

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**LA TRANSFORMACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN LA  
ACTIVIDAD DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN  
REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

**AUTOR**

Lizandro Chumpen Amaro

**ASESOR:**

Vicente Alberto Cairampoma Arroyo

Abril, 2018

## RESUMEN

El servicio de transporte aéreo de pasajeros en el Perú constituye una actividad de interés general que requiere una especial promoción del Estado. En su momento, la creación de la empresa estatal Tans (1963-2006) significó la preocupación del Estado por promover el acceso al mencionado servicio; sin embargo, tiempo después, la referida empresa fue disuelta y liquidada, entre otros motivos, por operar vuelos comerciales satisfechos por oferta privada.

El fin de la empresa estatal Tans se debió principalmente a que, según el régimen económico previsto en la Constitución del Perú (1993), el Estado no puede realizar actividad empresarial donde existe participación del sector privado. Teniendo en cuenta ello, la actuación del Estado peruano en los últimos años ha estado dirigida a la realización de vuelos de acción cívica y a la implementación de un programa de fomento para la prestación del servicio de transporte aéreo en zonas alejadas del país.

El presente trabajo identifica una actuación estatal referida a la realización de vuelos de acción cívica a zonas donde existe participación del sector privado, hecho que configura una transformación del rol del Estado. Por tal motivo, se propone el rol subsidiario del Estado como garantía del desarrollo de la actividad bajo estudio y se recomienda la modificación de la ley que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el Perú.

## ABSTRACT

The passenger air transport service in Peru is an activity of general interest that requires a special promotion of the State. At the time, the creation of the state company Tans (1963-2006) meant the State's concern to promote access to the aforementioned service; However, some time later, the aforementioned company was dissolved and liquidated, among other reasons, for operating commercial flights satisfied by private offer.

The end of the state company Tans was mainly due to the fact that, according to the economic regime provided for in the Constitution of Peru (1993), the State can not carry out business activity where there is participation of the private sector. Taking this into account, the performance of the Peruvian State in recent years has been directed to the realization of civic action flights and to the implementation of a promotion program for the provision of air transport service in remote areas of the country.

The present work identifies a state action referred to the performance of civic action flights to areas where there is participation of the private sector, a fact that configures a transformation of the role of the State. For this reason, it proposes the subsidiary role of the State as a guarantee of the development of the activity under study and recommends the modification of law that authorizes the realization of civic action flights in Peru.

*Dedicado a mi Madre*



## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| ÍNDICE .....  | 5  |
| INTRODUCCIÓN.....   | 7  |
| CAPÍTULO I.....   | 10 |
| LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL PERÚ<br>.....   | 10 |
| <b>1. Antecedente: el Estado como proveedor del servicio comercial de transporte<br/>aéreo de pasajeros.....</b>            | 10 |
| <b>2. La liberalización del mercado de transporte aéreo de pasajeros en el Perú ...</b>                                     | 12 |
| <b>2.1. El rol subsidiario del Estado en las actividades de aviación comercial.....</b>                                     | 14 |
| <b>2.2. La posibilidad del Estado de fijar tarifas en el servicio de transporte aéreo<br/>de pasajeros .....</b>            | 16 |
| <b>3. La declaración de servicio público de la actividad de transporte aéreo de<br/>pasajeros en el Perú.....</b>           | 17 |
| CAPÍTULO II .....   | 21 |
| EL ROL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS<br>.....   | 21 |
| <b>1. La empresa estatal Tans.....</b>  | 21 |
| <b>1.1. La explotación de vuelos comerciales satisfechos por oferta privada: la<br/>negación de un rol subsidiario.....</b> | 24 |
| <b>2. Los vuelos de acción cívica .....</b>   | 26 |
| <b>2.1. Sobre los vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado</b>                                       | 28 |
| <b>3. El programa de promoción y fomento de vuelos a zonas aisladas establecido<br/>por la Ley N° 29519 .....</b>           | 31 |
| <b>3.1. Los supuestos de cese de la intervención del Estado a través del programa<br/>de promoción y fomento .....</b>      | 34 |
| CAPÍTULO III .....  | 36 |
| IMPLICANCIAS DEL ROL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE<br>TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS.....                          | 36 |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. La actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio de interés general.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>2. La transformación del rol del Estado en el servicio de transporte aéreo de pasajeros .....</b>                                      | <b>37</b> |
| <b>2.1. El rol del Estado en los vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado .....</b>                                | <b>38</b> |
| <b>3. La creación de una empresa estatal como alternativa al programa de promoción y fomento .....</b>                                    | <b>40</b> |
| <b>4. El rol subsidiario del Estado en el servicio de transporte aéreo de pasajeros como garantía del desarrollo de la actividad.....</b> | <b>41</b> |
| CONCLUSIONES.....   | 43        |
| RECOMENDACIÓN.....  | 46        |
| BIBLIOGRAFÍA.....   | 47        |



## INTRODUCCIÓN

El servicio de transporte aéreo de pasajeros constituye una actividad importante para el desarrollo de un Estado debido a que hace posible la conectividad de sus ciudades y, con ello, además de la generación de recursos, la atención a las necesidades de los ciudadanos. Precisamente, la importancia de la prestación del servicio en mención hace del mismo una actividad de interés general.

En el Perú, el servicio señalado se presta bajo un régimen de libre competencia; no obstante, el marco normativo vigente permite la intervención del Estado donde no existe oferta privada o, incluso, donde existe un operador aéreo. Frente a esta situación, se puede decir que una actuación estatal donde existe oferta privada — que tiene como justificación la integración nacional— revela el ejercicio de una actividad económica en el mercado.

La técnica utilizada por el Estado para la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros donde existe oferta privada se da a través de los vuelos de acción cívica. Por su propia naturaleza, este tipo de vuelos son de carácter asistencial, es decir, de apoyo a los habitantes de las zonas alejadas del país; no obstante, la forma en que se la habría venido utilizando presentaría puntos críticos para el mercado.

En la actualidad, por ejemplo, en la ruta Lima-Chachapoyas-Lima, los vuelos de acción cívica a zonas atendidas por oferta privada se ofrecen con frecuencias e itinerarios prefijados a cambio de un pago por el servicio y sin distinción de los beneficiarios del mismo (por ejemplo, habitantes de la zona o turistas). Esta circunstancia permitiría cuestionar la actuación del Estado como un proveedor más en el mercado y con un rol distinto a lograr la integración de zonas aisladas al resto del país.

Bajo dicho escenario, el presente trabajo busca contribuir al análisis del rol del Estado en el servicio de transporte aéreo de pasajeros planteando el siguiente problema de investigación: ¿la actuación del Estado en la actividad de transporte aéreo de pasajeros, en específico, en la realización de vuelos de acción cívica a zonas satisfechas por oferta privada, involucra el ejercicio de una actividad empresarial?

En base a lo señalado, la presente investigación pretende demostrar la transformación de la actuación del Estado en la operación de vuelos de acción cívica a partir de la realización de actividad empresarial. Para dicho fin, el trabajo ha sido dividido en tres capítulos.

