



# Observatorio Del Contribuyente N°6-2020

---

MARCH 02

¿Cómo se encuentra el  
Aeropuerto Jorge Chávez?

CONTRIBUYENTES  
Por RESPETO

# Observatorio del Contribuyente 06-2020

## ¿Cómo se encuentra el Aeropuerto Jorge Chávez?

### 1.- Presentación

Las protestas generalizadas que ocurrieron en varios países de América Latina durante el 2019 evidenciaron el descontento por parte de los ciudadanos hacia el modelo de libre mercado. La liberalización de los mercados y la apertura a la inversión privada generaron resultados muy positivos en relación con la reducción de los niveles de pobreza, pero ello no pudo satisfacer las expectativas de igualdad de oportunidades de la ciudadanía.

La esencia de aquella insatisfacción radica en la onerosidad y calidad de los servicios públicos fundamentales que utilizan día a día los ciudadanos, de los cuales la gran mayoría son gestionados bajo esquemas de concesiones, ya sean empresas o mediante asociaciones público-privadas.

Por ejemplo, el detonante de la crisis en Chile fue un pequeño aumento en el precio de los boletos de transporte público de Santiago –*servicio que es concesionado*–; lo cual fue muy impopular. Dicha situación se agravó cuando el gobierno, en un inicio, no mostró voluntad de reconsiderar esa medida “*técnica*”, ante lo cual cientos de estudiantes empezaron a evadir la tarifa del metro y, dos semanas después, el país se sumió en el caos.

Las consecuencias de estos hechos fueron sumamente graves: más de US\$2,000 millones en pérdidas y daños, más de 1,200 tiendas minoristas saqueadas, alrededor de 300,000 desempleados, 25 muertos, más de 2,000 policías heridos y una crisis política y económica que está lejos de terminar (FPP). Así, Chile *-la nación más libre, estable y rica de la región-* se encuentra hoy en una situación de incertidumbre: **(i)** el populismo se ha vuelto el nuevo credo de la clase política; **(ii)** se avecina un cambio en la Constitución Política y, por tanto, en las reglas de juego; y **(iii)** el empresariado ha quedado muy desprestigiado.

En el Perú, la situación no es muy distinta a la de Chile, ya que **(a)** existe una gran cantidad de peruanos que sienten que el actual sistema no les brinda suficientes oportunidades, **(b)** los servicios públicos que ofrece el Estado son de mala calidad y **(c)** el empresariado peruano está completamente desprestigiado a raíz de los escándalos de corrupción que se vienen revelando en el Perú desde hace años.

Muchos analistas políticos y económicos coinciden en que las recientes protestas de Chile y Colombia, no han calado en Perú, por el alto nivel de informalidad. Esto se debe a que más del 60% de trabajadores no paga impuestos (CpR) y, por ello, no exigen con la misma indignación servicios públicos de calidad. Por otro lado, las sanciones a líderes políticos -dos expresidentes y la principal líder de la oposición en prisión reducen la sensación de impunidad. Sin embargo, ello no implica que no se esté incubando un movimiento similar en el Perú, que pueda llevar al país hacia un modelo estatista-populista.

Hoy, con la elección del nuevo Congreso, han vuelto a escena voces radicales que proponen la

nacionalización de las principales actividades económicas del país, incluyendo los servicios públicos concesionados. Además, si se considera el desprestigio del empresariado peruano y del sistema de libre mercado –*tendencia fortalecida por movimientos de izquierda de Chile y Colombia*–, la probabilidad de que se configure un entorno adverso para la inversión privada se incrementa sustancialmente, lo que podría decantar en cambios al modelo económico.

Contribuyentes por Respeto, en el marco del programa Nuevo Pacto Social<sup>1</sup>, y en su afán por salvaguardar las libertades civiles y económicas, considera fundamental que la sociedad civil se involucre en aquellos aspectos relevantes sobre el funcionamiento económico del país, el cual sin duda necesita correcciones y mejoras. En este contexto, es importante evidenciar responsabilidades directas sobre las fallas y problemas que hoy, por lo general, se le atribuyen sin mayor análisis al actual modelo económico. Asimismo, resulta vital plantear soluciones efectivas de rápido impacto que no impliquen la destrucción del bienestar alcanzado.

Por ello, se evaluará el desempeño de los servicios públicos concesionados más emblemáticos del país, con la finalidad de detectar los aciertos y los errores que se hubieran podido cometer desde el Estado y/o el sector privado. Así, en esta sexta edición del “*Observatorio del Contribuyente*” se evaluará el desempeño de la concesión del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez (AIJCH), cuyas instalaciones son utilizadas por más de 23 millones de personas al año.

Para ello, primero se explicará la importancia del sector aeroportuario en el país. Luego, se evaluará el desempeño del AIJCH. Después, se expondrán las controversias detectadas. Finalmente, se plantearán algunas recomendaciones. Para la elaboración de este observatorio se contó con información del concesionario del AIJCH, Lima Airport Partners (LAP). Asimismo, se solicitó información a las autoridades del sector aeronáutico, así como a gremios y especialistas vinculados.

## 2.- Principales hallazgos

- Para el año 2019 se proyectaba un flujo de pasajeros de cerca de 13 millones de personas, pero realmente se movilizaron 23.6 millones de pasajeros. Hacia 2010 ya se evidenciaba claramente que el flujo real de pasajeros superaba el tráfico proyectado; en 2015 el exceso era 50% mayor al previsto y en 2019 se duplicó. Hoy tomando en cuenta la definición técnica de “*capacidad estática*”<sup>2</sup> del aeropuerto, **existe un exceso de 13.7 millones de pasajeros por año que pasan por el AIJCH, el cual se encuentra en una situación crítica de saturación.**
- El problema de saturación se puede explicar en parte por la demora de poco más de 13 años en la que incurrió el Estado para entregar los terrenos. A raíz de esto, el concesionario no inició la ejecución de las llamadas mejoras obligatorias, como la segunda pista y el nuevo terminal.

---

<sup>1</sup> <http://contribuyentes.pe/nuevo-pacto-social/>

<sup>2</sup> Capacidad definida al momento de diseñar la infraestructura, para lo cual se proyecta la demanda y se determina cuántos metros cuadrados se requieren para atender una determinada cantidad de pasajeros.

- Sin embargo, **la demora del estado no eximiría a LAP de cumplir con las mejoras eventuales contenidas en el anexo 19 del contrato de concesión<sup>3</sup>**, a fin de que el servicio del AIJCH se mantenga dentro de la clasificación "B" de la IATA. Tanto en su informe del 2016 como del 2019, **la IATA ha advertido que LAP no ha alcanzado la calificación aprobatoria en todos los indicadores de un aeropuerto de clase B<sup>4</sup>**.
- Esto ha afectado los servicios de check-in, salas de embarque nacional, sala de reclamo de equipaje internacional, los servicios para el control de seguridad salidas, inmigración y reclamo de equipaje doméstico. Lo cual evidencia que **no ha habido suficiente inversión de parte del concesionario, algo que debiera ser evaluado por OSITRAN.**
- Con respecto a la propuesta de diseño original de la ampliación del AIJCH, se detectó una serie de cambios a lo largo del tiempo que contrastan con el nuevo diseño que ha presentado LAP, el cual aparentemente tendría un mayor foco en zonas comerciales y de oficinas. **Al respecto, el concesionario señaló que en el nuevo diseño no se han reducido las áreas de uso aeroportuario, solo se han redistribuido e inclusive son mayores a las proyectadas en el Plan de Desarrollo Aeroportuario del 2018, algo que debería ser garantizado por OSITRAN.**
- Asimismo, frente a cuestionamientos acerca de los niveles de inversión de LAP, salta a la vista que se les haya cedido -aparentemente sin costo- unos terrenos del Grupo Aéreo N° 8 de propiedad de la Fuerza Aérea del Perú (FAP) para parqueo de aeronaves. Para que esta operación se concrete, **el MTC y la FAP firmaron un "convenio de cooperación interinstitucional", en el cual el MTC se obliga a gestionar ante el MEF la obtención de hasta s/. 100 millones para la formulación de expedientes técnicos, rehabilitación y ejecución de las obras de infraestructura.**

