Proceso competitivo y necesidad de coordinación



Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

107. En la ilustración se considera un hipotético mercado geográfico relevante de sobrevuelo para el trayecto Sur-Norte con tres rutas alternativas: la (1) que sobrevuela la FIR Centro, la (2) que sobrevuela la FIR Oeste y la (3) que sobrevuela las FIR Sureste, Centroeste y Noroeste (las rutas (4) y (5) no forman parte del mercado relevante).

³⁷ En las rutas donde la vigilancia no se presta mediante radar, los pilotos comunican a los controladores aéreos su posición mediante comunicaciones de radio, pero los controladores no pueden visualizar su posición en una pantalla. Esto dificulta la labor de separación que realizan los controladores y, en caso de accidente, dificultaría la labor de localización de la aeronave.

³⁸ En algunos trayectos, el costo mínimo no es necesariamente la ruta más corta que une el origen y el destino. Por ejemplo, puede resultar más costoso sobrevolar una ruta que atraviesa una cordillera que otra ruta alternativa, a pesar de que la primera sea más corta que la segunda.

108. Para aislar el efecto de la coordinación e incentivos en el análisis de la presión competitiva del mercado de servicios de sobrevuelo, considérese el caso en que inicialmente los costos totales de las rutas fueran idénticos. En este contexto, si la FIR Centro bajara la tarifa de Sobrevuelo de la ruta (1) y el mercado fuera competitivo, la FIR Oeste podría reaccionar bajando la tarifa de sobrevuelo de ruta (2). Sin embargo, para que baje el costo de sobrevuelo de la ruta (3) se requiere la coordinación de las FIR Sureste, Centroeste y Noroeste, dado que los usuarios tomarán su decisión en función del costo total de la ruta que, en este caso, atravesaría estas tres FIR.
109. Para que ocurra esta coordinación, los incentivos de las tres FIR deberían estar alineados, lo cual, como se explica a continuación, no es seguro. Tómese el siguiente caso: si la FIR Noreste obtuviera la mayor parte de sus ingresos de rutas de sobrevuelo distintas a la (3) (por ejemplo, la (4) y la (5)), no tendría incentivos a bajar sus tarifas para contribuir a que la ruta (3) sea competitiva en el trayecto Norte-Sur, pues repercutiría negativamente en los ingresos del resto de rutas.
110. Por tanto, debido a que es muy frecuente que las rutas deban sobrevolar varios países y se presenten los problemas de incentivos y coordinación descritos entre las distintas FIR, este mercado podría tener una escasa presión competitiva, incluso equiparando los costos de navegación. Es evidente que este poder de mercado podría verse reforzado tanto si el proveedor de servicios en una FIR se enfrentará a rutas alternativas más costosas, como si el costo para la aerolínea de sobrevolar de dicha FIR fuese bajo en comparación con el costo total del trayecto.
111. En este marco, es necesario recordar que la FIR Lima ocupa una posición central en América del Sur, siendo que los trayectos desde Chile hacia a EE. UU., México, Panamá y Colombia, o desde Argentina a EE. UU. se realizan de manera más eficiente con rutas que sobrevuelan la FIR Lima, en la que CORPAC brinda los servicios de sobrevuelo.
112. Como se mencionó previamente, el análisis de competencia requiere delimitar el mercado relevante en sus dimensiones de producto y geográfico, lo que implica identificar a los distintos proveedores de los correspondientes servicios. La Tabla 9 presenta las rutas de Sobrevuelo más importantes para CORPAC durante el periodo 2017 – 2022, expresadas en kilómetros sobrevolados, mientras que en la Tabla 10 se presentan en términos de facturación.

Tabla 9: Trayectos más importantes de Sobrevuelo en la FIR Lima, 2017 – 2022 (kilómetros sobrevolados)

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Santiago - Miami	2624794	3016494	3015867	4677641	4748280	4226543	22309619
Santiago - Bogotá	3209572	3284091	3417020	1186202	1427684	4296361	16820930
Bogotá - Santiago	3270910	3321847	3209525	1108936	1153277	3978056	16042551
Santiago - Panamá	3055725	2867932	2919499	1058143	1335218	3794610	15031127
Miami - Santiago	2248455	2250525	2103958	2361805	3023980	2749774	14738497
Panamá - Santiago	3037520	2881674	2850015	900378	1199799	3421639	14291025
México - Santiago	1341418	1333464	1364813	681784	618464	1085731	6425674
Santiago - México	1344625	1323062	1325564	517668	461650	1076336	6048905
Buenos Aires-México	828262	881434	920204	333868	288177	799056	4051002
México - Buenos Aires	820959	868095	888143	326579	268203	785627	3957607
Santiago - Quito	472137	358657	623106	587467	678963	667457	3387785
Houston - Santiago	643431	658183	646728	344102	383059	706327	3381829
Miami - Buenos Aires	528604	581814	726418	341558	456433	723608	3358435
Guayaquil - Santiago	631608	650378	657964	335124	368506	680713	3324294
Santiago - Houston	720525	919976	640279	232085	239777	506874	3259516
Otras	19453421	20764750	20294789	8324569	10523976	20325504	99687008
Total	44231966	45962376	45603894	23317906	27175444	49824218	236115804

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

**Tabla 10: Trayectos más importantes de Sobrevuelo en la FIR Lima, 2017 – 2022
(USD facturados)**

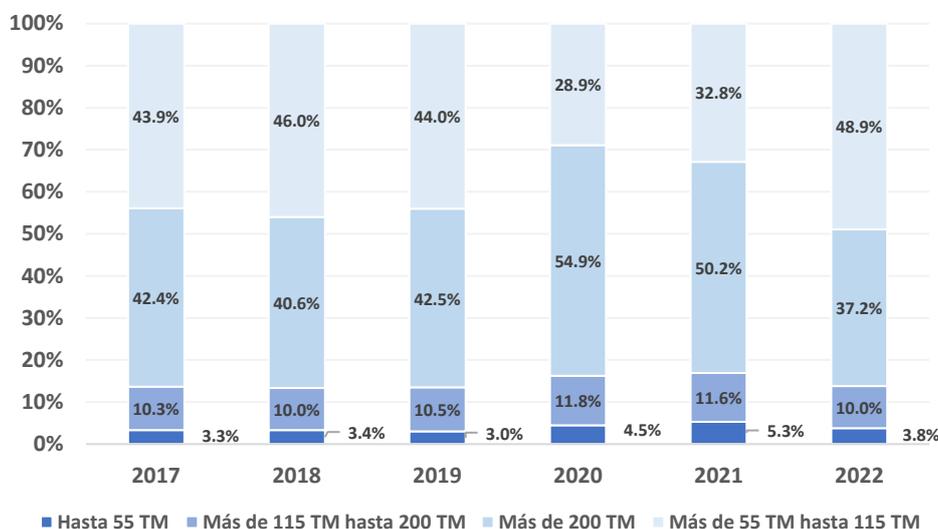
Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Santiago - Miami	2788093	2710486	2718732	4242746	3847506	3105644	19413207
Santiago - Bogotá	2540449	2195160	2375213	784713	867483	2083661	10846679
Miami - Santiago	2407619	2082270	1990335	2203554	2347867	2034341	13065986
Bogotá - Santiago	2603155	2208828	2249376	778335	713277	1813934	10366905
Santiago - Panamá	1162178	918169	980492	442522	398693	1178295	5080348
Panamá - Santiago	1151723	924574	935493	296261	339441	940422	4587913
México - Santiago	1489703	1245998	1307963	656471	520019	874557	6094711
Santiago - México	1497244	1233315	1267978	485806	386910	870633	5741886
Santiago - New York	684800	542432	557489	250366	268558	654472	2958116
Buenos Aires-México	925154	828889	886882	325480	242318	643364	3852087
New York - Santiago	687812	550180	571687	188440	191870	642373	2832362
México - Buenos Aires	912895	819805	856322	318262	226332	630106	3763723
Houston - Buenos Aires	695776	589318	591190	185640	290497	575699	2928121
Miami - Buenos Aires	550625	521409	668418	323390	385123	574573	3023537
Buenos Aires - Houston	634242	498021	475380	170858	279450	528746	2586697
Otras	13821394	12160585	12888900	5887919	6236640	9468638	60464076
Total	34552860	30029440	31321849	17540762	17541984	26619458	157606354

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

113. Tomando en cuenta que el nivel de la tarifa de Sobrevuelo depende del peso máximo de despegue de las aeronaves, en el siguiente gráfico se muestra la distribución de las naves según esta variable. Se observa que los aviones con un PMD de más de 55TM hasta 115TM y de más de 200TM son los que más utilizan este servicio, debido a que las aeronaves realizan rutas internacionales y hacen uso de espacios aéreos de otros países, en su mayoría, con aeronaves que movilizan pasajeros en vuelos comerciales regulares.