En el primer capítulo, se analiza la liberalización de la actividad de transporte aéreo de pasajeros en el Perú y la posibilidad del Estado de realizar, subsidiariamente, actividades de aviación comercial, ambas como parte de las reformas económicas de la década de los años noventa del siglo pasado. Asimismo, tomando en cuenta el carácter esencial de la referida actividad, se aborda su declaración de servicio público a modo de garantía de la continuidad del servicio.

En el segundo capítulo, se reseña las medidas que el Estado ha empleado para garantizar la prestación del servicio de transporte aéreo en zonas alejadas del país, tales como la creación de la empresa nacional Tans; la realización de vuelos de acción cívica; y, la implementación de un programa de fomento. Del mismo modo, en este capítulo, se mostrará que el Estado peruano usó la empresa nacional Tans para realizar vuelos satisfechos por oferta privada y cómo tal hecho devino en su disolución y liquidación.

Por último, en el tercer capítulo, se comprueba que la actuación del Estado en la realización de vuelos de acción cívica a zonas atendidas por oferta privada constituye actividad empresarial y, en consecuencia, se propone el rol subsidiario del Estado como garantía del desarrollo de la actividad bajo estudio; y, además, se

explica las desventajas de crear una empresa estatal de transporte aéreo de pasajeros como alternativa a un programa de fomento.

Para la demostración planteada, a nivel metodológico, el presente estudio se sustenta en el análisis de diversas fuentes bibliográficas, tales como libros y revistas especializados en derecho aeronáutico, reportes periodísticos, informes emitidos por entidades públicas y/o privadas (Indecopi, CENTRUM Católica, entre otros), sitios de internet, etc. Asimismo, se recurre a un análisis íntegro de las normas emitidas sobre la materia y, de forma complementaria, a la revisión de jurisprudencia especializada.



# CAPÍTULO I

## LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS EN EL PERÚ

El presente capítulo tiene por finalidad conocer el desarrollo de la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros en el Perú, el cual se caracterizó durante la década de los años noventa del siglo pasado por el establecimiento de un régimen de libre competencia y el rol subsidiario del Estado. Asimismo, se abordará la declaración de servicio público de la referida actividad.

Como se podrá apreciar, el Estado siempre ha mantenido una posición importante en la prestación de esta actividad, ya sea con la existencia de aerolíneas estatales o con la sola posibilidad de establecer las tarifas del servicio.

### **1. Antecedente: el Estado como proveedor del servicio comercial de transporte aéreo de pasajeros**

En el Perú, el servicio comercial de transporte aéreo de pasajeros fue prestado por primera vez el 13 de setiembre de 1928 con el vuelo Lima-Talara operado por Pan-American Grace Airways (Panagra), empresa compuesta por capitales peruanos y americanos (El Comercio, 2014).

Ahora bien, la prestación del mencionado servicio no siempre ha sido llevado a cabo por el sector privado, dicho de otro modo, ha tenido también la participación del Estado peruano. En esa medida, se pueden señalar las siguientes empresas estatales: (i) Servicios Aéreos de Transportes Comerciales (Satco), (ii) Empresa de Transporte Aéreo del Perú (Aeroperú), y, (iii) Transporte Aéreo Nacional de la Selva (Tans).

Satco (1960-1973) fue una aerolínea del Estado peruano (Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi, 2001, p. 52) que operó vuelos nacionales tanto para el transporte de carga como de pasajeros, no obstante, fue la necesidad del incremento de estas actividades, en el ámbito nacional e internacional, lo que llevó al Gobierno del General Juan Velasco Alvarado a la creación de Aeroperú (1973-1999).

Mediante Decreto Ley N° 20030 del 22 de mayo de 1973, el precitado gobierno dispuso la creación de Aeroperú en base a Satco, otorgándole las actividades, derechos, concesiones y autorizaciones de este último, y asignándole —entre otras— las funciones de atender preferentemente el transporte aéreo interno de pasajeros, carga y correo, y explotar servicios de transporte aéreo internacional. Después de un importante comienzo, el cual se vio reflejado en el incremento de la flota, la crisis económica del país impidió el crecimiento de esta nueva aerolínea, hecho que finalmente provocó su cesión al sector privado.

A diferencia de Satco y Aeroperú, Tans (1963-2006), empresa perteneciente originalmente a la Fuerza Aérea del Perú (FAP), fue creada, en específico, para realizar vuelos comerciales a la selva del país. Esta circunstancia, sustentada en la falta de interés del sector privado, valió para que en la década de los años noventa del siglo pasado, con la Constitución Política del Perú de 1993 y, concretamente, con la Ley N° 26917, se estableciera que el Estado, a través de Tans, solamente podía prestar servicios de transporte aéreo comercial en caso de insuficiencia o ausencia de servicio regular de transporte aéreo.

En esa línea, cabe indicar que la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los servicios de Transporte Aéreo, de fecha 22 de enero de 1998, reguló la actuación de Tans para realizar vuelos comerciales no solo a la selva, sino a nivel nacional.

De lo mencionado, se puede advertir la participación directa del Estado peruano en la prestación del servicio comercial de transporte aéreo de pasajeros a través de las empresas estatales Satco, Aeroperú y Tans. A continuación se desarrollará el proceso de liberalización de dicho mercado, el cual tuvo lugar durante la década de los años noventa del siglo pasado.

## **2. La liberalización del mercado de transporte aéreo de pasajeros en el Perú**

La realización de actividades económicas en diversos países ha estado marcada por la existencia de una excesiva regulación estatal que devino después en un proceso de liberalización del mercado<sup>1</sup>. Para De Rus Mendoza, este proceso se explicaría, en la desconfianza en la capacidad de gestión del sector público y el rechazo al déficit de las empresas públicas (Citado en Pazos Casado, 2006, p. 151).

Lo antes señalado no ha sido ajeno al caso peruano. En efecto, a partir del año 1991 se dieron diversas reformas que tuvieron por finalidad la liberalización de las actividades económicas conjuntamente con la promoción de la inversión privada (García Belaunde, 2006, p. 226). Ahora bien, dado que el presente trabajo centra su análisis en la actividad de transporte aéreo de pasajeros, tales reformas serán evaluadas en el marco de dicha actividad.

A través del Decreto Supremo N° 067-91-EF del 26 de marzo de 1991, durante la vigencia de la Constitución Política de 1979, el Estado peruano dictó diversas medidas para asegurar el normal desenvolvimiento del mercado. Así, por ejemplo, el mencionado decreto estableció que las empresas estatales debían desarrollar sus actividades en competencia con las empresas del sector privado y no ejercer facultades normativas o de imperio propias de la administración pública, ni desarrollar sus actividades en forma exclusiva o excluyente.

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Trillo-Figueroa, la liberalización es una finalidad u objetivo alcanzable que supone que un sector económico fuertemente intervenido y regulado por el Estado pase a ser regulado por el mercado y dirigido por el principio de la libre competencia; en ese sentido, la desregulación, la despublificación de actividades y la privatización son técnicas o instrumentos al servicio de aquella finalidad (1993, p. 158-159). Para Saura Fructuoso, en contraste con la privatización, la liberalización no supone la atribución de la titularidad de una actividad a un sujeto privado en particular, sino a la sociedad en general (2015, p.33).