### 3.- Importancia del sector aeroportuario en el Perú

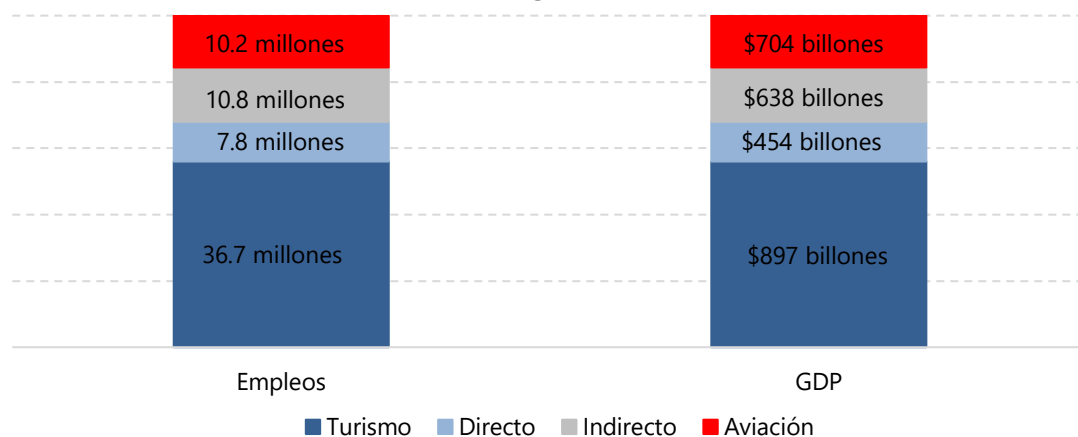
La importancia que tiene el sector aeroportuario para el crecimiento económico y el desarrollo es fundamental, ya que facilita el flujo de personas y bienes dentro y entre los países. Así, según la "*Aviation Benefits Beyond Borders*", el sector aeroportuario le generó a la economía global en 2018, de manera directa e indirecta, US\$ 2.7 trillones y creó 65.5 millones de empleos **(Ver Gráfico N°1)**.

---

<sup>3</sup> Anexo 19: Son los criterios para la implementación del desarrollo de la infraestructura aeroportuaria que incluyen el nivel de servicio establecido para el terminal de pasajeros y los criterios para el inicio de la construcción de las ampliaciones al complejo terminal de pasajeros.

<sup>4</sup> La República (17/02/20) - *La urgencia de un nuevo Jorge Chávez* <https://bit.ly/2T7HCXL>

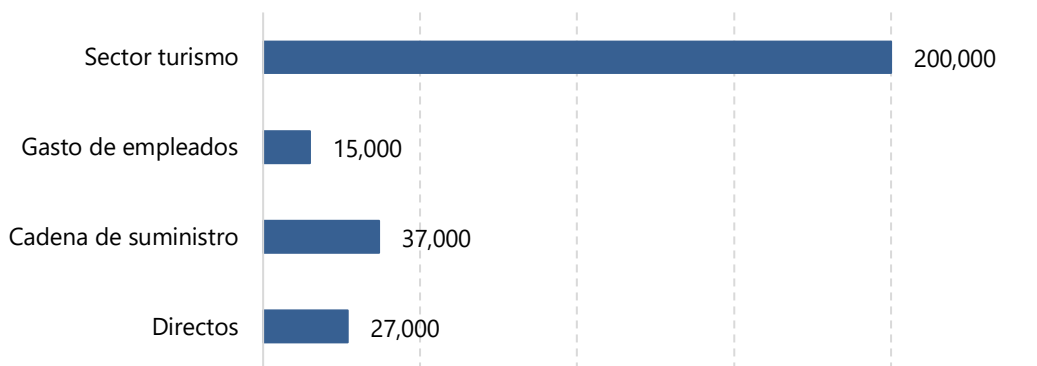
**Gráfico N°1: Contribución del sector de transporte aéreo a la economía global - 2018**



Fuente: Aviation Benefits Beyond Borders

De igual forma, en el Perú también se perciben estos beneficios. Según la "Asociación Internacional de Transporte Aéreo", o IATA por sus siglas en inglés, en 2014, las aerolíneas, los operadores aeroportuarios y los negocios vinculados al sector generaron 27,000 empleos en el Perú. Adicionalmente, las compras de bienes y servicios vinculadas a las operaciones del sector generaron 37,000 empleos adicionales; y el gasto del personal que se desempeña en dicho sector generó 15,000 puestos de trabajo. Finalmente, el sector turismo generó 200,000 puestos de trabajo (**Ver Gráfico N°2**).

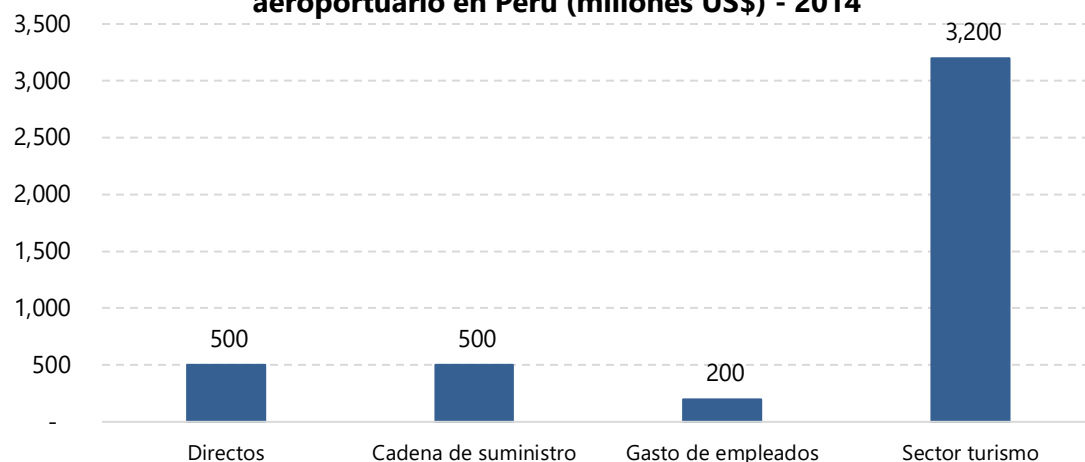
**Gráfico N°2: Empleos generado por el sector aeroportuario en el Perú - 2014**



Fuente: IATA

Asimismo, en términos de valor agregado, el sector aeroportuario le generó al Perú de manera directa e indirecta US\$1,200 millones, y el sector turismo le generó US\$3,200 millones (**Ver Gráfico N°3**).