**Gráfico 1: Trayectos más importantes de Sobrevuelo en la FIR Lima, 2017 – 2022
(kilómetros sobrevolados)**



Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

114. En lo relativo a los usuarios del servicio de sobrevuelo, la Tabla 11 muestra los principales clientes de CORPAC, entre los que podemos destacar a la aerolínea Copa Airlines como aquella que representó la mayor demanda de servicios de Sobrevuelo durante el periodo 2017 – 2022, registrando 12 384 operaciones en el 2022.

**Tabla 11: Usuarios más importantes de sobrevuelo en la FIR Lima, 2017 – 2022
(número de operaciones)**

Usuarios atribuibles	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
COMPañIA PANAMEñA DE AVIACION S. A. (COPA) SUCURSAL DEL PERU	11604	12769	11963	3372	5188	12384	57280
LATAM AIRLINES GROUP S.A. SUCURSAL PERU	5059	5042	5357	4371	4149	4951	28929
AMERICAN AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	3186	3315	3917	1389	2039	2794	16640
AEROVIA S DEL CONTINENTE AMERICANO S.A.(AVIANCA)	3106	2911	3011	715	493	2562	12798
AEROVIA S DE MEXICO SA DE CV SUCURSAL PERU	2004	1914	1948	642	728	1551	8787
UNITED AIRLINES INC. SUCURSAL DEL PERU	1414	1426	1547	657	840	1569	7453
LAN CARGO S.A. SUCURSAL PERU	615	744	841	929	881	1217	5227
Otras	7665	8238	7536	4811	5952	10418	44620
Total	34653	36359	36120	16886	20270	37446	181734

Fuente: Formatos de declaración estadística de CORPAC - A.1.2.3. Formato de información de tráfico - servicios de aeronavegación.

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán

115. De esta manera, si para un determinado trayecto resulta económicamente factible que la aerolínea preste servicio de transporte mediante rutas alternativas a las que pasan por la FIR Lima, significa que existen otros proveedores en el mercado geográfico en el que opera CORPAC.
116. Por el contrario, si para un determinado trayecto no resulta económicamente factible que la aerolínea preste servicio de transporte mediante rutas alternativas a las que pasan por la FIR Lima, significa que no existen proveedores alternativos en el mercado geográfico en el que opera CORPAC, por lo que el único factor que limita el poder de mercado de CORPAC es la elasticidad de la demanda³⁹.
117. Por tanto, el poder de mercado de CORPAC en un determinado trayecto depende del diferencial de costos para la aerolínea entre elegir la FIR Lima y sus rutas alternativas (que no la atraviesan): si el costo total del trayecto apenas se incrementa al realizarlo mediante alguna ruta alternativa, CORPAC no presentaría poder de mercado, ya que, si esta decidiera subir el precio del sobrevuelo a las aerolíneas, estas sustituirían el trayecto por rutas que no atraviesen la FIR Lima.
118. Por el contrario, si el costo del trayecto se incrementa notablemente al elegir rutas que no atraviesan por la FIR Lima, CORPAC poseerá poder de mercado en los servicios de sobrevuelo, desde que tendría un margen significativo para subir la tarifa y conservar la mayor parte de los clientes, pues aún les resultaría preferible afrontar la subida de costos de sobrevuelo en la FIR Lima. Este incremento de costos del trayecto con rutas alternativas se explica, principalmente, por la mayor cantidad de combustible necesario para recorrer una mayor distancia respecto al trayecto con la ruta que sobrevuela la FIR Lima.
119. Siguiendo los procedimientos seguidos en el Informe N° 008-2014-GRE-GAJ-OSITRAN⁴⁰ y el Informe Conjunto N° 00138-2021-IC-OSITRAN⁴¹, la medición del poder de mercado se efectuará mediante el cálculo del aumento porcentual en la tarifa de Sobrevuelo que CORPAC podría aplicar de manera que sobrevolar la FIR Lima, aun con este aumento, suponga un costo igual o menor para las aerolíneas que sobrevolar las FIR adyacentes.

³⁹ La elasticidad de la demanda de un servicio como el sobrevuelo, que es a su vez un insumo para las aerolíneas, depende entre otros factores, del costo relativo del insumo sobrevuelo en relación a los costos totales del trayecto. En la medida en que el sobrevuelo represente un bajo porcentaje de los costos totales de la aerolínea, su elasticidad de demanda será baja.

⁴⁰ Dicho informe sustentó la Resolución de Consejo Directivo N° 013-2014-CD-OSITRAN, a través de la cual se dispuso el inicio de procedimiento de fijación tarifaria del servicio aeronáutico de sobrevuelo aplicable a CORPAC.

⁴¹ Dicho informe sustentó la Resolución de Consejo Directivo N° 0056-2021-CD-OSITRAN, a través de la cual se aprobó el inicio de la revisión extraordinaria de las tarifas de los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo,

120. Para ello, se plantea el escenario más favorable para la competencia, en particular, uno en que las aeronaves consumen poco combustible por kilómetro recorrido. En este escenario, el incremento en los costos de desviarse hacia rutas con mayor distancia (que no pasan por Perú) es conservador, en el sentido que es menor al real según lo establecido en las especificaciones técnicas de las aeronaves. Es decir, este escenario más competitivo facilitaría que las aerolíneas considerasen rutas alternativas a las que pasan por la FIR Lima ante un eventual aumento de la tarifa de Sobrevuelo de CORPAC.
121. Respecto a la referida eficiencia de las aeronaves en el consumo de combustible, la Tabla 12 muestra los principales modelos que sobrevuelan la FIR Lima (los seis modelos detallados suponen 62,1% del total de los kilómetros sobrevolados en FIR Lima). En la última columna se proporciona el consumo de galones por kilómetro de vuelo, de acuerdo con las especificaciones del fabricante, a partir de la división de la capacidad máxima en galones entre el rango máximo de vuelo.

Tabla 12: Estimación del consumo de combustible por kilómetro

Aeronave	Km sobrevolados FIR Lima 2017-2022	%	PMD (TM)	Máxima capacidad (Gal)	Máximo rango (Km)	Relación capacidad/rango (gal/km)
BOEING 737-800	45184370	16.3%	79	6875	5765	1
BOEING 787-8	40632573	14.6%	228	33340	14500	2
BOEING 787-9	22260392	8.0%	253	33528	15372	2
BOEING 777-200/ER	16126836	5.8%	298	45220	14305	3
BOEING B-767-300	11470546	4.1%	187	23980	6025	4
BOEING 767-300ER	9666372	3.5%	187	23980	11070	2
Otras aeronaves	132702360	47.7%	-	-	-	-
Total	278043449	100%	-	-	-	-

Fuentes:

1/

http://web.archive.org/web/20150107100549/http://www.boeing.com/boeing/commercial/737family/pf/pf_800tech.page?