Lo anterior se vio reflejado en el Decreto Legislativo N° 670 del 13 de setiembre de 1991 que dispuso la eliminación de las restricciones, trámite y procedimientos que impedían el desarrollo de la aviación civil y limitaban la participación del capital privado, nacional o extranjero. Este decreto legislativo, entre otras medidas, modificó la Ley N° 24882 de fecha 30 de julio de 1988, antigua Ley de Aeronáutica Civil, que señalaba que el permiso de operación era «la concesión» que otorgaba el Estado para la explotación de servicios de transporte aéreo, estableciendo que dicho permiso constituía «la autorización» del Estado para la explotación del mencionado servicio.

No obstante, es con el Decreto Legislativo N° 757 del 8 de noviembre de 1991, Ley marco para el crecimiento de la inversión privada, que el Estado peruano garantizó expresamente la libre iniciativa privada y dejó sin efecto toda reserva a su favor para la realización de actividades económicas. Esta circunstancia, aunado a lo establecido por el Decreto Supremo N° 067-91-EF y el Decreto Legislativo N° 670, evidenció la liberalización de una actividad como el servicio comercial de transporte aéreo de pasajeros que hasta entonces había contado con la participación directa del Estado.

En esa línea, las medidas dispuestas por el Estado peruano —tal como la contenida en el Decreto Legislativo N° 670 con relación a que el permiso de operación para servicios de transporte aéreo sería concedido o denegado por el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y, en caso no hubiera el pronunciamiento de esta autoridad en un plazo de treinta días de presentada la solicitud (en la actualidad, en un plazo de noventa días, según Ley N° 27261), el permiso se consideraba expedido de oficio en los términos en que fue solicitado— destrabaron una actividad cuyo desarrollo encontró en el Estado a un proveedor más del servicio, ya sea por estrategia (línea aérea de bandera) o por la falta de interés privado.

Cabe traer a colación lo dispuesto por la Ley N° 24882 del 30 de julio de 1988 cuando establece que los servicios de transporte aéreo se encuentran reservados exclusivamente para los nacionales, puesto que la Ley N° 27261 de fecha 9 de mayo de 2000, Ley de Aeronáutica Civil vigente, dispone expresamente que la actividad aeronáutica civil está reservada al sector privado y que el Estado solo podrá realizar, subsidiariamente, actividades de aviación comercial por alto interés público o manifiesta conveniencia nacional.

De lo anterior, más allá de la inconsistencia advertida en la Ley N° 27261 del 9 de mayo de 2000, vale decir, la reserva explícita al sector privado de una actividad que puede ser prestada por el Estado, cabe llamar la atención en la liberalización de la referida actividad por parte del legislador peruano.

En base a lo indicado, la liberalización de la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros se tradujo en la eliminación de las barreras que impedían su desarrollo y restringían la participación del capital privado en el sector (Olariaga Díaz, 2016, p. 2)<sup>2</sup>. A continuación se desarrollará el rol subsidiario del Estado en las actividades de aviación comercial y la posibilidad del Estado de poder fijar tarifas de manera extraordinaria.

## **2.1. El rol subsidiario del Estado en las actividades de aviación comercial**

Las reformas económicas establecidas en el Perú a partir del año 1991 encontraron en la Constitución de 1993 el marco necesario para la regulación de la actividad empresarial del Estado (Kreslalja Roselló, 2007, p. 31). En ese sentido, se debe decir que la Constitución en mención establece que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado.

En base al modelo de economía social de mercado establecido por la Constitución de 1993, la economía del Perú se rige por los mecanismos que pone a disposición el mercado, sin perjuicio del deber del Estado de hacer

---

<sup>2</sup> De manera similar, en la Unión Europea, la liberalización del servicio de transporte aéreo de pasajeros también se tradujo en la remoción de las barreras al comercio (Leon, Chari, & Aranzazu Gómez, 2008, p. 23)

posible la concreción del derecho de los individuos a participar en la vida económica (Kresalja Roselló & Ochoa Cardich, 2012, p. 100).

En ese sentido, la Constitución de 1993 dispone que, solo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. De igual manera, conforme al mandato constitucional, la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil vigente, señala que, de manera subsidiaria, el Estado podrá realizar actividades de aviación comercial por alto interés público o manifiesta conveniencia nacional, de acuerdo a ley expresa.

Como se puede apreciar, la Constitución y la Ley de Aeronáutica Civil habilitan al Estado para actuar como un agente económico más en el mercado (Mena Ramirez, 2011, p. 360) en aquellos casos en los que haya sido autorizado por ley expresa (Kresalja Roselló, 2010, p. 99). Sin embargo, dicha dispensa, bajo el concepto de subsidiariedad antes mencionado, no debe involucrar la realización de actividad empresarial (estatal) donde sí existe la participación del sector privado<sup>3</sup>.

Para Cairampoma Arroyo, la participación subsidiaria del Estado tiene una doble dimensión: una negativa, por la cual el Estado no debe intervenir en el mercado si existe participación privada; y, otra positiva, por la cual la intervención del Estado tendrá justificación en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la ausencia de los particulares (2012, p. 319).

En línea con lo señalado, el Estado asume la obligación de atender las necesidades de la sociedad cuando no exista participación privada (Ludeña Saldaña, 2013, p. 113). Por este motivo, una actuación innecesaria del Estado, por ejemplo, en la prestación del servicio de transporte aéreo de

---

<sup>3</sup> Eduardo Quintana Sánchez propone una interpretación integral de la Constitución (artículo 60) que re-evalúe los alcances del principio de subsidiariedad, para que no se aplique de modo rígido y absoluto, impidiendo cualquier participación estatal directa en la economía (Morales Calderón, 2011).

pasajeros para rutas comerciales satisfechas por el sector privado, configurará una intervención en el mercado.

En dicho contexto, el Decreto Supremo N° 028-2006-MTC, Reglamento de la Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, del 21 de julio de 2006, establece que el Estado sólo participará en actividades de aviación comercial cuando no exista ningún operador privado que brinde servicios en la zona o punto de atención. Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1031, que promueve la eficiencia de la actividad empresarial del Estado del 23 de junio de 2008, dispone que la actividad empresarial del Estado se desarrolla en forma subsidiaria, sin que esto implique una reserva a favor del Estado o se restrinja el acceso a la inversión privada.

Por consiguiente, la actuación del Estado en actividades de aviación comercial se sujeta a la falta de oferta privada; sin embargo, como se verá más adelante, cabe discutir una actuación estatal, incluso, de carácter asistencial (vuelos de acción cívica), donde sí existe oferta privada. En esa medida, el carácter subsidiario de la actuación empresarial del Estado constituye un límite para la intervención estatal en actividades satisfechas por el sector privado.

## **2.2. La posibilidad del Estado de fijar tarifas en el servicio de transporte aéreo de pasajeros**

Las reformas económicas señaladas anteriormente significaron en el Perú la liberalización de la actividad de transporte aéreo de pasajeros y, con esto, como en otras actividades, la determinación del precio por el servicio en función a la oferta y la demanda.