**Gráfico N°3: Valor agregado generado por el sector aeroportuario en Perú (millones US\$) - 2014**



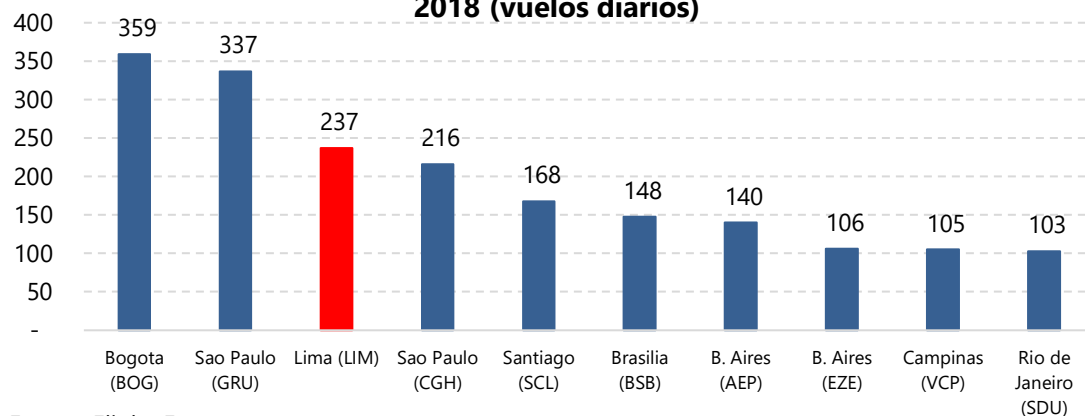
Fuente: IATA

Es importante tener en cuenta que el grueso de estos beneficios se dio a través del AIJCH, el cual es la principal puerta de entrada al Perú.

#### 4.- Desempeño del AIJCH

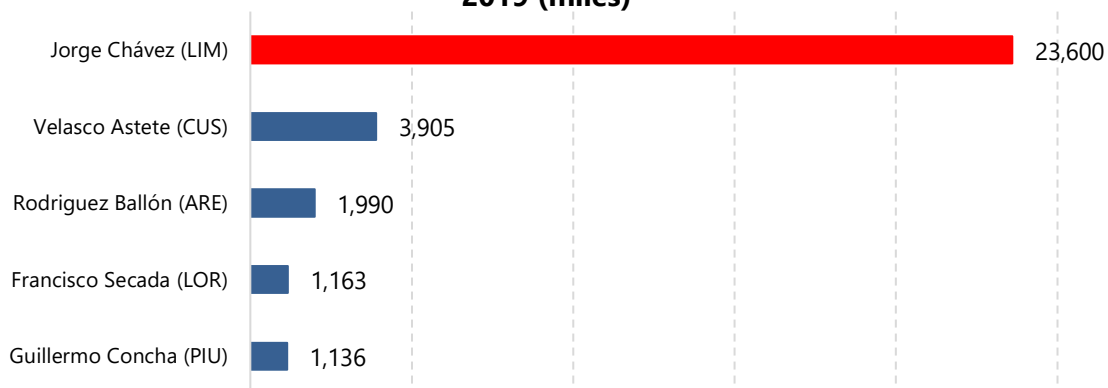
Si bien el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez es el tercero de mayor importancia en América del Sur medido mediante la frecuencia de vuelos diarios (**Ver Gráfico N°4**), lo que se contrasta con el desempeño a nivel nacional de la infraestructura aeroportuaria del resto del país que aún está subdesarrollada. Esto se puede apreciar al comparar el tráfico aéreo agregado de todos los aeropuertos del país, el cual asciende a 40 millones de pasajeros en 2019, con el tráfico que recibió el AIJCH ese mismo año, que equivale al 59% de aquella cifra (**Ver Gráfico N°5**).

**Gráfico N°4: Aeropuertos con mayor tráfico de América del Sur - 2018 (vuelos diarios)**



Fuente: FlightsFrom  
Elaboración: CpR

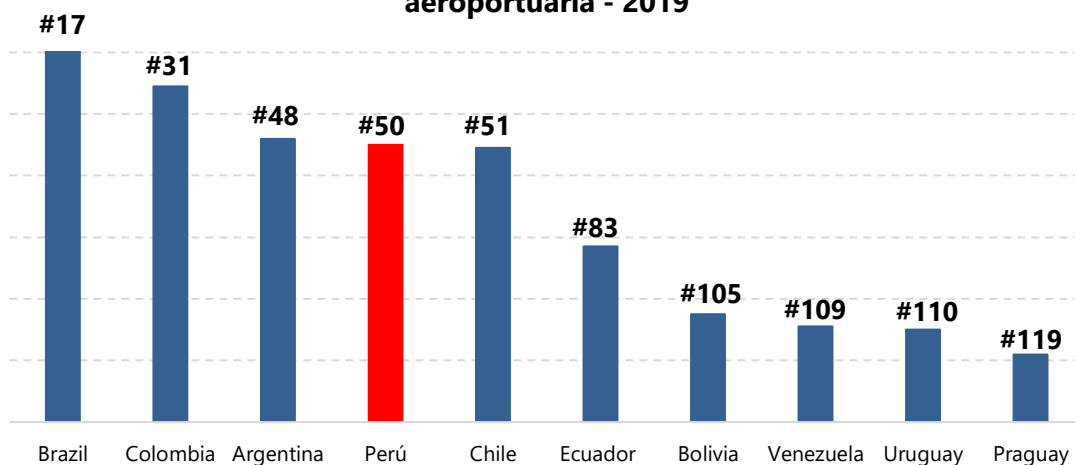
**Gráfico N°5: Tráfico de pasajeros en Perú según aeropuerto - 2019 (miles)**



Fuente: CORPAC  
Elaboración: CpR

La deficiencia de infraestructura aeroportuaria en el país coincide con la información publicada en el "Reporte de Competitividad 2019" del "World Economic Forum". Si bien el Perú se ubica en el puesto 50° a nivel mundial –puesto 4° a nivel regional– con relación a la conectividad aeroportuaria (**Ver Gráfico N°6**) –lo cual se debe esencialmente a que el AIJCH es un HUB<sup>5</sup>–; nuestro país se ubica en el puesto 92° a nivel mundial –puesto 7° a nivel regional– con relación a la eficiencia de la infraestructura aeroportuaria (**Ver Gráfico N°7**).

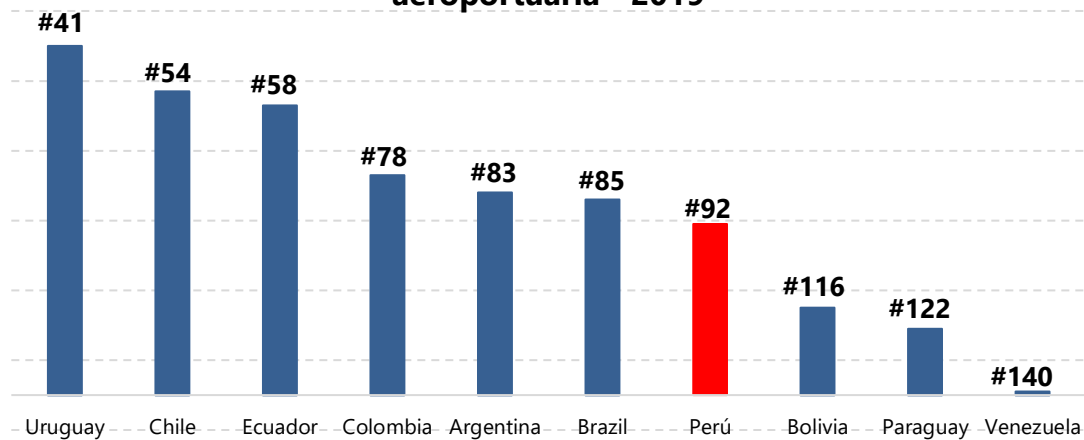
**Gráfico N°6: Ranking de conectividad de infraestructura aeroportuaria - 2019**



Fuente: The Global Competitiveness Report 2019 (WEF)

<sup>5</sup> Son aeropuertos en donde se conectan diversas rutas de vuelos.

**Gráfico N°7: Ranking de eficiencia de infraestructura aeroportuaria - 2019**



Fuente: The Global Competitiveness Report 2019 (WEF)

Este mal desempeño respecto a la eficiencia se debe principalmente a la saturación de capacidad que tiene el AIJCH, ya que éste explica el 59% del tráfico nacional e internacional de pasajeros. Dicha situación de saturación se produjo principalmente debido al boom turístico que experimentó el Perú en la última década y a la demora de entrega de terrenos para expandir el aeropuerto por parte del Estado, lo que generó que la capacidad instalada del AIJCH quede superada ampliamente.