2/

<http://web.archive.org/web/20150107055936/http://www.boeing.com/boeing/commercial/787family/787-8prod.page?>

3/

http://web.archive.org/web/20150313011438/http://www.boeing.com/boeing/commercial/777family/pf/pf_200product.page

4/ <http://web.archive.org/web/20150104050220/http://www.boeing.com/boeing/commercial/787family/787-9prod.page>

5/

<http://web.archive.org/web/20150107083514/http://www.boeing.com/boeing/commercial/767family/technical/technical-characteristics.page?>

6/

<http://web.archive.org/web/20150107083514/http://www.boeing.com/boeing/commercial/767family/technical/technical-characteristics.page>

Última consulta: 15.11.2023

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

122. Como puede apreciarse, en condiciones teóricas, todas las aeronaves que sobrevuelan la FIR Lima consumen más de un galón por kilómetro, de hecho, la gran mayoría presentan consumos muy superiores. Por lo tanto, al asumir que una aeronave tendrá que gastar solo un galón por cada kilómetro, el costo de recorrer kilómetros adicionales de ruta se estaría estimando bajo un supuesto muy conservador respecto a su eficiencia.

123. En lo que respecta al costo del combustible, de acuerdo con IATA, el costo de un galón de combustible para aviones cuesta actualmente alrededor de USD 2,7870 (ver Tabla 13). A partir de este dato se estima, de manera muy conservadora, que cualquier aerolínea que elija evitar sobrevolar la FIR Lima, incrementaría sus costos en USD 2,787 por cada kilómetro adicional que implique recorrer dicha ruta.

**Tabla 13: Estimación del costo de combustible
(Al 29 de noviembre de 2023)**

Región	Precio (USD/gal.)
Latin & Central America	2,787

Fuente: <https://www.iata.org/en/publications/economics/fuel-monitor>

<Última consulta: 13.10.21>

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

124. Más aun, en este incremento no se consideran otros costos, asociados a una mayor duración de los vuelos, costos salariales, depreciación de las aeronaves, costos de reorganización de los vuelos de conexión en el *hub*, entre otros. Asimismo, tampoco se considera que elegir rutas que no sobrevuelen la FIR Lima supondría, en algunos casos, un incremento en la distancia que obligaría a las aerolíneas a cambiar la configuración de la aeronave⁴² o, incluso, los modelos de aeronaves por otros con mayor rango, ni que probablemente las aeronaves se verían obligadas a aterrizar para repostar combustible en un país intermedio. Por tanto, el escenario hipotético planteado, al abstraerse de estas consideraciones, resulta incluso más conservador.
125. De esta forma, en el escenario presentado líneas arriba, se ha procedido a calcular el poder de mercado, definido como el incremento tarifario máximo del servicio de sobrevuelo en la FIR Lima sin que la aerolínea considerase recurrir a rutas alternativas por el incremento en los costos de combustible que esta enfrentaría.
126. A continuación, se presentará el cálculo del poder de mercado para los trayectos más importantes, comenzando con Panamá – Santiago y Panamá – Buenos Aires⁴³. Como puede observarse, si el trayecto Panamá – Santiago no pasara por la FIR Lima, tendría que recorrer 727 kilómetros adicionales, lo que supondría un costo adicional de USD 2025⁴⁴ para cualquier aerolínea que decidiera elegir dicho trayecto. Este incremento en el costo total equivaldría a una subida de 0,42 USD por cada kilómetro sobrevolado en la FIR Lima que, comparada con la tarifa actual más alta, implica una subida del 58%.
127. En el caso del trayecto Panamá – Buenos Aires, el mismo ejercicio implicaría una subida de 28%. Este incremento vendría explicado por un incremento en la distancia de 400 kilómetros al tomar la alternativa a la FIR Lima y del costo asociado a esta mayor distancia en 1115 USD. Este mayor costo equivaldría a un incremento de 0,21 USD por kilómetro sobrevolado en la FIR Lima, un 28% por encima de la tarifa actual más alta.

⁴² Una configuración con menos pasajeros y carga para poder despegar con más combustible, debido a que la ruta va a ser más larga. Esta configuración reduce los ingresos por trayecto, lo que supone un costo de oportunidad para la aerolínea.

⁴³ Las rutas se pueden visualizar en el Anexo I (Trayecto Panamá – Santiago) y Anexo II (Trayecto Panamá – Buenos Aires).

⁴⁴ Calculado como 727 km x 1 gal./km x 2,7870 USD/gal.

128. Así mismo, al seguir el mismo procedimiento de cálculo para el trayecto Santiago - Bogotá y México - Santiago⁴⁵, las medidas de poder de mercado obtenidas son del 53% y 64%, respectivamente, los que suponen, también, la existencia de poder de mercado. Como se explicó previamente, la doctrina de la competencia establece que una subida no transitoria del 10% en los precios de un determinado bien o servicio se considera como indicio de existencia de poder de mercado.

Tabla 14: Poder de mercado

Trayecto	(a) Sobrevuelo en FIR Lima (Km) ^{1/}	Incremento en Sobrevuelo por otras FIR (Km) ^{2/}	(b) Incremento de costo (USD)	(c) = (b) / (a) Incremento en costo por kilómetro sobrevolado (USD/Km)	Poder de mercado: Incremento en costo por kilómetro/Tarifa actual
Panamá - Santiago	4 790	727	2025	0,42	58%
Panamá - Buenos Aires	5 383	400	1115	0,21	28%
Bogotá - Santiago	4 231	590	1644	0,39	53%
México - Santiago	6706.092	1117	3112	0.46	64%

Fuente: 1/ www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

2/ www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

3/Considerando la tarifa de Sobrevuelo más alta (para aeronaves de más de 200 TM).

Elaboración: Gerencia de Regulación y Estudios Económicos de Ositrán.

129. En conclusión, a pesar de la asunción de varios supuestos conservadores, los indicadores de poder de mercado obtenidos a partir del costo de combustible se encuentran entre el 28% y el 64% sobre la tarifa de Sobrevuelo más alta⁴⁶. Esta evidencia permite concluir que CORPAC ostentaría poder de mercado en este servicio, por lo que este debe continuar sujeto a regulación tarifaria.

V. METODOLOGÍA PARA LA REVISIÓN TARIFARIA

130. En virtud del análisis efectuado en la sección precedente, corresponde iniciar el procedimiento de revisión extraordinaria de las Tarifas Máximas de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, en el marco de lo establecido en el RETA.
131. De acuerdo con el artículo 16 del RETA, se establece lo siguiente:

Artículo 16. Metodologías

16.1. Corresponde al Ositrán establecer la metodología en base a la cual se realizará la fijación y revisión tarifaria.

16.2. En el caso de iniciarse un procedimiento de fijación tarifaria, la propuesta tarifaria podrá sustentarse en la aplicación de cualquiera de las metodologías listadas a continuación, las cuales tienen carácter enunciativo:

- a) Costos Incrementales.*
- b) Costo Marginal de largo plazo.*
- c) Costos Totalmente Distribuidos.*
- d) Disposición a pagar.*
- e) Tarifación comparativa (Benchmarking).*
- f) Empresa Modelo Eficiente.*
- g) Costo de Servicio.*

(...)

⁴⁵ Las rutas se pueden visualizar en el Anexo III y Anexo IV.

⁴⁶ Como se mencionó, estos costos de combustibles, a su vez, se han subestimado al suponer un rendimiento de las aeronaves por encima del real, lo que facilitaría sustituir a la FIL Lima por pertenecer a la ruta más corta.

16.5. Las metodologías a las cuales se hace referencia en el presente artículo se aplicarán según el tipo de infraestructura y la naturaleza del servicio cuya tarifa es materia de fijación o revisión.