Para Rodríguez-Campos Gonzáles la liberalización del servicio de transporte aéreo supone la apertura a la libre competencia, pero en absoluto implica la

no intervención del Estado (2005). En esa línea, cabe mencionar que, conforme el marco normativo vigente en el Perú, el Estado puede fijar, de manera extraordinaria, tarifas para el transporte aéreo (Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios, n.d., p. 14).

En un primer momento, la Ley N° 24882 de fecha 30 de julio de 1988, antigua Ley de Aeronáutica Civil, establecía como un objetivo permanente del Estado el aseguramiento de operaciones aerocomerciales con estricta observancia de las tarifas aprobadas por el MTC. Sin embargo, esta medida fue derogada por el Decreto Legislativo N° 670 del 13 de setiembre de 1991 que, además, dispuso la libre fijación de tarifas y la posibilidad del Estado de fijar topes máximos y mínimos de tarifas por causas de graves crisis o calamidades públicas, o situaciones de manifiesta competencia desleal, respectivamente.

En la actualidad, la Ley N° 27261 de fecha 9 de mayo de 2000, Ley de Aeronáutica Civil vigente —que derogó lo señalado por el Decreto Legislativo N° 670 en el párrafo precedente— establece que la fijación de tarifas del servicio de transporte aéreo es efectuada libremente por los explotadores aéreos y que, excepcionalmente, por razones de interés nacional o de necesidad pública, el Estado podrá fijar tarifas para el transporte aéreo nacional o internacional.

Como se puede apreciar, la especial naturaleza de la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros: un servicio de interés general, permite al Estado no solo asumir de manera subsidiaria la provisión del servicio, sino también, de manera extraordinaria, la fijación de tarifas en algunos supuestos.

### **3. La declaración de servicio público de la actividad de transporte aéreo de pasajeros en el Perú**

La actividad de transporte aéreo de pasajeros ha sido siempre un servicio de interés general que ha requerido una especial promoción del Estado. En el Perú, tomando en cuenta el establecimiento de un régimen de libre

competencia para dicha actividad, la declaración de servicio público de esta última significó la preocupación del Estado por el desarrollo del país.

En vista de lo señalado, a continuación se desarrollará brevemente la posición mayoritaria de la noción de servicio público en el Perú y la declaración de servicio público de la referida actividad.

De acuerdo a la doctrina nacional mayoritaria, se entiende por servicio público a aquella actividad cuya titularidad ha sido otorgada al Estado (Zegarra Valdivia, 2005, p. 350). En esa línea, siguiendo a Huapaya Tapia, la definición de una actividad económica como servicio público dependerá del legislador, el cual en base a la esencialidad del servicio lo declarará como tal (2015, p. 383).

Lo antes indicado se condice con lo dicho por Baca Oneto, cuando expone que la noción de servicio público recae sobre un servicio esencial cuya titularidad ha sido reservada al Estado (2008, p. 87)<sup>4</sup>.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional del Perú ha indicado que existen una serie de elementos que en conjunto permitirían caracterizar a un servicio como público, como son: a) su naturaleza esencial para la comunidad; b) la necesaria continuidad de su prestación; c) su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standard mínimo de calidad; d) la necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad (Ochoa Cardich, 2013, p. 107). En esta misma línea, para Kresalja Roselló, el servicio público debe ser prestado de manera regular y constante y bajo un régimen jurídico especial (2015, p. 190).

Citando a Danós Ordoñez, en el caso peruano, existen dos requisitos para que una actividad económica sea calificada como servicio público, uno de

---

<sup>4</sup> Víctor Baca Oneto sostiene que la noción de servicio público está en franco retroceso, pero subsiste su componente objetivo, el servicio que debe ser garantizado por el Estado, el denominado servicio esencial, y que no debe confundirse con el servicio público porque puede ser prestado en un régimen de policía (regulación), en el cual la posición del Estado y de los particulares es radicalmente distinta (2008, p. 88).

carácter material, por el cual, debe tratarse de una actividad que satisfaga necesidades primordiales colectivas; y, otro de carácter formal, por el cual, la calificación debe realizarse mediante norma con rango legal. Frente a ello, el Estado asume la titularidad de la actividad y se establece la aplicación de un régimen jurídico especial de carácter público (2008, p. 258).

De lo mencionado, tomando en consideración que el servicio público se distingue por comprender acciones destinadas a satisfacer necesidades que los ciudadanos consideran de gran importancia para la vida diaria (Kresalja Roselló, 2013, p. 93), se tiene que su existencia misma postula, aunque de manera intuitiva, reglas que de partida son necesariamente específicas, como son: continuidad, igualdad o adaptabilidad o mutabilidad (Zegarra Valdivia, 2012, p. 24).

En el año 2004, la empresa Aviandina S.A. (Aviandina) y Lan Perú S.A. (Lan) tuvieron una controversia ante el Poder Judicial con motivo de la escasa participación de capital nacional en Lan (República, 2004), circunstancia que devino en el otorgamiento de una medida cautelar por parte del Cuarto Juzgado Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa que ordenaba la suspensión del permiso de operación y el certificado de explotación de Lan (García Belaunde, 2005, p. 35). Este y otros hechos<sup>5</sup>llevaron a que el Estado peruano, mediante Decreto de Urgencia N° 4-2004 del 2 de julio de 2004, declarara en emergencia el servicio de transporte aéreo, y, apenas siete días después, a través del Decreto de Urgencia N° 5-2004, lo declarase servicio público de interés nacional.

Bajo dicho contexto, y a través de un decreto de urgencia emitido por el Poder Ejecutivo, es que en el Perú se declaró la actividad de transporte aéreo de

---

<sup>5</sup> Tal como la declaración de evento de interés nacional a la Copa América (2004) y el Campeonato Mundial de Fútbol Sub-17 (2005) por Decreto Supremo N° 053-2003-PCM y la indicación de que TANS requiere agilizar sus operaciones mercantiles a fin de cubrir la demanda de transporte aéreo según el Decreto de Urgencia N° 5-2004 del 9 de julio de 2004.

pasajeros como un servicio público<sup>6</sup>. Posteriormente, mediante Ley N° 28525 del 23 de mayo de 2005, Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, se declaró el servicio de transporte aéreo como un servicio público<sup>7</sup>. Esta norma, conforme al concepto de servicio público antes mencionado, precisó que se trata de una actividad orientada a satisfacer las necesidades de traslado de pasajeros, y que el Estado garantiza la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio y vela por su normal funcionamiento.

La declaración de servicio público de la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros dispuesta por la Ley N° 28525 sustentó, por ejemplo, la emisión de la Ley N° 29159 del 19 de diciembre de 2007, Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada.

En base a lo señalado, se tiene que en el Perú la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros constituye un servicio público y, además, ha sido liberalizada con la posibilidad del Estado de coadyuvar subsidiariamente en la provisión del servicio o fijar tarifas de manera extraordinaria. Tales circunstancias, como se verá a continuación, permiten evaluar el rol del Estado en la actividad materia de estudio.