Para poder entender el desempeño en relación con las capacidades del AIJCH, es importante considerar los conceptos que se utilizan en el sector aeroportuario para hacer referencia a este punto. Según el manual de IATA, existen dos conceptos que se utilizan para referirse a las capacidades de cualquier aeropuerto.

Por un lado, está la "*capacidad estática*", concepto que se utiliza al momento de diseñar un terminal y toma en cuenta las proyecciones de demanda para determinar el área que se requerirá para atender a pasajeros en el futuro. Por otro lado, está la "*capacidad dinámica*", que sirve para determinar cuántos pasajeros, maletas y/o vuelos se pueden atender en una "hora pico" en cada proceso dentro del aeropuerto.

En esta línea, Contribuyentes por Respeto consultó a LAP cuáles son las capacidades actuales del AIJCH y cómo evolucionarían éstas durante los siguientes años, hasta la inauguración del nuevo terminal y la segunda pista. Al respecto LAP, señaló que la capacidad estática es una proyección para obras en construcción, lo cual aplicaría para el nuevo terminal que estaría listo en 2024 y no el actual; mientras que en lo que respecta a la capacidad dinámica<sup>6</sup> argumentó que no contaban con proyección, porque este indicador involucra demasiados factores.

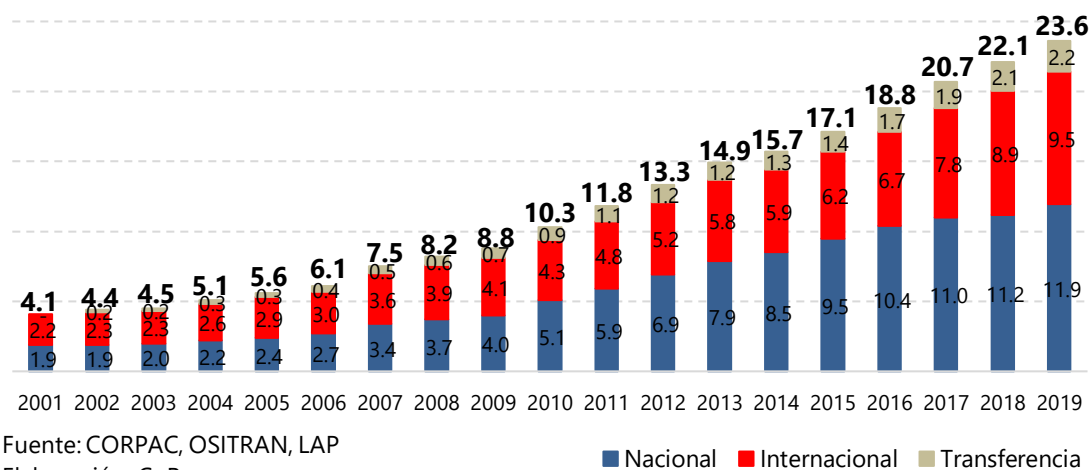
En relación con el tráfico de pasajeros, el AIJCH pasó de recibir 5.6 millones de personas en 2005 a recibir

<sup>6</sup> Capacidad definida como la cantidad de pasajeros, maletas y/o vuelos se puede atender en una "hora pico" en cada proceso dentro del aeropuerto.

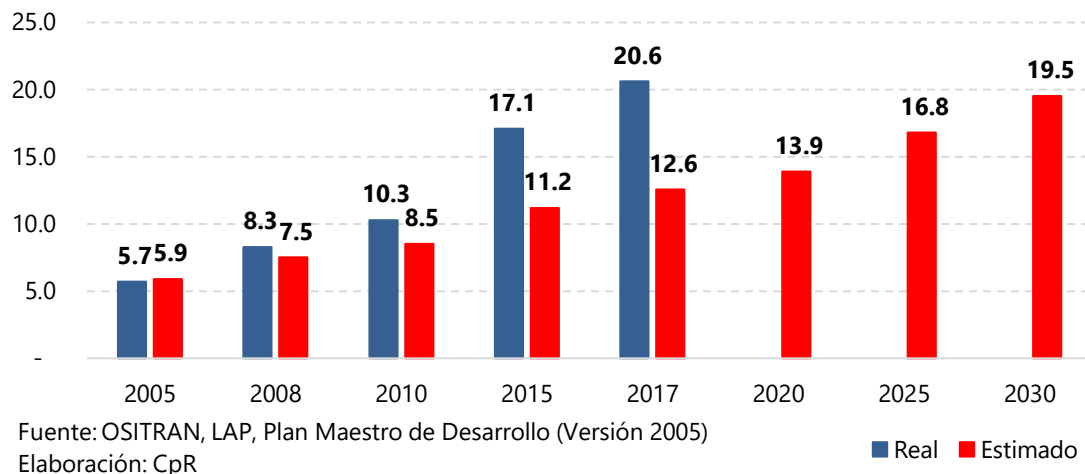


23.6 millones en 2019 (**Ver Gráfico N°8**), lo que implica un incremento de 321% en 15 años. Sin embargo, desde el año 2008, el “flujo estimado” de pasajeros en el “Plan Maestro de Desarrollo - 2005” de LAP fue superado por el “flujo real” de pasajeros (**Ver Gráfico N°9**). Actualmente, al cierre de 2019 el “flujo real” de pasajeros superó en 4.1 millones el flujo que se estimaba el AIJCH recibiría en el año 2030, lo que implica un rezago de más 13 años con relación a la ampliación de las capacidades del aeropuerto.

**Gráfico N°8: Tráfico de pasajeros en el AIJCH (millones)**



**Gráfico N°9: Tráfico de pasajeros reales vs estimados 2005-2030 (millones)**

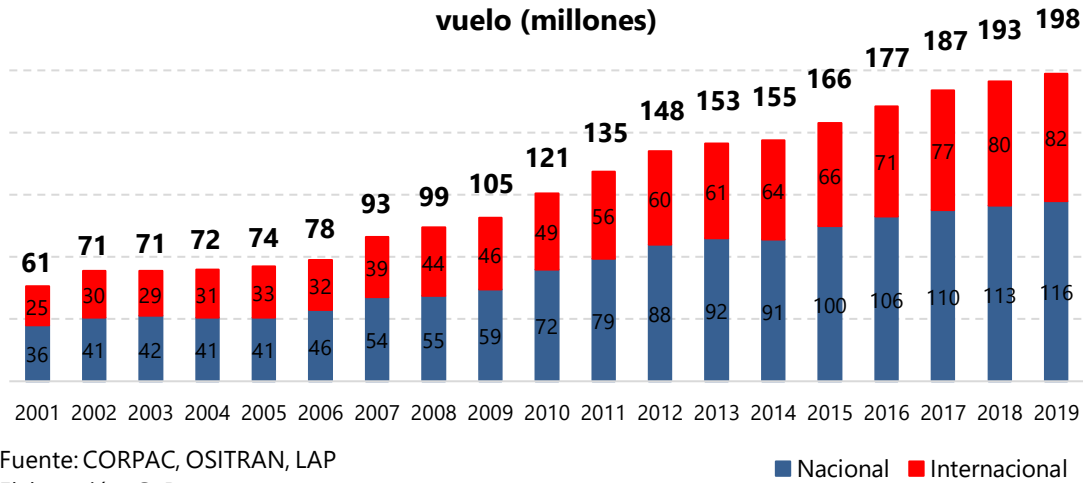


De igual forma, con relación al tráfico de aeronaves, el AIJCH pasó de recibir aproximadamente 74,000 vuelos en 2005 a recibir 198,000 vuelos en 2019 (**Ver Gráfico N°10**), lo que implica un incremento de 168% en 15 años. No obstante, desde el año 2005, el “flujo estimado” de aeronaves en el “Plan Maestro de Desarrollo- 2005” de LAP fue superado por el “flujo real” de aeronaves (**Ver Gráfico N°11**).