[El subrayado es nuestro.]

132. Como se observa, corresponde al Ositrán establecer la metodología en base a la cual se realizará la revisión tarifaria; la cual se aplicará según el tipo de infraestructura y la naturaleza del servicio.
133. Al respecto, es importante precisar que la finalidad última de los servicios de aeronavegación es contribuir a la seguridad de los vuelos en sus distintas fases de operación. Los estándares para la prestación de los servicios de aeronavegación son establecidos por la OACI. Siendo así, CORPAC al ser la entidad que tiene la función de administrar, operar y conservar los servicios de navegación aérea para la seguridad de las operaciones aéreas en el país, debe velar por el cumplimiento de la normativa internacional a la cual el Perú se ha adherido.
134. La OACI en el preámbulo de su Documento 9082, Políticas de la OACI sobre derechos aeroportuarios y por servicios de navegación aérea, al tratar sobre la base de costos para fijar derechos por servicios de navegación aérea, indica que:

7. Cuando un gobierno o intereses privados establezcan una entidad autónoma para explotar aeropuertos o proporcionar servicios de navegación aérea, o ambos, el Estado debería asegurar que se cumplan todas las obligaciones pertinentes del Estado especificadas en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus Anexos, y en los acuerdos de servicios aéreos, y se observen los criterios de la OACI.⁴⁷

[El subrayado es nuestro.]

135. Con relación a las políticas sobre tarifas por servicios de navegación aérea, la OACI establece que:

La situación financiera de los aeropuertos [...] los ANSP [proveedores de servicio de navegación aérea], así como la de sus usuarios primarios, fluctúa según la situación económica mundial, nacional y regional. Los [...] ANSP tienen una gran proporción de costos fijos financiados principalmente por el tráfico y, por lo tanto, en épocas de menor demanda, tienen el reto de mantener niveles altos de seguridad operacional, de seguridad de la aviación y de calidad del servicio.⁴⁸

[El subrayado es nuestro.]

136. Este organismo multilateral, al tratar sobre la base de costos para fijar derechos por servicios de navegación aérea, recomienda que:

Al establecer la base de costos para la imposición de derechos por servicios de navegación aérea, deberían aplicarse los principios siguientes:

- i) El costo que se ha de asignar es el costo total que supone proporcionar los servicios de navegación aérea, incluyendo montos adecuados por costos de capital y depreciación de bienes, así como los gastos de mantenimiento, explotación, gestión y administración.
- ii) Los costos que se han de considerar deben ser los calculados en relación con las instalaciones y servicios, incluyendo los servicios de satélites, previstos y establecidos con arreglo a los planes regionales de navegación aérea de la OACI, complementados, en caso necesario, de conformidad con recomendaciones formuladas por la pertinente reunión regional de navegación aérea de la OACI, y aprobadas por el Consejo. Debería excluirse cualquier otra instalación o servicio, a menos que se proporcione a petición de los explotadores

⁴⁷ Tomado de la pág. I-1 del preámbulo Doc. 9082. OACI 2012

⁴⁸ Tomado de la pág. vii del preámbulo Doc. 9082. OACI 2012

de aeronaves, y debería excluirse también el costo de las instalaciones o servicios proporcionados mediante contrato o por los propios transportistas, así como todo gasto excesivo imputable a su construcción, funcionamiento o mantenimiento.

- iii) Los costos de los servicios de navegación aérea proporcionados durante la fases en ruta, de aproximación y de aeródromo de las operaciones de las aeronaves deberían identificarse por separado, cuando sea posible [...] ⁴⁹

[El subrayado es nuestro.]

137. Debido a las características de los servicios de navegación aérea para cuya prestación se incurre en un alto nivel de costos fijos, y a la importancia que tiene que se presten con estándares de calidad altos para garantizar la seguridad de la navegación aérea, este Organismo Regulador considera que – en esta etapa del procedimiento, con base en la mejor información disponible – la metodología más apropiada de revisión de sus tarifas es la de costo de servicio.

138. Esta metodología es definida en el Anexo I del RETA, I. Metodologías para la fijación y revisión tarifaria, de la siguiente manera:

“La regulación por Costo de Servicio o CoS -siglas en inglés de Cost of Service- determina las tarifas que la empresa regulada puede cobrar de forma que le permita obtener un ingreso suficiente para cubrir el costo económico en que incurre para producir los servicios que brinda.”

139. Con la metodología de costo de servicio se busca garantizar que la Entidad Prestadora se encuentre en condiciones de cubrir los costos necesarios de inversión, operación y mantenimiento para la adecuada prestación de los servicios. Por lo tanto, esta es la metodología que se propone para llevar a cabo la revisión.

140. Cabe mencionar también que, la metodología de Costo de Servicio es la misma que se ha empleado en la última revisión de las tarifas de los servicios de aeronavegación, aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2022-CD-OSITRAN y rectificadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2022-CD-OSITRAN.

141. Sin perjuicio de lo señalado, con base en la información que se recabe durante el procedimiento de revisión tarifaria, en aplicación del numeral 16.1 del artículo 16 del RETA, el Regulador podrá determinar que se utilice una metodología distinta a la de costo de servicio en caso resulte ser más apropiada para el presente caso.

VI. JUSTIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA

142. De conformidad con el literal b) del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, aprobada por Ley N° 27332, la función reguladora de los Organismos Reguladores comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito.

143. El literal b) del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público atribuye al Ositrán la función de operar el sistema tarifario de la infraestructura bajo su ámbito, fijando las tarifas correspondientes en los casos en que no exista competencia en el mercado; y, en el caso que exista un contrato de concesión con el Estado, velar por el cumplimiento de las cláusulas tarifarias y de reajuste tarifario que pueda contener.

144. En esa línea, el artículo 16 del REGO, señala que, en ejercicio de su función reguladora, el Ositrán regula, fija, revisa o desregula las tarifas de los servicios y actividades derivadas de la explotación de la infraestructura en virtud de un título legal o contractual. Adicionalmente, el artículo 17 del REGO (en concordancia con lo que establece el artículo

⁴⁹ Tomado de la pág. vii del preámbulo Doc. 9082. OACI 2012

2 del Decreto Supremo N° 042-2005-PCM, Reglamento de la Ley N° 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos) establece que la función reguladora es competencia exclusiva del Consejo Directivo de la institución.

145. Al respecto, cabe señalar que, desde el 23 de octubre del 2023⁵⁰, este Organismo Regulador no cuenta con el quorum exigido para sesionar, conforme al artículo 6⁵¹ del ROF del Ositrán.
146. Considerando dicho escenario, el numeral 10 del artículo 9 del ROF del Ositrán establece que es función de la Presidencia Ejecutiva del Ositrán adoptar medidas de emergencia sobre asuntos que corresponda conocer al Consejo Directivo con cargo a darle cuenta a este posteriormente⁵². Por su parte, la Disposición Específica N° 4 de las Disposiciones para la adopción de medidas de emergencia por parte de la Presidencia Ejecutiva, aprobadas mediante Resolución de Presidencia N° 0048-2023-PD-OSITRAN de fecha 9 de noviembre de 2023, señala, entre otros aspectos, que los informes sustentatorios de los asuntos a ser incorporados en la agenda deberán contener el *“análisis respecto a la determinación del asunto como una situación de emergencia, en el que se indiquen, entre otros, los elementos fácticos que sustenten la evaluación respectiva”*.
147. En el presente caso, como se ha señalado anteriormente, la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN, se aprobaron los nuevos niveles de tarifas aplicables para la prestación de los servicios del Servicio de Navegación Aérea en Ruta (SNAR), Servicio de Aproximación y Servicio Aeronáutico de Sobrevuelo a cargo de CORPAC, las cuales se encontrarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2024.
148. Teniendo en cuenta el periodo de vigencia de las tarifas máximas antes indicado, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos y la Gerencia de Asesoría Jurídica remitieron el 19 de enero de 2024 a la Gerencia General el Informe Conjunto N° 0010-2024-IC-OSITRAN (GRE-GAJ), mediante el cual se sustentó el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las Tarifas Máximas del SNAR, Servicio de Aproximación y Servicio Aeronáutico de Sobrevuelo, que presta CORPAC, a fin de que sea puesto en consideración del Consejo Directivo del Ositrán; sin embargo, hasta la fecha, debido a que no se cuenta con el *quorum* requerido para que se lleven las sesiones de este, no se ha aprobado el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las tarifas.