---

<sup>6</sup> De acuerdo a la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N° 5-2004, la declaración de servicio público de la actividad de transporte aéreo de pasajeros garantizaba la continuidad del servicio, de modo que, este solo podía suspenderse o cancelarse cuando existían razones de seguridad o emergencia o cuando las autorizaciones hayan sido limitadas, suspendidas o revocadas por la normativa aeronáutica.

<sup>7</sup> Siguiendo a Zegarra Valdivia, el uso de la expresión «servicio público» para identificar la actividad de transporte (aéreo y/o terrestre) se dio con el Decreto Ley 20016 del 15 de mayo de 1973, por el cual se establecieron medidas para que no se paralizaran servicios públicos de transporte en casos de quiebra (2005, p. 316). Vale decir que a través de este cuerpo normativo no se dispuso expresamente la declaración de la actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio público.

## **CAPÍTULO II**

### **EL ROL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS**

El presente capítulo permite conocer la actuación del Estado en la actividad de transporte aéreo de pasajeros. En ese sentido, se desarrollará la operación de vuelos por parte de Tans y la explotación de vuelos comerciales satisfechos por oferta privada, así como la ejecución de vuelos de acción cívica y la implementación de un programa estatal para la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas del país o a donde no haya oferta privada.

Es importante advertir, conforme al capítulo precedente, que Tans fue creado para realizar vuelos comerciales en la selva del Perú debido a la falta de interés del sector privado. En esa medida, la creación de dicha empresa, a diferencia de Satco y Aeroperú, evidenció la preocupación del Estado por promover el acceso al servicio de transporte aéreo de pasajeros.

#### **1. La empresa estatal Tans**

Mediante Decreto Supremo N° 17 del 5 de diciembre de 1963 se dispuso la realización de operaciones aéreas comerciales por parte de la FAP a pueblos de la selva bajo la razón social de Tans. Según describe el referido decreto, esto se sustentó en que el movimiento comercial hacia pueblos silvícolas todavía no constituía un incentivo económico para el establecimiento de líneas aéreas comerciales del sector privado.

A través del Decreto Supremo N° 13 del 8 de noviembre de 1966 se regularizó la situación de Tans como empresa de transporte aéreo comercial, concediéndole

personería jurídica para celebrar actos y contratos<sup>8</sup>. Este mismo decreto estableció que Tans tendría las siguientes misiones:

- Operar servicios aéreos comerciales regulares y no regulares, nacionales e internacionales, en la selva del Perú a fin de satisfacer las necesidades de esta zona y promover el desarrollo económico y social en los lugares donde no existe interés del sector privado.
- Reforzar los servicios aéreos de transporte entre las poblaciones selváticas y lugares fronterizos donde la capacidad operativa de las compañías aerocomerciales autorizadas no sea suficiente.
- Realizar el estudio de factibilidad, la exploración y el establecimiento de nuevas líneas y rutas aéreas nacionales e internacionales, de acuerdo a su capacidad operativa, a las necesidades de la región y al interés nacional.

A diferencia de las empresas estatales Satco y Aeroperú, Tans tenía por objetivo cubrir la falta de interés del sector privado de operar vuelos comerciales en la selva del Perú. Así, Tans asumía la misión de operar rutas no comerciales para promover el desarrollo económico y social del país. Esta actuación demostraba la preocupación del Estado por promover el acceso al servicio de transporte aéreo de pasajeros en las zonas alejadas del país.

El propósito del Estado era la operación de rutas que unieran ciudades de la selva como Atalaya, Bellavista, Caballococha, Contamaná, Iberia, Iñapari, Juanjui, Orellana, Pampa, Hermosa, Requena, Rioja, San Lorenzo, Santa Rosa, Sepahua, Yurimaguas, etc. No obstante, si bien esta labor fue cumplida por Tans durante más de tres décadas (Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi, 2001), lo cierto es que tiempo después empezó a cubrir rutas comerciales.

Efectivamente, después del año 1997, Tans dejó de cubrir destinos como Obenteni, Lagunas, Iñapari, etc., para realizar rutas como Lima-Cuzco, Lima-

---

<sup>8</sup> En aplicación de la Ley N° 24948 del 4 de diciembre de 1988, Ley de la Actividad Empresarial del Estado, Tans se constituyó en una empresa estatal de derecho privado.

Tarapoto y Lima-Iquitos, entre otros (Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi, 2001).

Ahora bien, como se ha señalado, las reformas económicas establecidas en el Perú en el año 1991 encontraron en la Constitución de 1993 el marco necesario para la regulación de la actividad empresarial del Estado. En dicho escenario, la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los servicios de Transporte Aéreo, de fecha 22 de enero de 1998, estableció que el Estado peruano, en cumplimiento de su rol subsidiario, solo podía prestar, a través de Tans, servicios de transporte aéreo comercial de pasajeros a nivel nacional en caso de insuficiencia o ausencia de servicio regular de transporte aéreo y en igualdad de condiciones con el sector privado.

La Ley N° 26917 reguló la actuación de Tans para realizar, por excepción, vuelos comerciales no solo a la selva, sino a todo el Perú. No obstante, mediante Ley N° 27261 de fecha 9 de mayo de 2000, que derogó la Ley N° 26917 en dicho extremo, se estableció que el Estado, a través de Tans, en cumplimiento de su rol subsidiario, realizará actividades de aviación comercial (transporte aéreo, transporte aéreo especial y trabajo aéreo) y, adicionalmente, cumplirá las actividades aerocomerciales en apoyo al desarrollo económico e integración nacional.

Como se puede apreciar, en contraste a la Ley N° 26917, la Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil vigente, no solo establece la posibilidad de Tans de poder prestar de manera subsidiaria el servicio de transporte aéreo de pasajeros, sino también el servicio de transporte aéreo especial y trabajo aéreo.

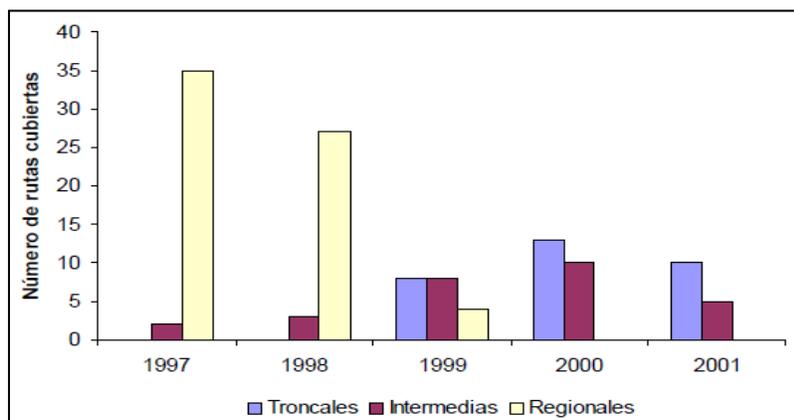
En las líneas siguientes, se desarrollará la operación de rutas comerciales satisfechas por oferta privada por parte de Tans como un declive de la actuación del Estado en el servicio materia de estudio.

### **1.1. La explotación de vuelos comerciales satisfechos por oferta privada: la negación de un rol subsidiario**

El rol subsidiario del Estado implica que este solo podrá realizar servicio comercial de transporte aéreo de pasajeros por alto interés público o manifiesta conveniencia nacional. En esa medida, y conforme al marco normativo vigente, Tans solo podía prestar el servicio de transporte aéreo de pasajeros en caso de insuficiencia o ausencia del servicio.