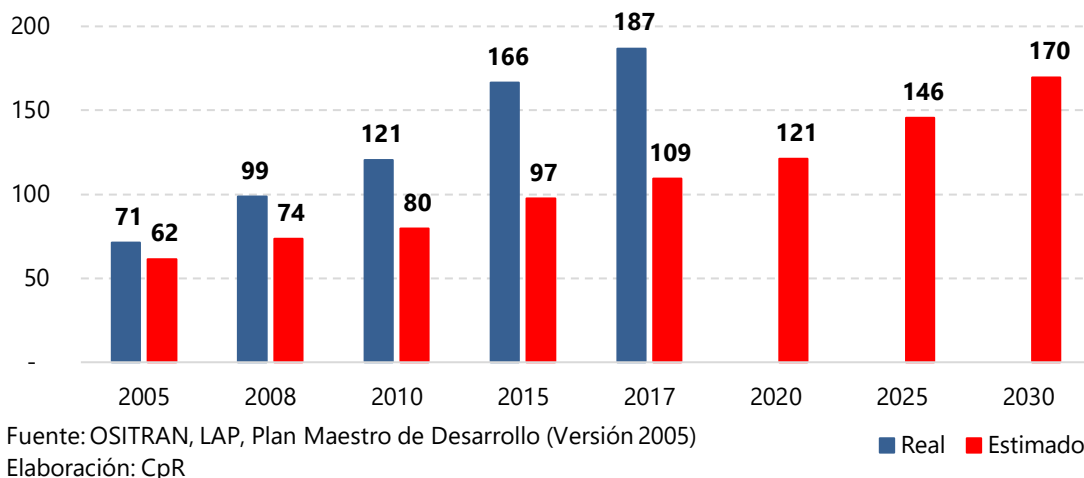
Igualmente, en la actualidad, el nivel de saturación del AIJCH es tan elevado que hacia el 2019 el “flujo real” de aeronaves superó en aproximadamente 28,000 el flujo que se estimaba el AIJCH recibiría el año 2030, lo que reafirma el retraso de más 13 años con relación a la ampliación de las capacidades del

aeropuerto.

**Gráfico N°10: Tráfico de aeronaves en el AIJCH, por tipo de vuelo (millones)**



**Gráfico N°11: Operaciones reales vs estimadas 2005-2030 (miles)**



Por último, en el mes de febrero del 2020, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, encargó la evaluación de los niveles de servicios del AIJCH a la Asociación Internacional de Transporte Aéreo – IATA, la cual concluyó que **(i)** los servicios de check-in, **(ii)** las salas de embarque nacional, **(iii)** la sala de reclamo de equipaje internacional, **(iv)** los servicios para el control de seguridad de salidas, **(v)** los servicios de inmigraciones y **(vi)** los servicios de reclamo de equipaje doméstico se encuentra **muy por debajo** del Nivel de Servicio Óptimo requerido por el Contrato de Concesión.

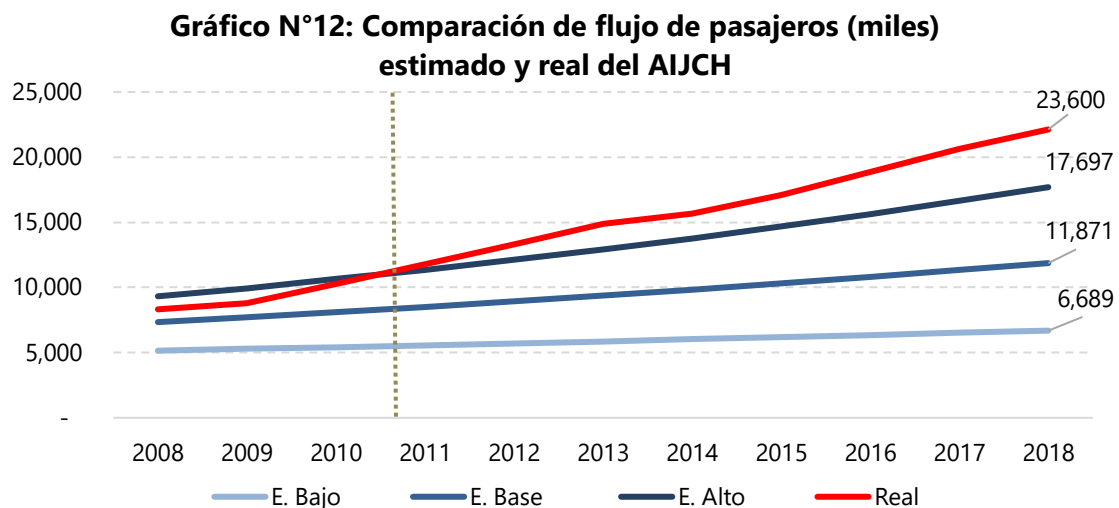
La falta de capacidad instalada del AIJCH se debe esencialmente a los retrasos en la ejecución de la inversión para construir la segunda pista de aterrizaje y el nuevo terminal, situación que fue generada por las demoras excesivas en las que incurrió el Estado peruano para otorgarle los terrenos requeridos LAP.

## 5.- Controversias en el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez

Desde el año 2001, LAP, consorcio conformado actualmente por Fraport AG (80.01%<sup>7</sup>) y la International Finance Corporation (19.99%), mantiene la concesión de las operaciones del AIJCH<sup>8</sup>.

Dicho consorcio ganó la licitación ofreciendo al Estado una retribución equivalente al 46.51% de los ingresos brutos<sup>9</sup> provenientes de la operación del AIJCH. Así, LAP mantendría el control del aeropuerto hasta el año 2041 (40 años de concesión), pudiendo prorrogarse hasta el 2061 (60 años de concesión como máximo)<sup>10</sup>.

No obstante, desde el año 2005, el flujo de pasajeros nacionales e internacionales excedió ampliamente los estimados iniciales. Asimismo, hacia finales del año 2018 la cantidad de pasajeros que transitaron el AIJCH ascendió a 23.6 millones, excediendo en 35% los estimados más optimistas para dicho año según las bases del concurso **(Ver Gráfico N°12)**.



Fuente: Bases para la concesión (Copri-Corpac 1999) y Memorias Anuales de LAP

Esta situación es preocupante, ya que se estima que este año la cantidad de pasajeros que recibirá el AIJCH superará los 24 millones y, si se asume una tasa conservadora de crecimiento de tránsito de pasajeros del 7%, hacia finales del año 2022 –fecha en la que LAP se comprometió a entregar la segunda pista de aterrizaje<sup>11</sup> – el AIJCH terminará recibiendo casi 30 millones de personas.

El problema de fondo es que las mejoras en la infraestructura y servicios esenciales del AIJCH no se han realizado en el tiempo previsto en el contrato original, y el contexto actual no permite prever que esto

<sup>7</sup> Durante el mes de mayo del 2019, Fraport AG compró la participación del Fondo de Infraestructura de AC Capitales de 10%, consolidando su dominio sobre el AIJCH.

<sup>8</sup> Al momento de otorgar la concesión, las participaciones eran: Fraport AG con 42.7%, Bechtel con 42.7% y COSAPI con 14.6%.

<sup>9</sup> El concepto de Ingresos Brutos, que es utilizado para pagar la retribución al Estado, representa a todos los ingresos percibidos por el concesionario y/o sus filiales, con excepción de los subcomponentes detallados en la cláusula 1.26.

<sup>10</sup> Fraport AG resalta en sus Memorias Anuales el hecho de que tiene la posibilidad de extender dicho plazo.

