



Carta N° 0116-2020-GG/AETAI

Miraflores, 16 de noviembre del 2020

Señor Congresista
LUIS CARLOS SIMEÓN HURTADO
Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Presente.-

Referencia: Predictamen del **Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR**

De nuestra consideración.-

En nombre de la Asociación de Empresas de Transporte Aéreo Internacional – AETAI y de la Asociación de Transporte Aéreo Internacional – IATA (por sus siglas en inglés), no es grato dirigirnos a usted en atención al Predictamen del **Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR**, que propone crear la “*línea aérea de bandera de bajo costo del Perú*”, que es definida como:

*“La línea Aérea de Bandera de bajo costo del Perú **ALPERU** es la Asociación Público Privado APP elegida por el Estado Peruano y manejada por el sector privado para prestar servicios de transporte aéreo de pasajeros y carga en rutas nacionales e internacionales con tarifas aéreas de bajo costo y ejercer preferentemente los derechos de tráfico internacional del Perú de conformidad al **artículo 1 inciso b)** de este Proyecto de Ley, cumpliendo tres objetivos **1) ofrecer a los pasajeros nacionales e internacionales con tarifas aéreas de bajo costo y a los productores y exportadores, capacidad de bodega disponible con tarifas de bajo costo 2) interconectar en el territorio nacional en rutas principales y secundarias, servir rutas internacionales y 3) invertir en el Perú en aeronaves de nacionalidad y matrícula peruana.**”*

Sobre el particular, consideramos que el proyecto en cuestión no sólo vulnera el Artículo 60° de la Constitución Política del Perú al ir en contra del rol subsidiario del Estado y generar un escenario de discriminación en perjuicio del resto de operadores aéreos, por lo que devendría en inconstitucional sino que además es anti técnico, por las razones que exponemos a continuación:

I. RELACIONADAS A CUESTIONES DE FORMA.-

1. **El Predictamen no se encuentra completo.** En efecto, no se cuenta con la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF siendo la entidad más relevante en cuanto a su intervención para este tipo de iniciativa.

De otra parte, no se ha solicitado la opinión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR. Ni que decir de una serie de entidades vinculadas a la

actividad aerocomercial que podrían haber brindado consideraciones adicionales a las que se mencionan en el texto del Predictamen. No menos relevante es resaltar que no se ha brindado un tiempo prudencial para recibir aportes de todos aquellos interesados en este tema tan trascendente, respecto a la nueva redacción contenida en el Predictamen.

2. Por su lado, **el Ministerio de Transportes y Comunicaciones** – MTC, con Oficio 1575-2020-MTC/04 de fecha 29/10/2020, adjunta el Informe 1900-2020-MTC/08, el cual **señala una serie de observaciones al Proyecto de Ley**, las cuales no se han tomado en cuenta.
3. En el acápite Análisis Técnico del Predictamen indica textualmente lo siguiente:

“El análisis se fundamenta en la publicación del Libro Línea Aérea de Bandera de Bajo Costo..., en donde se desarrolla el marco teórico en el mundo de las Aerolíneas de Bandera designadas por sus respectivos países...”

Independientemente que un análisis técnico debiera contener mayores referencias, diversas fuentes, análisis estadísticos, económicos, financieros, etc., tampoco se ha tomado en consideración que esta publicación de sustento es del año 2010, es decir, de hace 10 años y **no existe ninguna referencia en todo el Predictamen respecto a data, información o análisis estadístico o económico o financiero actualizado** que presente el estado de la aviación, la que cuenta con una serie de nuevos actores que han permitido el crecimiento de la oferta, la disminución de la tarifa promedio, mayor competencia, etc. Nada de eso se menciona y solo se hace referencia a un estudio, que –en el mejor de los casos- es una fotografía de lo ocurrido hace 10 años atrás, siendo la industria de la aviación una muy dinámica como mínimo debe requerirse a una propuesta que pretende impactar a la actual golpeada economía peruana y usar recursos públicos para ello es un análisis actualizado, más aún cuanto este año tenemos el impacto por todos conocido del COVID-19 y la serie de quiebras que está generando en el sector.