⁵⁰ Con fecha 22 de octubre de 2023, se hizo efectiva la renuncia de uno de los miembros del Consejo Directivo del Ositrán, Alex Díaz Guevara, lo que imposibilita contar con el quorum requerido para llevarse a cabo las sesiones de Consejo Directivo conforme con lo señalado en el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, el cual dispone que el quorum de asistencia es de tres (03) miembros.

Es preciso indicar que, dicha situación fue oportunamente comunicada a la Presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio N° 00349-2023-PD-OSITRAN de fecha 26 de setiembre de 2023, a fin de que convoque al respectivo Concurso Público para designar a los miembros faltantes del Consejo Directivo.

Así, el 12 de febrero de 2024, concluyó la Etapa de Evaluación del Concurso Público para la selección de postulantes al cargo de integrante del Consejo Directivo del Ositrán. No obstante, a la fecha de emisión del presente informe, el Consejo Directivo sigue sin contar con el quorum requerido.

⁵¹ ROF:
*“Artículo 6.- Del Consejo Directivo
(...)
El quórum de asistencia a las sesiones es de tres (3) miembros, siendo necesaria la asistencia del Presidente o del Vicepresidente para sesionar válidamente. Los acuerdos se adoptan por mayoría de los miembros asistentes. El Presidente tiene voto dirimente”.*

⁵² ROF:
“Artículo 9.- Funciones de la Presidencia Ejecutiva
*Son funciones de la Presidencia Ejecutiva, las siguientes:
(...)
10. Adoptar medidas de emergencia sobre asuntos que corresponda conocer al Consejo Directivo, dando cuenta sobre dichas medidas en la sesión siguiente del Consejo Directivo;
(...)”*

149. Adicionalmente, como se señaló anteriormente, el 30 de enero de 2024, mediante los Oficios N° 00025 y 00026-2024-PD-OSITRAN, la Presidencia Ejecutiva del Ositrán solicitó a CORPAC y al MTC, respectivamente, su opinión respecto a si el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las Tarifas Máximas de los servicios de aeronavegación constituye una situación de emergencia, que requiera el pronunciamiento por parte de la Presidencia Ejecutiva, en base a lo establecido en el artículo 6 del ROF del Ositrán.
150. Mediante el Oficio N° 462-2024-MTC/19 del 08 de febrero de 2024, el MTC dio respuesta al Oficio N° 00026-2024-PD-OSITRAN, indicando que se pueda valorar la necesidad de continuar con el referido procedimiento dentro del plazo otorgado por el Ositrán.
151. Mediante el Oficio N° GG.142.2024.O/6 del 14 de febrero de 2024, CORPAC dio respuesta al Oficio N° 00025-2024-PD-OSITRAN, precisando que su representada cuenta con un clima laboral y una situación económico financiera estable, por consiguiente, los procedimientos de revisión tarifaria para los servicios de aeronavegación no se encuentran en situación de emergencia, por lo que no correspondería la intervención por parte de la Presidencia Ejecutiva del Ositrán.
152. Con fecha del 10 de mayo de 2024, a la renuncia del señor Alex Diaz Guevara al cargo de miembro del Consejo Directivo del Ositrán, se sumó la renuncia del señor Julio Vidal Villanueva al cargo de miembro del Consejo Directivo del Ositrán.
153. Considerando la falta de *quorum* requerido para que se lleven las sesiones del Consejo Directivo, a la fecha, no se ha aprobado el inicio del procedimiento de revisión de oficio de las tarifas. Sobre ello, es preciso tener en cuenta que, dada la reciente renuncia de otro miembro del Consejo Directivo, es probable que se requiera más tiempo para que el Consejo Directivo cuente con el *quorum* exigido para que pueda sesionar y decidir sobre el particular, sin que se tenga certeza de cuánto ello pueda demorar.
154. Siendo ello así, considerando el próximo término de la vigencia de las tarifas establecidas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN, a continuación estas Gerencias justifican si la aprobación del presente Informe Conjunto y, consecuentemente, la aprobación del inicio del procedimiento de revisión de las tarifas máximas de los servicios SNAR amerita que la Presidencia del Consejo Directivo proceda con adoptar de manera excepcional las medidas de emergencia correspondientes, conforme a lo establecido en el numeral 10 del artículo 9 del ROF del Ositrán.
155. Al respecto, debe señalarse que, en este punto del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 29 del RETA, el presente Informe Conjunto debe ser elevado a la Gerencia General del Ositrán, a fin de que esta última lo remita al Consejo Directivo del Ositrán. El Consejo Directivo tendrá un plazo de quince (15) días hábiles para aprobar la resolución que declara el inicio del procedimiento tarifario y, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del TUO de la LPAG, tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles para notificar el acto administrativo.
156. Según el artículo 30 del RETA, una vez notificada la resolución que declara el inicio del procedimiento de revisión tarifaria de oficio, la Entidad Prestadora tendrá un plazo de treinta (30) días hábiles para presentar su propuesta tarifaria. Este plazo puede ser prorrogado por única vez por un periodo máximo de treinta (30) días hábiles.
157. Posteriormente, en virtud al artículo 31 del RETA, una vez recibida la propuesta tarifaria de la Entidad Prestadora, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Jurídica, presentará a la Gerencia General la propuesta tarifaria del Ositrán en un plazo de sesenta (60) días hábiles, prorrogables por treinta (30) días hábiles, contados desde la presentación de la propuesta tarifaria de la Entidad Prestadora o del vencimiento del plazo otorgado para dicho efecto. En aplicación del artículo 19 del RETA, la Gerencia General cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles para remitir la propuesta tarifaria y sus adjuntos al Consejo Directivo del Ositrán, el mismo que, en un plazo de quince (15) días hábiles, dispondrá la publicación correspondiente.