<sup>11</sup> Gestión - 04/06/19: "LAP se compromete a entregar segunda pista de aterrizaje del Aeropuerto Jorge Chávez en el 2022" (<https://bit.ly/2F0zmCw>)

cambie en el corto plazo. Esto se debe a que el contrato de concesión facultó a LAP postergar la inversión en infraestructura aeroportuaria asumiendo un bajo riesgo legal<sup>12</sup>, debido al incumplimiento por parte del Estado con relación a las demoras en la entrega de los terrenos.

## 5.1.- Demoras en la ejecución de las inversiones

Para poder entender las implicancias de las modificaciones contractuales vinculadas a los compromisos de inversión, primero, es necesario entender qué es la "Fecha de Cierre". Esta fecha marca el punto sobre el cual empiezan a correr los plazos en los que el concesionario debe terminar las mejoras en el aeropuerto<sup>13</sup>, y fue definida el 14 de febrero de 2001, cuando se suscribe el contrato de concesión. Así, el contrato de concesión original señalaba que el Estado estaba en la obligación de entregar los terrenos dentro de un plazo máximo de cuatro años a partir de la "Fecha de cierre", lo cual se debió dar el 14 de febrero del 2005.

Al incumplirse dicha entrega, en la Adenda N°3 se modificó dicho plazo para que el Estado pueda cumplir con entregar los terrenos hasta el 14 de febrero del 2006, lo cual tampoco ocurrió. Por ello, en la Adenda N° 4 se volvió extender el plazo hasta el 2009, pero el Estado volvió a incumplir. Así, en la Adenda N°6, firmada el 8 de marzo del 2013, se acordó que la nueva fecha para la entrega de terrenos sería el 31 de diciembre del 2015, lo cual no ocurrió por cuarta vez.

En la Adenda N° 7, firmada el 25 de julio del 2017, se desistió fijar una nueva fecha para la entrega de terrenos. Finalmente, en octubre del 2018, con 13 años de demoras, el Estado hace entrega de los terrenos a LAP.

Si bien en los ocho primeros años LAP reportó haber invertido US\$258 millones (**Ver Gráfico N°13**), un contraste entre los acuerdos estipulados con lo sucedido en la práctica en relación con las "mejoras eventuales" podría sugerir que no se han satisfecho las mismas o estas han sido insuficientes. Esto puede ser exigible toda vez que existe una evidente modificación de las condiciones de tráfico, lo que puede activar lo dispuesto en la Resolución 063-2006-CD-OSITRAN, sobre la obligatoriedad de estas mejoras eventuales.<sup>14</sup>

:

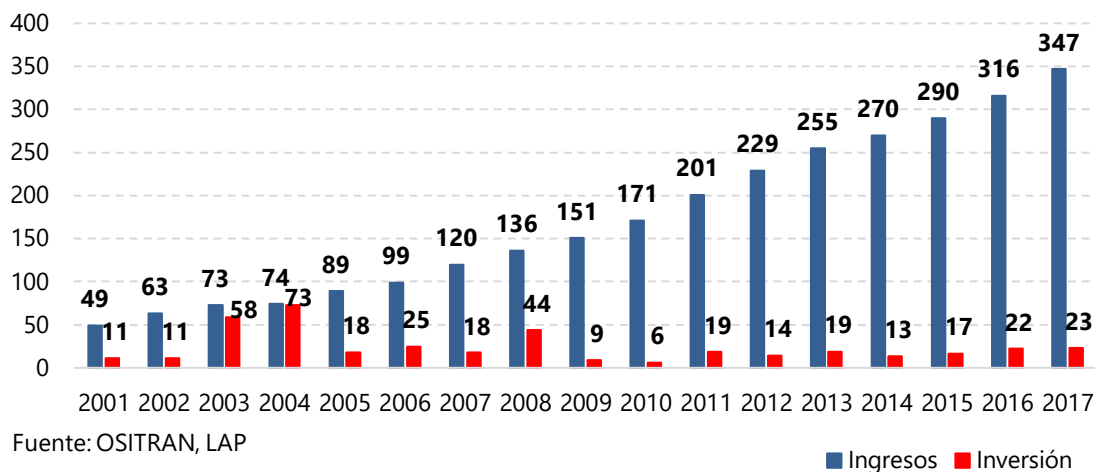
---

<sup>12</sup> Se define "riesgo legal" como la exposición a la asunción de un costo o perjuicio como consecuencia (i) de la no aplicación indebida del marco normativo, (ii) del daño a un tercero (responsabilidad extracontractual) y (iii) del incumplimiento contractual (Rodríguez S., 2019).

<sup>13</sup> Estas mejoras se incluyen, por ejemplo, lo estipulado en la cláusula 5.6.1.1 que prevé un programa de desarrollo mínimo para los 8 primeros años con 18 ítems específicos, tiempo en que el concesionario debía invertir como mínimo US\$110 millones en mejoras obligatorias y las establecidas en la cláusula 5.6.2.1.b, modificada por la Adenda N° 7, por la cual por la cual el concesionario está obligado a construir mejoras de acuerdo con el anexo 6, el Plan Maestro y sus actualizaciones. Al respecto LAP destaca, que las inversiones efectuadas fueron mayores a las estipulados en el contrato.

<sup>14</sup> "Cuando el volumen de tráfico u otros factores relevantes correspondientes generen la necesidad de realizar las Mejoras Eventuales; recién en ese momento ambos tipos de Mejoras serán consideradas como exigibles a LAP por parte del Estado, de acuerdo al Programa de Inversión contenido en la Propuesta Técnica (...)".

**Gráfico N°13: Ingresos de LAP 2001-17 (Millones de dólares)**



Al respecto, LAP señala que la cláusula 5.6.1.2 del Contrato de Concesión establece que los compromisos de mejora que debe cumplir son los señalados en el Anexo 6, pero no establece de manera expresa la ejecución de "mejoras eventuales" específicas. En general, LAP afirma que está haciendo las mejoras de naturaleza "eventual", para mantener el nivel de servicios a usuarios y pasajeros hasta 2024, cuando esté listo el nuevo terminal.

Revisando el contrato de concesión, se observa que los criterios para gatillar la exigencia de mejoras eventuales al concesionario están contenidos en el anexo 19. Entre estos, se puede destacar que el servicio del AIJCH se mantengan dentro de la clasificación "B" de la IATA. Sin embargo, esta institución ha advertido que LAP no ha alcanzado la calificación aprobatoria en todos los indicadores de un aeropuerto de clase B, tanto en las evaluaciones del 2016 como del 2019. Ello deber ser evaluado por el Ositran, a efectos de determinar un eventual incumplimiento.

Ante ello, es cuestionable que las mejoras eventuales hubieran sido suficientes para atender el incremento del tráfico de pasajeros y aeronaves. **(Ver Gráfico N°9 y N°11)**, aun cuando estas hubieran sido supervisadas por el Ositran. En todo caso, más allá de lo establecido en el contrato, la magnitud del problema de congestión, amerita cuestionarse si el concesionario pudo haber realizado un esfuerzo mayor en las mejoras, inclusive desde antes de que el Estado cumpla con las obligaciones pendientes vinculadas a la entrega de los terrenos.

A pesar de que los ingresos anuales que percibe LAP se incrementaron en 608% desde el inicio de la concesión, pasando de US\$49 millones anuales en 2001 a US\$347 millones en 2017 **(Ver Gráfico N°13)**, el aumento inesperado de la demanda por servicios aeroportuarios no fue acompañada de un incremento suficiente en las capacidades aeroportuarias del AIJCH, lo que explica que las capacidades del actual del aeropuerto estén superadas.