Baste señalar, por ejemplo, que solo en este año la empresa ecuatoriana estatal TAME –que tuvo más de 6 décadas de existencia pero que ha perdido más de US\$ 400 millones en los últimos cinco años-, será liquidada.^{1, 2}

Por su lado, Boliviana de Aviación – BoA “solicitó al Gobierno en mayo un crédito de 52 millones de dólares para pagar salarios, alquileres, renovaciones y otros, con los que la aerolínea podría salir de la crisis en diciembre de 2022, de acuerdo al Plan de Salvataje de la empresa estatal.”³

En el caso de Aerolíneas Argentinas tenemos que para el 2019: *“De acuerdo a lo que pudo averiguar Aviación News, los balances estarían exponiendo que durante el año pasado, el último a cargo de la gestión Cambiemos, el Tesoro le transfirió al grupo Aerolíneas Argentinas US\$ 490’831,000, de los cuales casi un 89% fue para Aerolíneas y el 11% restante para Austral. Esto lleva a que el*

¹ <https://gestion.pe/economia/empresas/aerolinea-ecuatoriana-tame-sera-liquidada-pero-se-preservaran-sus-rutas-indispensables-noticia/>

² <https://www.nlarenas.com/2020/06/liquidacion-tame-ep-y-situacion-aviacion-en-ecuador/>

³ <https://eju.tv/2020/10/sin-credito-recibido-la-reactivacion-de-boa-queda-para-la-nueva-gestion/>

Grupo recibió subsidios desde la estatización en 2008 hasta fines del 2019 por US\$ 6.456 millones, suficientes como para comprar más de una vez a la mayoría de las aerolíneas de la región y varias de primera línea del mundo. Otro dato que surge de los balances 2019 es que Aerolíneas tenía al 31 de diciembre 10.230 empleados y Austral 1.745, con una caída en el total del 4% respecto a diciembre de 2018.”⁴ Y para este año 2020 se estima que recibirían subsidios por US\$ 880 millones, pero a mayo ya habría recibido US\$ 450 millones.⁵

Fuera de la región podemos mencionar el caso de ALITALIA que recibirá más de 199 millones de euros del gobierno italiano. Esta subvención busca “cubrir los daños padecidos entre el 1 de marzo y el 15 de junio de este año “como resultado de las medidas de contención y las restricciones de viaje introducidas por Italia y otros países de destino”.”⁶

4. **El contenido del Predictamen es una mezcla de dos proyectos distintos:**

- a. El primero –el original Proyecto de Ley N° 6153/2020-CR- que busca crear una empresa pública-privada denominada LAPERU S.A.C. que implicaba un desembolso de US\$ 75 millones a cargo del Estado, que no sustenta el más mínimo análisis de viabilidad. Derivado a la Comisión de Transportes el pasado 11 de setiembre.
- b. El segundo, el Predictamen que busca crear por ley una Asociación Público Privada – APP con hasta el 20% de participación pública y 80% de participación privada en el capital de la Línea Aérea de Bandera del Perú de bajo costo denominada “ALPERU”. Emitido en noviembre del 2020, no se indica fecha exacta.

Sin embargo de una rápida revisión encontramos estas contradicciones en el Predictamen, por ejemplo, el:

“Artículo 8 Autonomía

...

ALPERU, estará excluida del ámbito de competencia del sistema nacional, de inversión pública (INVIRTEPE) y del correspondiente Organismo Supervisor del Estado (OSCE), para las adquisiciones de orden productivo y operativo, y del Fondo Nacional de la Actividad del Estado FONAFE.”

Y al mismo tiempo tenemos que estas DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES disponen que:

“TERCERA.- Modifíquese el párrafo 1.2 del Artículo 1 de la Ley 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, sustituido por el Art. 3 de la Ley 28840, por el siguiente texto:

“Artículo 1 FONAFE: Objeto

⁴ <https://www.aviacionnews.com/2020/05/el-grupo-aerolineas-argentinas-recibio-subsidios-el-ano-pasado-por-us-491-millones/>

⁵ <https://www.aviacionnews.com/2020/06/en-aerolineas-estiman-para-el-2020-subsidios-por-us-880-millones-aunque-hasta-mayo-ya-habria-recibido-450-millones/>

⁶ <https://www.iprofesional.com/economia/317875-cuanto-gasta-el-estado-argentino-en-subsidiar-aerolineas-argentinas>