De acuerdo a un estudio elaborado por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual del Perú – Indecopi (Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi, 2001), Tans, en un primer momento (1966-1997), operó rutas que conectaban ciudades secundarias de la selva (rutas regionales); no obstante, después del año 1997, empezó a operar rutas que conectaban la ciudad de Lima con una ciudad principal de departamento (rutas troncales, por ejemplo: Lima-Cusco-Lima) y a incrementar la operación de rutas que conectaban ciudades principales de provincia (rutas intermedias, por ejemplo: Cusco-Puerto Maldonado-Cusco), todo ello frente a una disminución en la operación de rutas regionales, tal como se puede ver a continuación:

**Cuadro N° 1**  
**Evolución de rutas operadas por Tans**



Elaboración: Gerencia de Estudios Económicos de Indecopi Fuente: DGAC

**Cuadro N° 2**  
**Evolución de rutas operadas por Tans**

| RUTAS        | PERIODO   |           |           |           |           |           |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|              | 1997      | 1998      | 1999      | 2000      | 2001      | 2005      |
| Troncales    | 0         | 0         | 8         | 13        | 10        | 6         |
| Intermedias  | 2         | 3         | 8         | 10        | 5         | 4         |
| Regionales   | 35        | 27        | 4         | 0         | 0         | 0         |
| <b>Total</b> | <b>37</b> | <b>30</b> | <b>20</b> | <b>23</b> | <b>15</b> | <b>10</b> |

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Este escenario marcó la pauta para entender el rol protagónico del Estado en la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros a partir del año 1997. Si bien la operación de rutas troncales e intermedias por parte de Tans se habría debido a la especial coyuntura que atravesaba el sector aerocomercial peruano: la salida de empresas importantes como Faucett y Aeroperú (Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi, 2001), lo cierto es que el ingreso de empresas como Taca, Lan Perú y Aviandina (1999) dieron cuenta —sobre la marcha— de una suficiencia del servicio

indicado y, por ende, de la intervención del Estado en rutas operadas por el sector privado.

Es importante señalar que cada ruta, sea regional, intermedia o troncal, constituye un mercado con características distintas. Así, por ejemplo, puede darse el caso que en la ruta Lima-Cusco-Lima no exista una ausencia del servicio de transporte aéreo de pasajeros, pero sí en la ruta Lima-Pucallpa-Lima, en ambos casos por la alta o poca demanda del servicio. En esa línea, la existencia de una empresa estatal podría considerarse un factor que afecta la entrada de competidores privados por motivos tales como el tamaño del mercado, etc. (Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi, 2001).

Bajo dicho contexto, mediante Decreto Supremo N° 130-2006-EF del 25 de julio de 2006, el Estado peruano autorizó la disolución y liquidación de Tans, entre otros motivos, por no cumplir el rol subsidiario que establece el artículo 60 de la Constitución de 1993. Por consiguiente, a modo de conclusión, la operación de rutas comerciales satisfechas por oferta privada por parte de Tans significó una negación del rol subsidiario del Estado.

## **2. Los vuelos de acción cívica**

La Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil vigente, de fecha 9 de mayo de 2000, establece como un objetivo permanente del Estado promover la integración del territorio nacional, especialmente la de las zonas alejadas geográficamente. En este sentido, el Estado fomenta la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros para asegurar el traslado de personas de las distintas zonas del país.

Sin embargo, como se ha podido apreciar en el apartado precedente, la actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros está ausente en diversas zonas del

país, en particular, en lugares de la selva. Por este motivo, la realización de vuelos de carácter asistencial por parte del propio Estado, en apoyo de los habitantes de zonas aisladas, aparece como una alternativa para alcanzar la integración del territorio nacional. Este tipo de vuelos son denominados de acción cívica.

A través de la Ley N° 28328 del 11 de agosto de 2004, Ley que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el territorio de la república, modificada por Ley N° 29041 del 13 de junio de 2007, el Estado autorizó a la unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior a llevar a cabo vuelos de acción cívica. Según describe la Ley N° 29041, estos vuelos tienen como finalidad el transporte de carga y pasajeros en las zonas del Perú que no sean atendidas por operadores privados o que de existir alguno, este goce de una posición dominante dada su condición de único operador aéreo.

En un primer momento, la Ley N° 28328 establecía que los vuelos de acción cívica eran de carácter excepcional y que la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) autorizaría las rutas y frecuencias de los vuelos dando privilegio a su realización en la selva peruana y en las zonas de frontera. No obstante, la Ley N° 29041, que modificó la referida ley, señaló que los vuelos de acción cívica son de carácter especial y que las rutas y frecuencias no están sujetas a la autorización de la DGAC, sin hacer referencia a algún tipo de privilegio, motivo por el cual, la programación de los vuelos es definida por el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior.

Lo señalado permite sostener que en la actualidad la operación de vuelos de acción cívica en el Perú se caracteriza por ser especial; por su realización en zonas donde no existe participación privada o que de existir algún operador privado, este goce de posición de dominio; y, por no requerir la autorización de la DGAC.

En tal sentido, para atender las necesidades de traslado en zonas aisladas del país, el marco normativo peruano regula, además de la posibilidad de una actuación estatal con base en la creación de una empresa del Estado (rol subsidiario del Estado), la realización de vuelos de acción cívica. Sin embargo, este tipo de vuelos, de carácter asistencial, no debe significar el ejercicio de una actividad empresarial por parte del Estado, más aún si se permite su realización donde existe un operador privado, caso contrario, se podría configurar una afectación al mercado.

Es necesario destacar que la realización de vuelos de acción cívica a zonas donde no existe participación privada cumple con la finalidad establecida por la norma, como es, lograr la integración de las zonas alejadas al resto del país. Así, por ejemplo, en el año 2017, la FAP informó sobre la realización de vuelos de acción cívica a las ciudades de Juanjui, Tingo María, Rioja, Rodríguez de Mendoza, entre otros, desde la ciudad de Tarapoto (Vía Noticias, 2017); y, si bien la Ley N° 29041 hace referencia al pago de un importe por el servicio brindado, lo cierto es que establece la obligación de que los ingresos deben ser utilizados para cubrir los costos de las operaciones y el mantenimiento y la modernización de las aeronaves utilizadas para tales vuelos, hecho que no permite inferir un afán lucrativo.

A continuación se evaluará la actuación del Estado en la operación vuelos de acción cívica a zonas donde existe un operador privado con posición de dominio tomando como referencia la realización de vuelos a la ciudad de Chachapoyas.

## **2.1. Sobre los vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado**

La realización de vuelos de acción cívica a zonas donde existe un operador privado con posición dominante permite plantear las siguientes interrogantes:  
¿La actuación del Estado en este escenario persigue una finalidad

asistencialista? ¿El rol del Estado bajo dicho escenario sería más bien uno de promoción de la competencia o corrección del mercado? o ¿La actuación del Estado tendría por finalidad la defensa de la competencia para evitar un abuso de posición de dominio?