Mientras los ingresos agregados de LAP en aquel periodo de tiempo ascendieron a US\$2,933 millones, la inversión total agregada fue de US\$590 millones, según indica LAP, la cual estuvo limitada por falta de disponibilidad de los terrenos para ampliar el AIJCH por más de 13 años. Dicha inversión se utilizó para **(i)** la ampliación de la plataforma aeronáutica, **(ii)** ampliación de la zona de llegadas en 1,200 m<sup>2</sup>, **(iii)** la

implementación de dos fajas de recojo de equipaje, **(iv)** la inauguración de cinco nuevas salas de embarque para vuelos domésticos y **(v)** la habilitación de nuevas áreas para check-in.

No obstante, a pesar de aquellos esfuerzos, la actual situación del AIJCH es crítica. Según la más reciente evaluación de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo las capacidades de los **(a)** servicios de check-in, **(b)** salas de embarque nacional, **(c)** la sala de reclamo de equipaje internacional, **(d)** los servicios para el control de seguridad salidas, **(e)** los servicios de inmigración y **(f)** los servicios de reclamo de equipaje doméstico se encuentran **muy por debajo** del “*Nivel de Servicio Óptimo*” requerido por el Contrato de Concesión.

## 5.2.- Cambios en el uso de los bienes de la concesión

Producto de las demoras en las que incurrió el Estado para entregar los terrenos, se modificó cuatro veces el contrato para ampliar el plazo de entrega del área destinada para la ampliación del aeropuerto. Asimismo, es importante considerar que a lo largo de este proceso LAP no recibió los terrenos conforme el Estado los fuera obteniendo, porque así estaba contemplada en la cláusula 5.23 del contrato de concesión, que establecía que el área requerida para la ampliación del aeropuerto será entregada en conjunto, en una sola oportunidad, salvo pacto en contrario de las partes.

Posteriormente, con la Adenda 6, suscrita el 08 de marzo de 2013, cuando el Estado ya pudo liberar una parte significativa de los terrenos, se modificó la cláusula 5.23 mencionada y, por acuerdo entre LAP y el Estado, se estableció que se podrían efectuar entregas progresivas de las áreas requeridas para la ampliación del aeropuerto; como efectivamente luego se materializó con la primera entrega de los terrenos.

Asimismo, desde el año 2016, LAP manifestó públicamente su preocupación respecto de las interferencias que existen en los terrenos para desarrollar la segunda pista. En una entrevista que Juan José Salmón, gerente general de LAP, dio a Canal N<sup>15</sup> señaló que las principales interferencias son: **(a)** el túnel de la Av. Gambeta, **(b)** los ductos de desagüe y colectores de SEDAPAL, **(c)** un ducto de gas de CALIDDA y **(d)** un montículo de 17 metros de desmonte.

Si bien hacia finales de octubre del 2018 el Estado entregó los terrenos necesarios a LAP, para el inicio de la construcción de la segunda pista y el nuevo terminal **(Ver Figura N°1)**<sup>16</sup>, en la actualidad podría haberse incrementado el riesgo de que la culminación de obras se retrase. Esto se debería al hecho de que LAP rompió relaciones con el Consorcio Amancae, encargado original de llevar a cabo las obras iniciales. No obstante, el concesionario asegura que el proyecto se estaría ejecutando según el cronograma propuesto y que ruptura comercial en cuestión no generaría ningún retraso en el cronograma de obras<sup>17</sup>. Actualmente, el nuevo encargado -*Consorcio Nuevo Lima Tambo*- de las obras

---

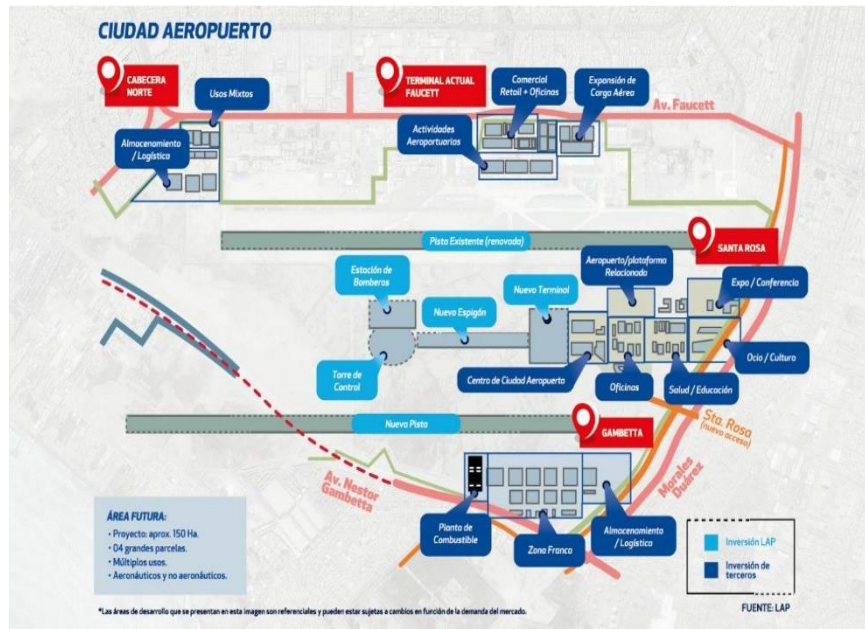
<sup>15</sup> Canal N (23/04/2016): <https://bit.ly/2Osctvd>

<sup>16</sup> <https://www.nuevojorgechavez.com/concepto>

<sup>17</sup> De acuerdo al contrato de concesión que se tiene con el Estado, las obras se tienen programadas para entregarse en el 2022, la segunda pista de aterrizaje y despegue y en el 2024, el nuevo terminal.

ha iniciado la remoción de tierras para el inicio de la obra<sup>18</sup>.

**Figura N° 1: Distribución de zonas en el proyecto de ampliación del**



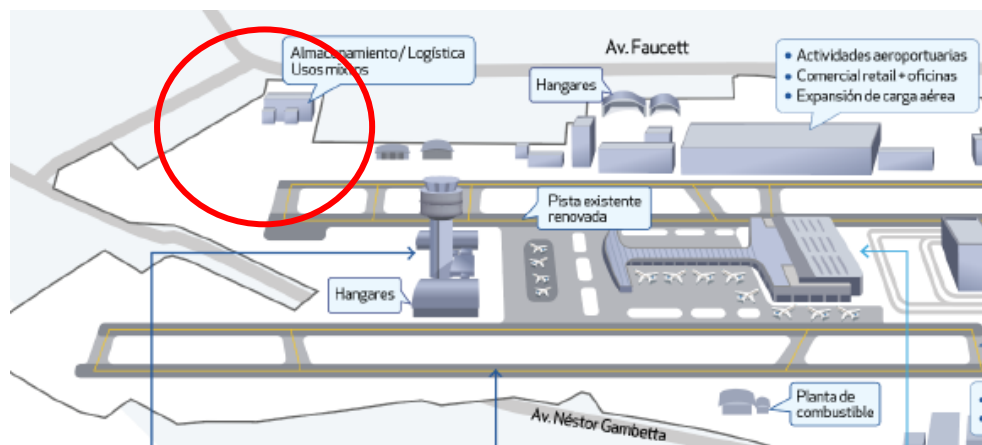
Otro aspecto resaltante de la actual situación del AIJCH es que LAP está ofreciendo los derechos de uso de un terreno de 22 hectáreas para fines logísticos (**Ver Figura N°2**), correspondiente a la cabecera norte, perteneciente al propio aeropuerto. Esta operación actualmente viene siendo manejada por la empresa "Colliers International"<sup>19</sup>, quién está ofreciendo el terreno en cuestión al mejor postor, lo que no implicará necesariamente mejoras para ampliar las capacidades de servicios aeroportuarios.

Es importante tener en cuenta que la asignación de espacios para los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos se efectúa en el marco de lo establecido en el contrato de concesión, toda vez que LAP tiene el derecho de aprovechamiento económico sobre los bienes entregados en concesión de acuerdo con las estipulaciones del contrato, no encontrándose ningún incumplimiento a las condiciones contractuales establecidas.