⁶ <https://forbes.co/2020/09/04/actualidad/por-la-crisis-alitalia-recibira-199-millones-de-euros-del-gobierno-italiano/>

No se encuentran comprendidos dentro del ámbito del FONAFE:

- Las empresas municipales.
- Las empresas y centros de producción y de prestación de servicios de las universidades públicas.
- El Seguro Social de Salud — Essalud.
- La empresa Petroleros del Perú - PETROPERU S.A.
- La empresa **ALPERU S.A. – ALPERU**

CUARTA.- El Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones de **ALPERU S.A.C.** será propuesto por el Directorio de la empresa, para su aprobación por el Organismo Supervisor de las contrataciones del Estado (OSCE), en el plazo máximo de treinta (30) días calendario de presentado; vencido el cual, de no haber pronunciamiento, se producirá su aprobación automática. El mismo procedimiento se aplicará para las modificaciones y reformas del referido Reglamento.”

Si se está hablando de una APP, éstas no se rigen ni por el FONAFE ni por la OSCE y no hay necesidad de una ley expresa para que ello quede explícito.

Las APP se rigen por el Decreto Legislativo N° 1362 y según el artículo 29° del Reglamento del citado Decreto Legislativo N° 1362:

“...las Asociaciones Público Privadas (APP) en el Perú se constituyen como una de las modalidades de participación de la inversión privada, en la que se distribuyen de manera adecuada los riesgos del proyecto y se destinan recursos preferentemente del sector privado, para la implementación de proyectos en los que se garanticen Niveles de Servicios óptimos para los usuarios.

*Esta modalidad se implementa mediante Contratos de largo plazo, en los que la titularidad de las inversiones desarrolladas puede mantenerse, revertirse o ser transferidas al Estado, según la naturaleza y alcances del proyecto y a lo dispuesto en el respectivo Contrato. Estas modalidades pueden ser de concesión, operación y mantenimiento, gestión, así como cualquier otra modalidad contractual permitida por ley.*⁷ (subrayado nuestro)

Es decir, **para una APP no es necesario emitir una ley, por lo que este Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR, carece de todo sentido.**⁸

5. **Técnica legislativa.-** El texto propuesto como ley está lleno de notas al pie de página que buscan justificar cada disposición y contienen –muchas de ellas- una serie de apreciaciones no sustentadas. Así tenemos las que van desde la nota a pie de página N° 26 a la N° 61 y como ejemplo de apreciaciones u opiniones ver notas 52, 53 y 54.

II. RELACIONADAS A CUESTIONES DE FONDO.-

1. Se comentó sobre la carencia de un adecuado estudio o análisis estadístico, económico y financiero que sustente la necesidad de crear la denominada aerolínea

⁷ <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0&prf=2&jer=5902>

⁸ <https://peru21.pe/economia/las-principales-incoherencias-de-la-propuesta-para-crear-una-linea-aerea-estatal-ncze-noticia/>

“...las APP sirven para infraestructura social o megaproyectos, más no para una inversión que el privado puede hacer por su cuenta.”



de bandera de bajo costo bajo ALPERU S.A.C., bajo la modalidad de una APP (modalidad para la cual NO es necesaria la emisión de una ley como la propuesta).

Pues bien, en adición a ello tenemos una serie de aspectos o temas que no se explican o detallan lo suficiente como para poder determinar su real alcance, por lo que Predictadamente contiene varios vacíos y falencias:

- a. Concepto “bajo costo” o “low cost”, que se utiliza a lo largo del texto pero que no se explica su contenido y en referencia a qué se debe entender que un servicio es de “bajo costo” o “low cost”.

Así por ejemplo se menciona que el “*Ministerio de Transportes a través de la Dirección de Concesiones negociará con los concesionarios y con CORPAC, adendas que permitan tarifas aeroportuarias y de servicios de navegación aérea Low Cost, a favor de la Low Cost ALPERU, Línea Aérea de Bandera del Perú.*”

Otra referencia es la contenida en el Artículo 21° y 24° respecto a que CORPAC debe habilitar tarifas “low cost”, así como se habilite el aeródromo de Las Palmas de Surco para que funcione como Base de Operaciones de ALPERU y el aeropuerto de Pisco como Sub-base de Operaciones, también con tarifas aeroportuarias “low cost”, desconociéndose totalmente los alcances de los Contratos de Concesión de Lima Airport Partners – LAP, por una parte, y de Aeropuertos del Perú – AdP, por otra, así como afectar la estructura tarifaria de CORPAC para privilegiar a una empresa en detrimento del resto de competidores y sin saber qué es lo que significa que una tarifa sea o califique como “low cost”.