Desde una perspectiva económica, se puede señalar que la realización de vuelos de acción cívica donde existe un operador privado tendría por finalidad la atención de la demanda existente en las zonas alejadas del país a través de la promoción de competencia; sin embargo, como se podrá ver a continuación, una actuación en dicho sentido involucra el desarrollo de una actividad empresarial.

Para el presente año, la Municipalidad Provincial de Rodríguez de Mendoza (Municipalidad Rodríguez de Mendoza, 2017), perteneciente al departamento de Amazonas, informó lo siguiente:

**Cuadro N° 3**  
**Comunicado de la Municipalidad Provincial de**  
**Rodríguez de Mendoza**

La municipalidad provincial de Rodríguez de Mendoza hace de conocimiento de la opinión pública, que gracias a las gestiones realizadas con el comandante del Grupo Aéreo N° 8, de la fuerza aérea del Perú, a partir del día 06 de setiembre del presente año se iniciarán los vuelos de acción cívica a la ciudad de Rodríguez de Mendoza, los mismos que se realizarán el primer y tercer miércoles de cada mes, de acuerdo al siguiente detalle:

| CANTIDAD DE CUPOS | RUTA                               | COSTO DE PASAJES |            |           |
|-------------------|------------------------------------|------------------|------------|-----------|
|                   |                                    | ADULTO           | MENOR      | INFANTE   |
| 22                | Lima - Rodríguez de Mendoza        | S/. 150.00       | S/. 100.00 | S/. 10.00 |
|                   | Chachapoyas - Rodríguez de Mendoza | S/. 50.00        | S/. 35.00  | S/. 10.00 |
|                   | Rodríguez de Mendoza - Lima        | S/. 150.00       | S/. 100.00 | S/. 10.00 |

**Menor:** se considera desde los 02 hasta los 11 años, 11 meses y 29 días

**Infante:** se considera desde el 1 día de nacido hasta 1 año 11 meses y 29 días.

Los pasajeros están autorizados a transportar equipaje de 15 kilos de peso como máximo, asimismo podrán portar un maletín (mochila, bolsa o similar) de mano que no exceda los cinco kilos y en caso de que existiese disponibilidad de espacio, el exceso de equipaje será autorizado debiendo pagar la suma de S/. 2.00 por kilogramo.

#LaFuerzaDeTodosLosPeruanos

## VUELOS DE ACCIÓN CÍVICA

| RUTA                        | FRECUENCIA            | COSTO DE PASAJE / CARGA |           |          |                    |
|-----------------------------|-----------------------|-------------------------|-----------|----------|--------------------|
|                             |                       | ADULTOS                 | MENORES   | INFANTES | CARGA (KG. EXCESO) |
| LIMA - CHACHAPOYAS          | 1ER. Y 3ER. MIERCOLES | S/.150.00               | S/.100.00 | S/.10.00 | S/.2.00            |
| LIMA - ROD. DE MENDOZA      |                       | S/.150.00               | S/.100.00 | S/.10.00 | S/.2.00            |
| CHACHAPOYAS - ROD. DE MEND. |                       | S/.50.00                | S/.35.00  | S/.10.00 | S/.2.00            |
| CHACHAPOYAS - LIMA          |                       | S/.150.00               | S/.100.00 | S/.10.00 | S/.2.00            |
| ROD. DE MENDOZA - LIMA      |                       | S/.150.00               | S/.100.00 | S/.10.00 | S/.2.00            |
|                             |                       |                         |           |          |                    |

(\*) Menor: Se considera desde los 2 hasta los 11 años, 11 meses y 29 días.  
 Infante: Se considera desde 1 día de nacido hasta 1 año, 11 meses y 29 días.  
 Precios no incluyen la tarifa por uso de aeropuerto (TUUA)

Elaboración: Municipalidad Provincial de Rodríguez de Mendoza

Fuente: Municipalidad Provincial de Rodríguez de Mendoza

Lo señalado revela el ofrecimiento por parte del Estado de brindar el servicio de transporte aéreo regular de pasajeros para determinadas zonas alejadas del país. No obstante, por citar un ejemplo, la ruta Lima-Chachapoyas-Lima también es ofrecida por la empresa privada Atsa Airlines con frecuencias e itinerarios prefijados (Atsa, 2017).

En ese sentido, y sin perjuicio de un análisis posterior, cabe apreciar que la actuación del Estado en los vuelos Lima-Chachapoyas-Lima no persigue una finalidad asistencialista, por el contrario, demuestra una actividad empresarial ya que no habría necesidad de su intervención. Si bien, conforme describe la Ley N° 29041, la operación de vuelos de acción cívica a zonas como la ciudad de Chachapoyas estaría justificado, lo cierto es que muestra un rol del Estado que no guarda relación con la integración del territorio nacional, es decir, de tipo asistencialista.

Es importante mencionar que la realización de vuelos de acción cívica no debe tener por finalidad evitar prácticas de abuso de posición de dominio ya

que para estos casos el marco normativo vigente establece la aplicación de normas de libre competencia. De igual manera, en caso el Estado tuviera la necesidad de una regulación de precios con el uso de vuelos de acción cívica, cabe mencionar que la vía legal idónea es la Ley de Aeronáutica Civil que establece, como se ha señalado, la posibilidad de fijar tarifas por razones de interés nacional o de necesidad pública.

Por consiguiente, la operación de vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado pone en evidencia una actuación estatal en el servicio de transporte aéreo de pasajeros que vulnera el rol subsidiario del Estado.

### **3. El programa de promoción y fomento de vuelos a zonas aisladas establecido por la Ley N° 29519**

La acción de fomento de la Administración constituye un punto medio entre la inhibición y el intervencionismo del Estado. Para Esteve Pardo, por dicha acción se debe entender la actuación del Estado para orientar la actividad de los particulares hacia un objetivo que se considera de interés general, ello sin hacer uso de medios coactivos ya que afectarían la libertad de aquellos para emprender o no una determinada iniciativa (2015, p. 416).

Según Martín-Retortillo Baquer, la doctrina ha tratado de establecer un catálogo de distintas medidas de fomento. Así, por ejemplo, las medidas de fomento de carácter económico son todas aquellas que de modo directo determinan la dispensa de un pago obligatorio o un beneficio económico específico de carácter patrimonial: subvenciones, anticipos reintegrables, etc. (1991, p. 442)<sup>9</sup>.

En dicho contexto, para Rivero Ortega, la técnica administrativa de fomento por excelencia es la subvención. En este sentido, los elementos de la subvención serían los sujetos (el Estado subvencionante y un particular subvencionado), el

---

<sup>9</sup> Sebastián Martín-Retortillo Baquer describe también las medidas de fomento de carácter honorífico (distinciones y recompensas, títulos nobiliarios, etc.) y de carácter jurídico (otorgamiento en exclusiva de fabricación o comercialización de determinados productos, condición de beneficiario en materia de expropiación forzosa, etc.) (1991, p. 441).

objeto (atribución patrimonial) y la causa (la realización de una actividad de interés general) (2013, p. 167).