<sup>18</sup> Semana Económica (19/08/19): <https://bit.ly/2tGZ64h>

<sup>19</sup> Colliers International: <https://bit.ly/2NLLdJ9>

**Figura N°2: Terreno ofrecido por Colliers**



Fuente: LAP

Así, de acuerdo con el contrato de concesión, los *"bienes de la concesión"* son los bienes pertenecientes al Anexo 2 y 11, cuyo aprovechamiento económico es entregado al concesionario. Asimismo, en la cláusula 2.1 se señala que el Estado otorga a LAP el aprovechamiento económico de los bienes de la concesión, y la cláusula 1.32 establece que las mejoras complementarias incluyen a los servicios comerciales. Tomando ello en cuenta, LAP tendría la facultad de utilizar los *"bienes de la concesión"* para fines comerciales, lo cual implicará que el Estado peruano percibiría una retribución proveniente de esta actividad.

Sin embargo, lo llamativo de esta situación es que no siempre se pensó utilizar el terreno *"Cabecera norte"* como un área destinada a las actividades logísticas. De acuerdo con el *"Plan Maestro Conceptual General"* del año 2000 se consideró destinar parte de aquel terreno para desarrollar estacionamientos de automóviles (**Ver Figura N°3**). Tiempo después, en el *"Plan Maestro"* del año 2008 se pensó desarrollar un área de mantenimiento de aeronaves en la *"Cabecera norte"*; lo cual, de haberse desarrollado, hubiera mejorado las capacidades para brindar servicios aeroportuarios en el AIJCH (**Ver Figura N°4**).



**Figura N°3: Cabecera norte en Plan Maestro Conceptual - 2000**



**Figura N°4: Cabecera norte en Plan Maestro - 2008**



Asimismo, según lo indica el concesionario, los planes maestros son de carácter conceptual y se actualizan para adaptarse a los requerimientos del mercado, competencia del sector, entre otros factores; los que, además, son puestos a consideración de la DGAC para su aprobación.

En este contexto, Contribuyentes por Respeto consulto a LAP la razón por la cual el terreno en cuestión no se estaría destinando para ampliar las capacidades de servicios aeroportuarios del AIJCH. Ante ello, el concesionario explicó que, de implementarse esa medida, los aviones estarían obligados a transitar en contrasentido de la pista de rodaje, lo que perjudicaría sustancialmente las operaciones de recojo de pasajeros y despegue, volviendo inviables las operaciones.

Es importante tener en cuenta que la asignación de espacios para los servicios aeronáuticos y no aeronáuticos se efectúa en el marco de lo establecido en el contrato de concesión, toda vez que LAP tiene el derecho del aprovechamiento económico sobre los bienes entregados en concesión de acuerdo con las estipulaciones del contrato, no encontrándose ningún incumplimiento a las condiciones contractuales. Ante esta problemática, una solución alternativa se anunció en 2017. En la CADE de dicho año, Bruno Giuffra, quién en ese momento era ministro de Transporte y Comunicaciones, anunció que a través de un

acuerdo con el Ministerio de Defensa (MINDEF), el AIJCH podría descongestionarse usando la infraestructura del Grupo Aéreo N°8. En esa oportunidad señaló que en *"el AIJCH se incrementarán en cerca de 30% las posiciones para que se puedan parquear más aviones"*.

No fue hasta el 19 de noviembre de 2018 que se firmó el acuerdo específico por el cual el MINDEF cedió 44,063 metros cuadrados de las áreas del Grupo Aéreo N°8 a LAP. En ese momento, acompañado del entonces ministro de Defensa, José Huerta, el presidente Martín Vizcarra señaló: *"Desde hoy ya puede disponer de terrenos el concesionario para hacer eficiente el servicio, eso mejora el trabajo de todos y esperamos que con esas facilidades el esfuerzo de la Fuerza Aérea, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Transportes sea recíproco de parte del concesionario para ajustar el cronograma y tener lo antes posible la construcción de la segunda pista y el segundo terminal"*. Cabe resaltar que esta gestión fue realizada por una solicitud que LAP realizó en 2012.

Por un pedido de acceso a la información, Contribuyentes por Respeto consiguió el convenio de cooperación interinstitucional entre el MTC y las FAP. En dicho acuerdo, en la cláusula quinta, se establece que el MTC se obliga a gestionar ante el MEF la obtención de hasta s/. 100 millones para la formulación de expedientes técnicos, rehabilitación y ejecución de obras de infraestructura consideradas en dicha cláusula. Además, el MTC se compromete a realizar todo pago de arbitrios y tributos en relación a los terrenos que la FAP ceda para fines de mejorar la provisión de servicios aeroportuarios. Dicho de otro modo, por la decisión del actual Ejecutivo, se estarían utilizando recursos de los contribuyentes para que así, la FAP acepte ceder el terreno solicitado por LAP en 2012.

Cabe mencionar que el espacio cedido por la FAP al MTC, mediante acuerdo, tuvo que ser habilitado por LAP para ser utilizado como PEA. LAP ha culminado la construcción de las 8 nuevas Posiciones de Estacionamiento para Aeronaves (PEA), obra que significó una inversión en mejoras de US\$ 2.7 millones, las mismas que quedarán a favor de la FAP. Una vez que el nuevo terminal esté listo LAP devolverá esta zona al MTC para que sea utilizado por la FAP con las mejoras realizadas.

## **6.- Recomendaciones**

A la luz de los hallazgos expuestos, CpR plantea las siguientes recomendaciones de cara al problema de solución de la congestión del AIJCH y nuevos desarrollos de proyectos similares.

- Considerando proyecciones conservadoras de crecimiento del tráfico aéreo y de pasajeros, es indispensable que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones coordine con el concesionario soluciones sostenibles para atender la congestión de pasajeros y aeronaves de acá al año 2024, cuando finalmente se concluirá la ampliación del AIJCH.
- Dado que el concesionario ya cuenta con terrenos disponibles para la ampliación del terminal, sin necesidad de tener que negociar adendas adicionales, se podría buscar el compromiso de LAP para la habilitación de zonas temporales, para lo cual LAP se ha manifestado asequible. Entre otros usos, se puede evaluar más áreas de parqueo de aeronaves, nuevos accesos vehiculares y peatonales.

- Si bien, por su condición Hub, Lima es el principal punto de embarque y desembarque de pasajeros en el país, el MTC podría evaluar alternativas para potenciar terminales secundarios como el aeropuerto de Pisco (Ica). Este aeropuerto, con una adecuada conectividad, sería una alternativa importante de escala para aeronaves en tránsito a otros destinos.
- Gran parte de la demora de entrega de terrenos se debió a que el Estado no contó con las herramientas legales ni la capacidad de gestión social y administrativa para concretar la expropiación de los mismos. De cara a nuevos proyectos, esto en parte se soluciona con el reciente Decreto de Urgencia N° 018-2019<sup>20</sup>, que establece condiciones excepcionales para agilizar los trámites de expropiación y liberación de terrenos cuyo uso proyectado son obras contenidas en el Plan Nacional de Infraestructura Competitiva. Sin embargo, consideramos que puede revisarse este marco legal, para desatar algunos nudos en los procesos.
- Consideramos importante analizar a profundidad los errores cometidos en las negociaciones de las adendas del contrato con el concesionario del aeropuerto, que finalmente derivaron a innumerables incumplimientos del Estado, dejando en mejor posición de negociación al concesionario. Esta concesión por la relevancia de la infraestructura y las idas y vueltas en la renegociación del contrato puede significar un importante precedente para no repetir errores en futuros acuerdos.

---

<sup>20</sup> Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el Plan nacional de Infraestructura para la Competitividad