- b. Se indica también que el Estado no hará desembolso del gasto público alguno, pero será titular del 20% de las acciones que se valoran como prestación a los derechos previstos en el Proyecto de Ley, así el:

“Artículo 3.- Régimen Legal de la Línea Aérea de Bandera del Perú

ALPERU S.A. en adelante **ALPERU**, es una empresa pública-privada dentro del marco de la legislación que regula las Asociaciones Público-Privadas normadas por el D.L. 1362, como Sociedad Anónima en la que el Estado peruano tendrá la propiedad del 20% de las acciones y el 80% será inversión privada nacional y/o extranjera, de conformidad a la Ley de Aeronáutica Civil del Perú, Ley 27261 y su Reglamento.”

Sin embargo en ninguna parte se indica cómo se realizará dicha valoración. Además no se toma en cuenta que el régimen de acceso a la prestación del servicio de transporte aéreo en el ámbito nacional es libre y sin restricciones.

En el ámbito internacional a la fecha se tienen una serie de instrumentos que permiten el acceso de varios operadores a los principales mercados, caso de EE.UU., país con el que se tiene un Convenio de Cielos Abiertos, Comunidad

Andina con la Decisión 582⁹, etc., por lo que una valoración de ingresos a dichos mercados carecía de sentido, ya que el acceso es libre.

- c. Mención aparte merece el “Artículo 5 Soberanía” que mediante este Proyecto de Ley busca derogar expresamente Resoluciones Ministeriales, lo cual tampoco tiene algún sentido. Una ley está diseñada para regular aspectos de carácter general, es abstracta, con vocación de permanencia, emanada del Estado, según los trámites que marca la Constitución para el ejercicio de la función legislativa, promulgada por el Ejecutivo y provista de una sanción. Mientras que una Resolución Ministerial, norma de menor rango, está hecha para poder ser modificada cuando el titular del Sector lo considere en atención a los fundamentos en que se sustente y por lo general regulan aspectos que pueden irse actualizando de forma continua.

Esta disposición hace una mención repetitiva del contenido de la Constitución y sin ningún análisis que lo fundamente, concluye que se tiene que dejar sin efectos varias Resoluciones Ministeriales. Al respecto, debemos indicar que con relación a las Actas de Entendimiento de Autoridades Aeronáuticas éstas pueden y deben –desde nuestra posición, debidamente sustentada y apoyada por la mayoría del sector- seguir el procedimiento simplificado previsto en el artículo 57° de la Constitución, por tanto, la correcta interpretación respecto al procedimiento de aprobación de dichas Actas de Entendimiento de Autoridades Aeronáuticas, es como siempre ha ocurrido, es decir, la aprobación a cargo del Poder Ejecutivo, sin necesidad de pasar por una aprobación del Pleno del Congreso. Como sustento de nuestra posición adjuntamos el informe que para la Asociación Peruana de Empresas Aéreas – APEA preparó el Dr. César Landa Arroyo en fecha 12 de setiembre del 2015.

- d. En cuanto al “Artículo 6.- Derechos Aerocomerciales”, tenemos que se señala que ALPERU ejercerá *“la preferencia del 50% de los derechos de tráfico aéreo del Perú a nivel internacional”*.

Sin entrar en cuestiones que podrían ser inconstitucionales sobre este precepto, no existe un análisis sobre cuáles serían los mercados afectados o el estudio que indique las rutas a las que se aplicaría ese *“derecho de preferencia”*, considerando que a la fecha el Perú mantiene una serie de acuerdos de cielos abiertos con varios países de la región y del mundo, donde este tipo de limitación es totalmente inaplicable, no solo por respeto al Derecho Internacional, sino por el impacto político negativo que conllevaría con los países con quienes se mantienen dichos acuerdos.