158. En ese punto del procedimiento, en virtud del artículo 21 del RETA, la resolución que aprueba la publicación de la propuesta tarifaria concederá un plazo no menor de quince (15) días hábiles ni mayor a treinta (30) días hábiles, contados a partir de la publicación de la mencionada propuesta para que los interesados puedan emitir sus comentarios a la misma.
159. De acuerdo con lo establecido en el artículo 28 del RETA, en un plazo de quince (15) días hábiles de vencido el plazo para la recepción de comentarios a la propuesta tarifaria del Ositrán, prorrogables de manera excepcional por quince (15) días hábiles, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, con el apoyo de la Gerencia de Asesoría Jurídica, presentará a la Gerencia General el informe que sustente la resolución que aprueba la tarifa, adjuntando el proyecto de resolución de Consejo Directivo que aprueba el informe tarifario final, la exposición de motivos del proyecto de resolución mencionado y la matriz de comentarios presentados por los interesados a la propuesta tarifaria del Ositrán. Una vez recibido tal informe, la Gerencia General cuenta con cinco (5) días hábiles para remitir al Consejo Directivo todos los documentos antes mencionados. De no tener observaciones, el Consejo Directivo emitirá la resolución correspondiente en un plazo de quince (15) días hábiles.
160. Al respecto, considerando lo ya mencionado respecto de la vigencia de las tarifas establecida por la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN, así como los plazos previstos en el RETA para el presente procedimiento – los mismos que, como se ha detallado en los párrafos previos, suman aproximadamente ciento noventa (190) días hábiles sin considerar prórrogas para las actuaciones de los órganos de este Organismo Regulador –, la emisión de la resolución que declara el inicio de oficio del procedimiento de revisión de las tarifas máximas de los servicios SNAR, aproximación y sobrevuelo de CORPAC debió haberse producido en el mes de enero de este año.
161. Dado que, como se indicó previamente, no se tiene certeza de cuándo podría alcanzarse el *quorum* requerido para la conformación del Consejo Directivo del Ositrán, en el caso de que no exista un pronunciamiento pronto por parte de este Regulador que apruebe el inicio de oficio del procedimiento de revisión tarifaria, las etapas para la presentación de la propuesta tarifaria de la Entidad Prestadora, la subsecuente elaboración de la propuesta tarifaria del Regulador, la publicación de la misma para recepción de comentarios por parte de los interesados, la celebración de la audiencia pública y la aprobación de los nuevos niveles tarifarios se dilatarían indefinidamente, lo que impediría que se ajusten las tarifas aplicables al servicio SNAR, aproximación y sobrevuelo.
162. En virtud de lo anteriormente expuesto, y atendiendo a la imposibilidad fáctica para sesionar del Consejo Directivo lo que conlleva a una situación de emergencia identificada en el inicio del procedimiento de revisión de las Tarifas, se estima necesario someter a consideración de la Presidencia Ejecutiva, la aprobación del presente inicio del procedimiento de revisión tarifaria y su correspondiente publicación; en el marco de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 9 del ROF del Ositrán.

VII. CONCLUSIONES

1. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2022-CD-OSITRAN publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de setiembre del 2022, se determinaron las Tarifas de los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, prestados por CORPAC, para las cuales se estableció un periodo de vigencia hasta el 31 de diciembre del 2024.
2. De acuerdo con los artículos 4 y 11 del RETA, el Ositrán determinará las tarifas aplicables a los servicios relativos a los mercados derivados de la explotación de las ITUP únicamente en los casos en los que no existan condiciones de competencia.
3. A fin de determinar si existen condiciones de competencia en la prestación de los servicios de aeronavegación SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, se definió de manera previa los mercados relevantes de cada uno de estos servicios. En el caso de los

servicios regulados de SNAR y Aproximación, el mercado relevante se encuentra definido por los servicios de SNAR y Aproximación brindados en la FIR Lima, en tanto que, para el caso del servicio de Sobrevuelo, el mercado relevante se encuentra definido, para cada trayecto o ruta, por el servicio de Sobrevuelo brindado en las FIR de las rutas alternativas a la FIR Lima.

4. Del análisis realizado a las condiciones de competencia en los mercados relevantes, se determinó que CORPAC no enfrenta competencia en la prestación de los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo, por lo que la regulación tarifaria debe mantenerse.
5. En tal sentido, considerando que la vigencia de las tarifas de los servicios de aeronavegación brindados por CORPAC culminará el 31 de diciembre de 2024, corresponde iniciar de oficio el procedimiento de revisión tarifaria para los servicios de SNAR, Aproximación y Sobrevuelo prestados por CORPAC. Para tal efecto, con base en la información disponible en esta etapa de procedimiento, se considera apropiado emplear la metodología de costo de servicio, a través de la cual se busca garantizar que CORPAC se encuentre en condiciones de cubrir los costos necesarios de inversión, operación y mantenimiento para la adecuada prestación de los servicios de aeronavegación.
6. Asimismo, atendiendo a la imposibilidad fáctica para sesionar del Consejo Directivo y la justificación desarrollada en este documento, se estima necesario someter a consideración de la Presidencia Ejecutiva la aprobación del presente Informe Conjunto y su correspondiente publicación, como medida de emergencia, en el marco de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 9 del ROF del Ositrán.

VIII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda a la Gerencia General elevar el presente informe para la consideración de la Presidenta Ejecutiva.

Atentamente,

Firmado por
RICARDO QUESADA ORÉ
Gerente de Regulación y Estudios
Económicos
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

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

Visado por
MELINA CALDAS CABRERA
Jefe de Regulación
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

Visado por
CHRISTIAN ROSALES MAYO
Jefe de Asuntos Jurídico-Regulatorio y
Administrativos (e)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
MARÍA ALEJANDRA MENDEZ VEGA
Especialista en Estudios Económicos
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

Visado por
JORGE PAZ PANIZO
Especialista de Regulación
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

Visado por
ELIANA CASTILLO MAR
Abogada senior
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

Visado por
GABRIELA PINCHI CÁCERES
Asistente Legal
Gerencia de Regulación y Estudios
Económicos

Visado por
JOSÉ ZEGARRA ROMERO
Asesor Legal
Gerencia de Asesoría Jurídica

NT: 2024063448

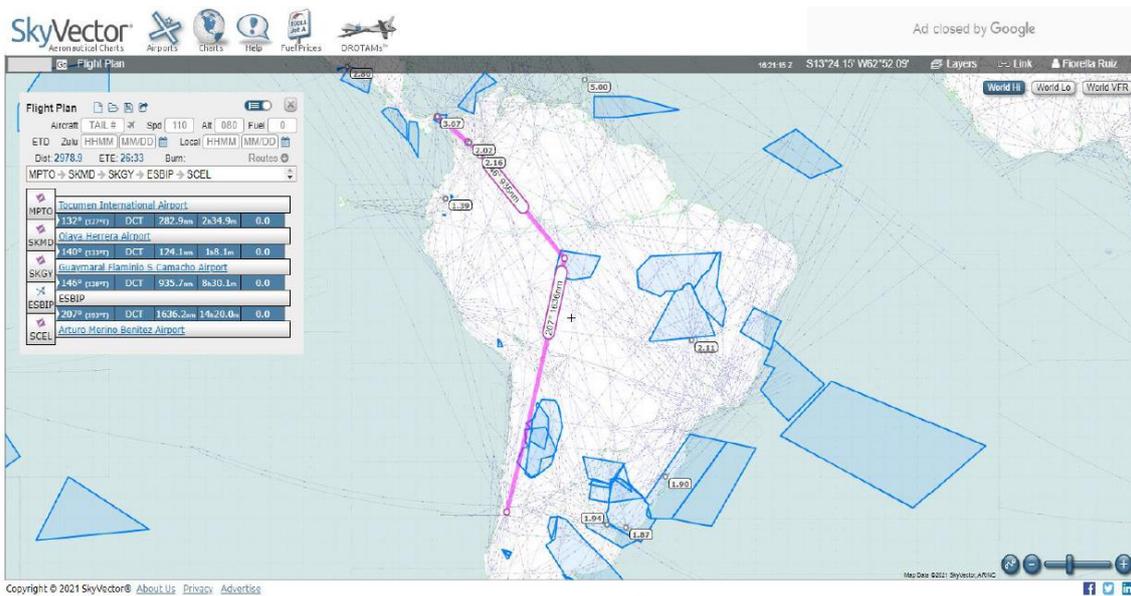
Se adjuntan:

- Resumen Ejecutivo
- Proyecto de Resolución de Presidencia

Anexo I

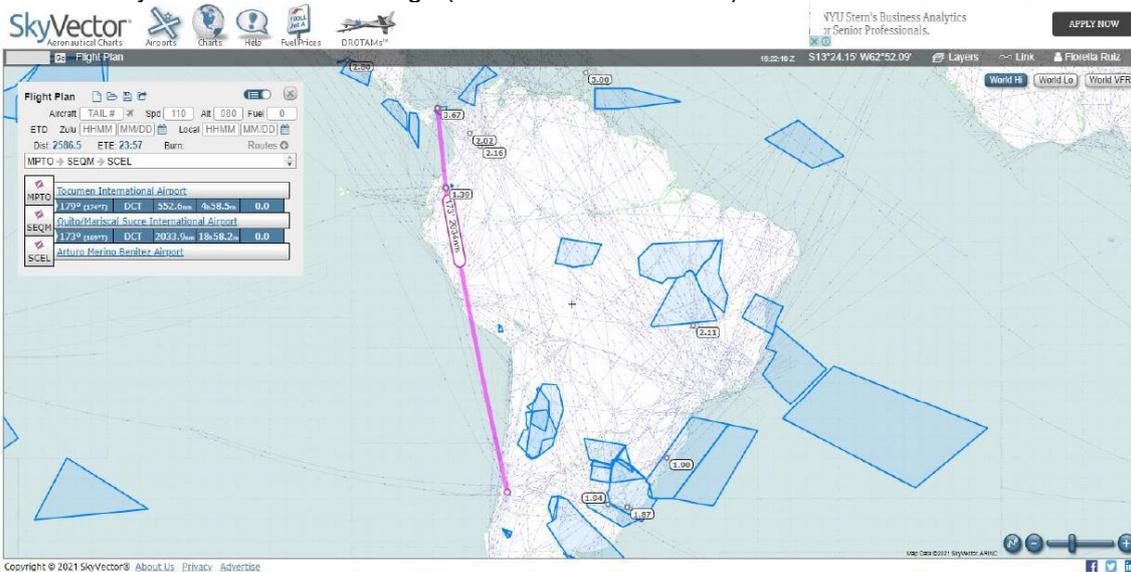
Rutas estimadas para el trayecto Panamá – Santiago

- Trayecto Panamá - Santiago (sin sobrevolar FIR Lima)



Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

- Trayecto Panamá - Santiago (sobrevolando FIR Lima)

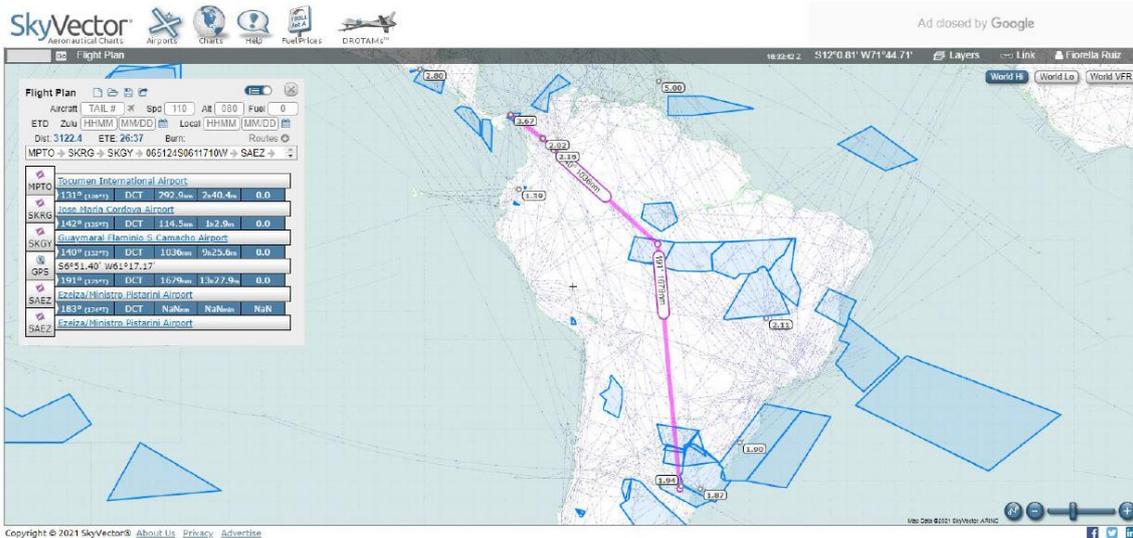


Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

Anexo II

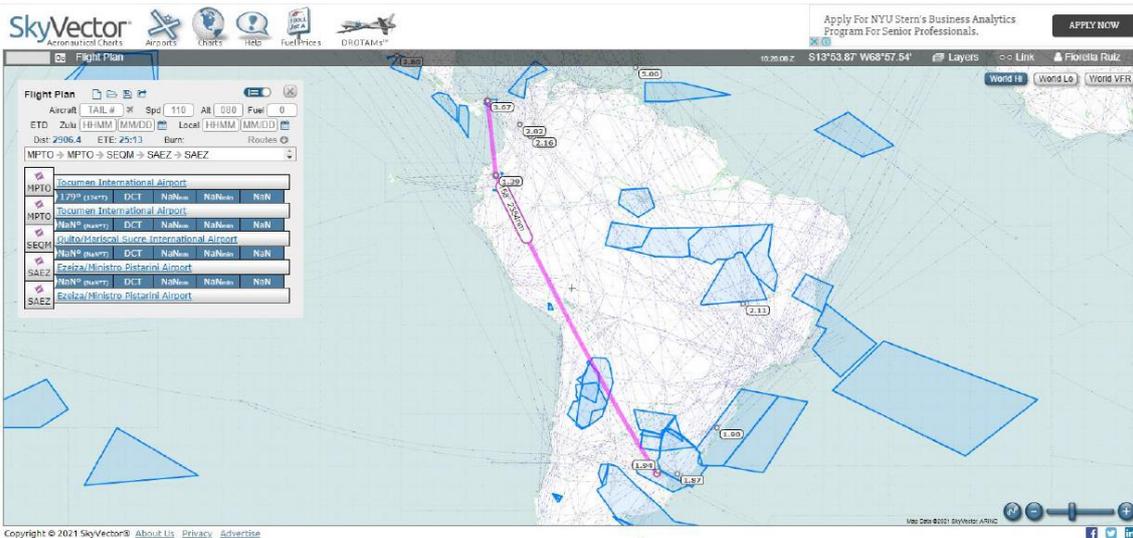
Rutas estimadas para el trayecto Panamá – Buenos Aires

- Trayecto Panamá – Buenos Aires (sin sobrevolar FIR Lima)



Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

- Trayecto Panamá - Buenos Aires (sobrevolando FIR Lima)