- e. El Artículo 26° del Predictamen indica que *“...se restablece para las empresas de aviación peruanas que no tengan deudas tributarias pendientes, ni procesos judiciales con Aduanas, SUNAT, los beneficios previstos en el artículo 1 de la Ley 29624, siempre que operen con aeronaves de nacionalidad y matrícula peruana en relación a la ley que estable el Régimen de Internamiento temporal de aeronaves y material aeronáutico de la siguiente forma.”*

⁹ **Artículo 6.-** Los Países Miembros se conceden el libre ejercicio de derechos de tercera libertad, cuarta libertad y quinta libertad, en vuelos regulares de pasajeros, carga y correo, separadamente o en combinación, que se realicen dentro de la Subregión.

Consideramos que esta disposición carece de mayor sentido, ya que se está haciendo referencia a una norma que permitía en su momento la admisión y permanencia temporal de aeronaves, partes, piezas y repuestos, es decir, la admisión es temporal, no definitiva. Por lo que si se busca exigir que dichas aeronaves cuenten con nacionalidad y matrícula peruanas, éstas serán provisionales –de corresponder- pero en ningún caso definitivas ya que no se estará realizando ninguna nacionalización porque no se está aplicando a una importación definitiva. Cabe precisar que las admisiones temporales son permitidas por leyes aduaneras, producto de las necesidades comerciales de todo tipo de industria, por lo que carece de sentido afectar a la industria aérea únicamente con este tipo de propuestas. En última instancia, lo único que se añade con esta disposición es un trámite adicional que en vez de facilitar el proceso lo burocratiza más, perdiendo su lógica de promoción a la aviación.

2. Como indicamos precedentemente no se encuentra ninguna data, estadística o información que sustenten las diversas afirmaciones vertidas en el Predictamen del Proyecto de Ley materia de comentario.

En el 2019 el número de pasajeros nacionales e internacionales a nivel nacional fue de 38'402,511¹⁰. Ello nos indica que somos una industria que –a pesar de los serios problemas de congestión y saturación que desde años atrás venimos enfrentando en todos los aeropuertos del Perú, como el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez – AIJCH, en el Aeropuerto Internacional Velazco Astete – AIVA en Cuzco y demás aeropuertos nacionales con alto tráfico de aviación comercial-, mantiene grandes estándares de calidad y cumplimiento, en un entorno de competencia, brindando un buen servicio a los pasajeros, el cual es –por sobretodo- seguro.

3. Ahora bien, si vemos el tráfico total de pasajeros (nacionales e internacionales) desde el 2010 en adelante, tenemos los siguientes porcentajes de incremento interanual:

2010	16.14	19.91%
2011	18.47	14.44%
2012	21.08	14.13%
2013	23.86	13.19%
2014	25.33	6.16%
2015	27.81	9.79%
2016	30.32	9.03%
2017	33.1	9.17%
2018	35.8	18.07%
2019	38.4	16.01%

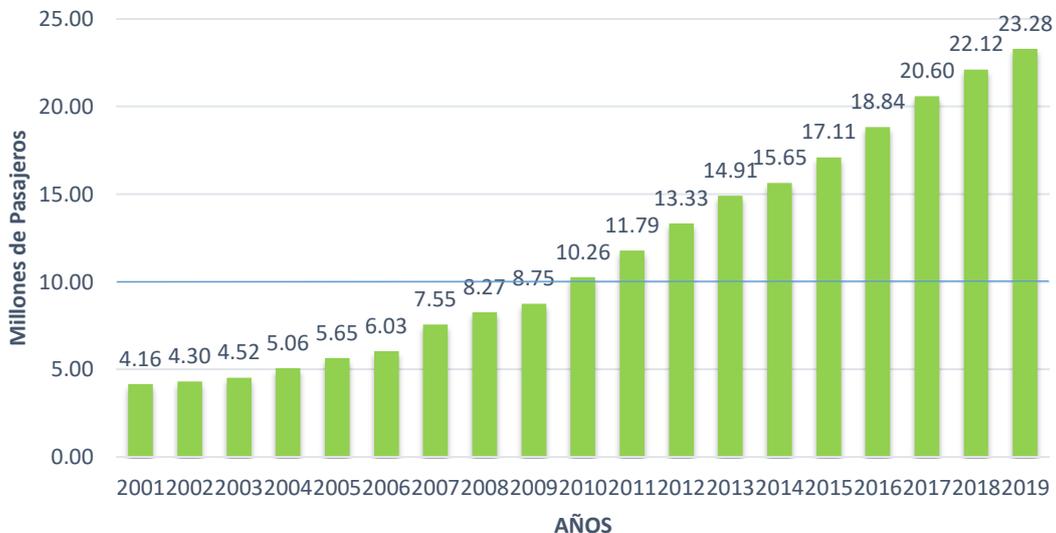
Fuente: EE.PP. – Aeropuertos – OSITRAN / Elaboración AETAI