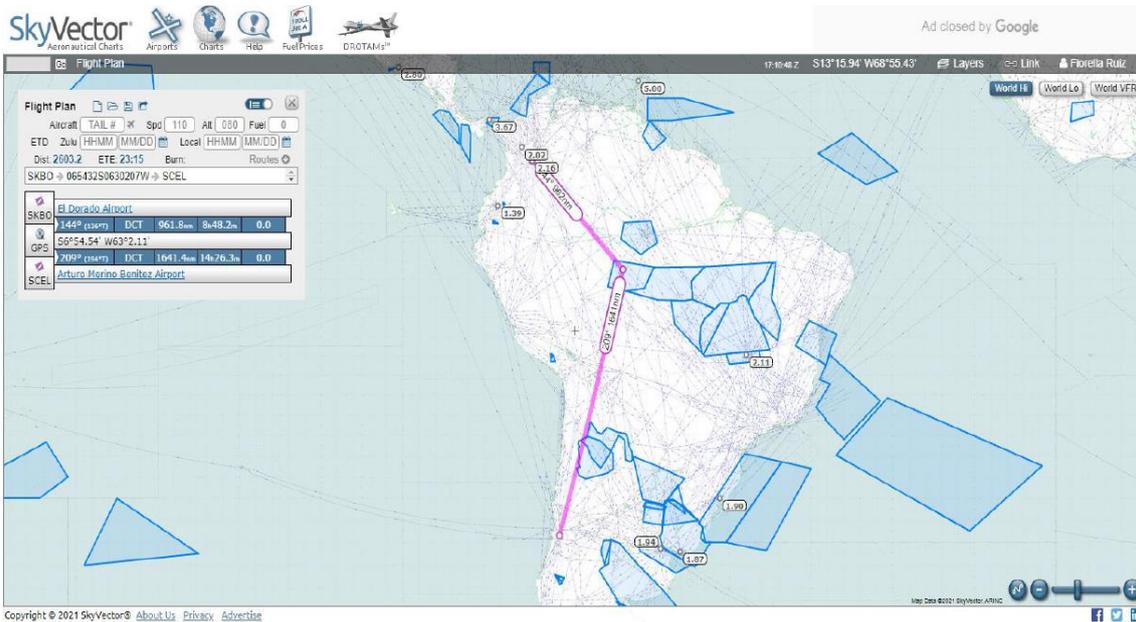


Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 13/10/2021>

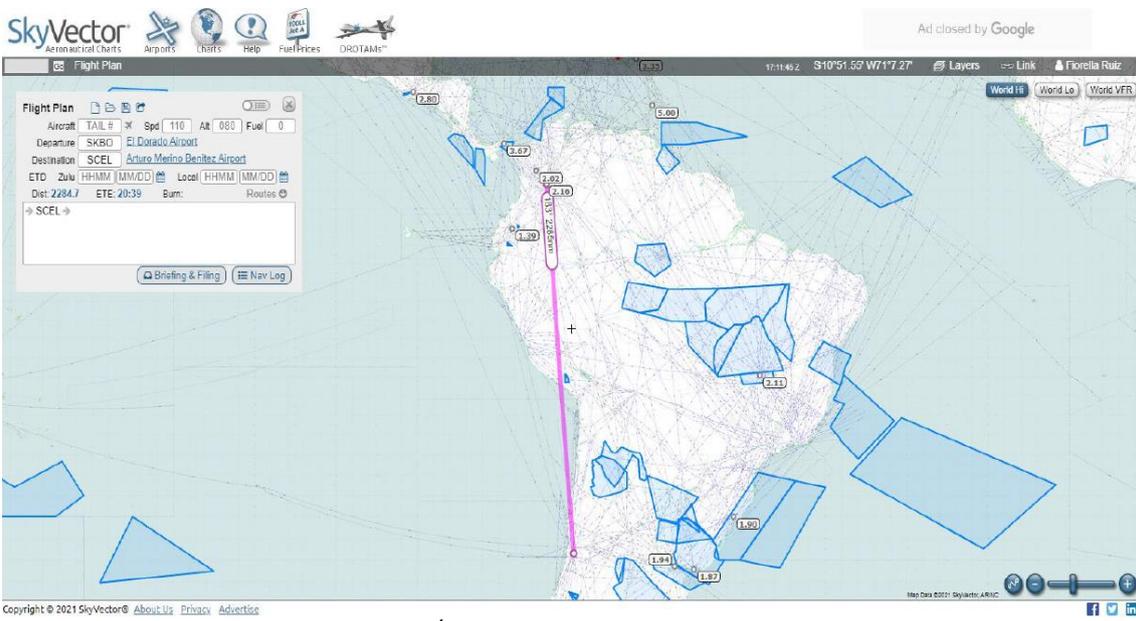
Anexo III

Rutas estimadas para el trayecto Bogotá-Santiago

- Trayecto Bogotá - Santiago (sin sobrevolar FIR Lima)



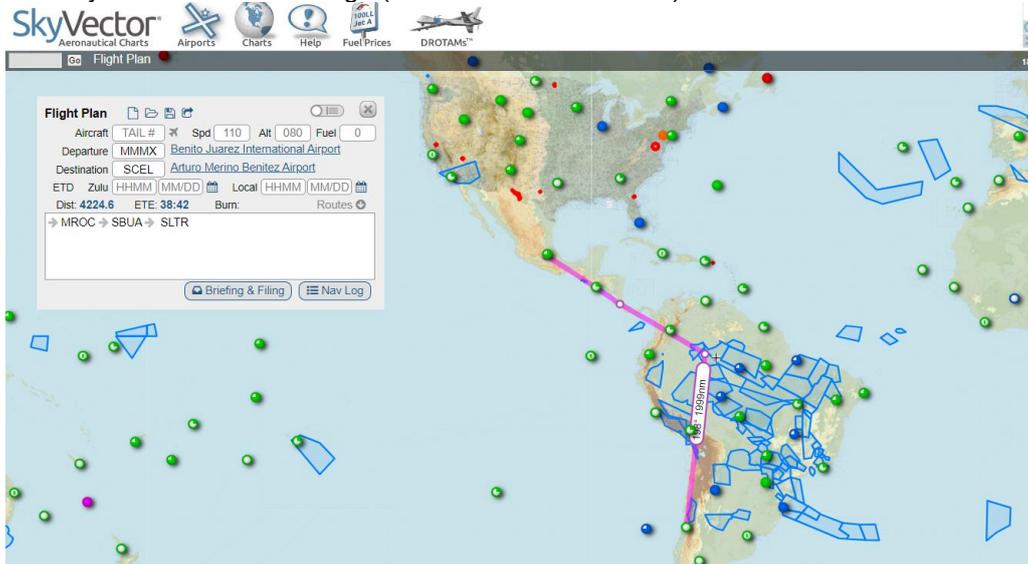
- Trayecto Bogotá- Santiago (sobrevolando FIR Lima)



Anexo IV

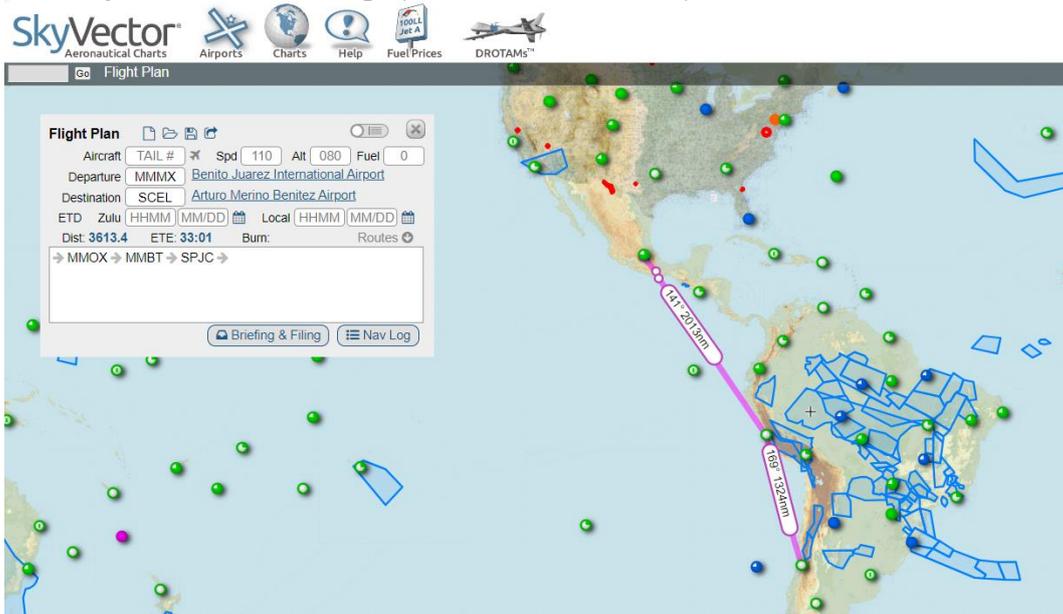
Rutas estimadas para el trayecto México-Santiago

- Trayecto México - Santiago (sin sobrevolar FIR Lima)



Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 29/11/2023>

- Trayecto México - Santiago (sobrevolando FIR Lima)



Fuente y elaboración: www.skyvector.com. <Última consulta: 29/11/2023>