4. Y para el caso particular del AIJCH (desde el inicio de la concesión en el 2001 al 2019) podemos verificar las estadísticas del tráfico de pasajeros, resaltando que para el 2019 se tuvo más de 23'280,000 pasajeros (de los más de 38'400,000 de pasajeros que se atendieron en todo el país):

Cuadro N° 1

¹⁰ OSITRAN – Boletín Estadística Junio 2020, <https://www.ositran.gob.pe/publicaciones/boletin-estadistico/>

AIJCH: Evolución del tráfico de pasajeros 2001 - 2019



Fuente: LAP – OSITRAN / Elaboración: AETAI

Asimismo tenemos que desde el 2010 el AIJCH ha superado su capacidad de diseño inicial¹¹, sobre todo durante las horas punta, generando congestión durante las operaciones de las aerolíneas en diversas áreas, sean éstas del terminal como de la plataforma.

Esta situación había sido advertida tiempo atrás y como solución transitoria se planteó el crecimiento la ampliación de las áreas de plataforma, aspecto que todavía no tiene una fecha de resolución concreta, ya que la expansión del 2° Terminal de pasajeros está prevista para octubre del 2024.

En atención a lo desarrollado precedentemente podemos concluir que el Predictamen del **Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR**:

1. Se encuentra incompleto en cuanto a las opiniones que debe recoger (no existe la opinión del MEF) y no toma en cuenta las observaciones planteadas por el MTC.
2. No existe ninguna referencia en todo el Predictamen respecto a data, información o análisis estadístico o económico o financiero o estudio tarifario actualizado que presente la evolución de las tarifas promedio a nivel nacional e internacional en los últimos años, que sustente la eventual necesidad de crear una aerolínea de bandera.
3. Uno de los temas más relevantes del contenido del Predictamen es que **para el establecimiento de una Asociación Público Privada – APP no es necesario**

¹¹ Como referencia es pertinente señalar que el Plan Maestro 2003 desarrollado por LAP en su "Capítulo 6 – Desarrollo del Plan Maestro. Desarrollo 2008", numeral "3. Instalaciones del Terminal de Pasajeros", menciona que "El edificio del Terminal de Pasajeros del 2008 está basado en los Requerimientos Técnicos Mínimos establecidos en el Contrato de Concesión [6] y diseñado para una capacidad anual de 7,25 millones de pasajeros, correspondiente al volumen de hora punta de alrededor de 2,800 pasajeros / hora." Y que a la fecha con las diversas mejoras realizadas tiene una capacidad anual de 10 millones de pasajeros.



emitir una ley, por lo que este Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR, carece de todo sentido.

4. Existen varios temas de fondo que son inconsistentes, incongruentes, carentes de sustento en sus afirmaciones, incluso que contienen aspectos que pueden ser calificados como inconstitucionales o que generen contingencias al Estado al vulnerarse alcances de Contrato de Concesión de varios concesionarios, etc.

En efecto, **con una norma como la propuesta se está transgrediendo el rol subsidiario del Estado (Artículo 60° de la Constitución Política del Perú) al ingresar a un mercado que es competitivo**, generándose una discriminación con el resto de operadores al pretender brindar un trato preferencial a una empresa en particular, **deviniendo en inconstitucional**.

Por lo expuesto, **somos de la opinión que el Proyecto de Ley N° 06153/2020-CR no es viable**, creemos importante que puedan tomar en consideración lo expuesto en la presente comunicación y volver a realizar un análisis más completo.

Atentamente,

Carlos Gutiérrez Laguna
Gerente General
AETAI
RUC N° 20144795033

Adriana de Carbonel
Gerente General
IATA Sucursal del Perú
RUC N° 20346845610