Mediante Ley N° 29159 del 19 de diciembre de 2007, el Estado declaró de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo regular a zonas aisladas donde no haya oferta privada. En esa medida, la referida norma autorizó al MTC a implementar un programa de promoción y fomento para la prestación de dicho servicio a zonas aisladas o con vías de muy difícil acceso, o a donde no haya oferta privada de servicio regular de transporte aéreo.

De acuerdo al Decreto Supremo N° 13-2008-MTC del 24 de marzo de 2008, Reglamento de la Ley N° 29159, el objetivo del programa en mención resultaba ser la integración de zonas apartadas al resto del país. En ese sentido, conforme la Ley N° 29159, el programa consistía en la entrega de subvenciones para cubrir los costos incurridos en la prestación del servicio regular de transporte aéreo a diversas zonas de la selva del país.

En dicho contexto, mediante Resolución Ministerial N° 881-2008-MTC-02 del 27 de noviembre 2008 y sus modificatorias<sup>10</sup>, el MTC reguló el otorgamiento de subvenciones para la prestación del servicio regular de transporte aéreo de pasajeros (no carga ni correo) en las rutas señaladas a continuación, las cuales fueron agrupadas por paquetes en función a la existencia de aeropuertos de conexión (Hub):

### **Paquete 1: Loreto**

- a) Iquitos - Güeppi - Iquitos.
- b) Iquitos - El Estrecho - Iquitos.
- c) Iquitos - Caballococha - Iquitos.
- d) Iquitos - Colonia Angamos - Iquitos.

---

<sup>10</sup> Resolución Ministerial N° 620-2009-MTC-02 del 7 de setiembre de 2009; Resolución Ministerial N° 401-2010-MTC-01 del 31 de agosto de 2010; Resolución Ministerial N° 073-2015-MTC-02 del 23 de febrero de 2015; Resolución Ministerial N° 604-2015-MTC-01.02 del 14 de octubre de 2015; y, Resolución Ministerial N° 117-2016-MTC-01.02 del 4 de marzo de 2016.

### **Paquete 2: Ucayali**

- a) Pucallpa - Breu - Pucallpa.
- b) Pucallpa - Sepahua - Pucallpa.
- c) Pucallpa - Puerto Esperanza - Pucallpa.

### **Paquete 3: San Martín – Amazonas**

- a) Tarapoto - Chachapoyas - Tarapoto.
- b) Tarapoto - Ciro Alegría - Tarapoto.
- c) Tarapoto - San Lorenzo - Tarapoto.
- d) Tarapoto - Galilea - Tarapoto.

### **Paquete 4: Madre de Dios**

- a) Puerto Maldonado - Manu - Puerto Maldonado.
- b) Puerto Maldonado - Iberia - Puerto Maldonado.
- c) Puerto Maldonado - Puerto Esperanza - Puerto Maldonado.

La entrega de subvenciones, conforme describe la Resolución Ministerial N° 881-2008-MTC-02, se hace por concurso y bajo un sistema de cofinanciamiento. En ese orden, el postor ganador, quien presenta la oferta económica más baja, recibe un subsidio que cubre parcialmente el costo del servicio regular de transporte aéreo de pasajeros y, a cambio de ello, no puede cobrar por el servicio un monto mayor al precio máximo de venta establecido en la bases del concurso, bajo sanción de penalidad.

Por citar un ejemplo sobre la aplicación del citado programa, en el año 2016, la empresa Móvil Air E.I.R.L. obtuvo la buena pro del concurso convocado por el MTC para la prestación del servicio regular de transporte aéreo de pasajeros en la región Ucayali (Paquete 2). En esa medida, la citada empresa presta servicio

de transporte aéreo de pasajeros abierto al público, y con frecuencias e itinerarios prefijados, a las ciudades de Brea, Sepahua y Puerto Esperanza en base a subsidios brindados por el Estado.

En este punto, es importante señalar que si bien la entrega de subvenciones permite el acceso al servicio de transporte aéreo de pasajeros donde no existe oferta privada; lo cierto es que una actuación en dicho sentido genera distorsiones desde que el Estado destina recursos (públicos) para el desarrollo de una actividad no demandada por el mercado. Por este motivo, como se verá más adelante, la propia Ley N° 29159 del 19 de diciembre de 2007 dispone el cese de la intervención estatal cuando se hubiera generado suficiente mercado y este sea rentable sin subsidio.

Conforme lo antes señalado, a través del programa de promoción y fomento, el Estado no presta directamente el servicio de transporte aéreo de pasajeros; sin embargo, asume parte del costo del servicio (Quintana Sanchez, 2012, p. 75) con la finalidad de garantizar, de un lado, el acceso a dicho servicio por parte de la población establecida en zonas aisladas, y, de otro lado, la participación del sector privado. En ese sentido, la actuación del Estado a través del mencionado programa permite la existencia de oferta privada en dicho mercado, hecho que involucra una intervención estatal para dicho fin.

A continuación se evaluará el rol del Estado en base al cese de su intervención a través del programa de promoción y fomento.

### **3.1. Los supuestos de cese de la intervención del Estado a través del programa de promoción y fomento**

El Estado, como garante del interés general, asume la obligación de atender las necesidades de la sociedad. Sin embargo, una actuación innecesaria del Estado, por ejemplo, con la entrega de subsidios para la prestación del

servicio de transporte aéreo de pasajeros en rutas satisfechas por el sector privado, configurará una intervención en el mercado.

En ese orden, si bien la Ley N° 29159 autoriza al MTC a implementar un programa de promoción y fomento para la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas del país con el uso de subvenciones, lo cierto es que la referida norma dispone también el cese de la intervención estatal cuando se hubiera generado suficiente mercado y la actividad de transporte a las localidades beneficiarias sea rentable sin subsidio.

Precisamente, el Decreto Supremo N° 13-2008-MTC, Reglamento de la Ley N° 29159, establece que existe suficiente mercado y la actividad de transporte aéreo es rentable sin subsidio cuando la demanda existente por los servicios de transporte aéreo cubre el costo del mismo, y, los ingresos generados por la prestación del servicio son superiores a los costos incurridos, respectivamente.

En dicho escenario, cabe apreciar que el rol del Estado se circunscribe a promover la prestación de servicio regular de transporte aéreo de pasajeros; sin embargo, tiene como límite la generación de un mercado de transporte aéreo rentable sin subsidio. Esto último, a diferencia de los vuelos de acción cívica, que permite la operación de vuelos en rutas satisfechas por el sector privado, muestra una actuación estatal subsidiaria de la participación privada.

Por consiguiente, si bien el Estado no presta directamente el servicio de transporte aéreo de pasajeros, lo cierto es que asume parte del costo del servicio como garante de un interés general. En consecuencia, el programa de promoción y fomento antes mencionado pone en evidencia una actuación estatal de apoyo al desarrollo nacional.

## **CAPÍTULO III**

### **IMPLICANCIAS DEL ROL DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD COMERCIAL DE TRANSPORTE AÉREO DE PASAJEROS**

El servicio de transporte aéreo de pasajeros ha permitido en los últimos años una actuación diversa del Estado. En el capítulo anterior se ha podido apreciar que la prestación del mencionado servicio justificó el ejercicio de la actividad empresarial del Estado a través de la empresa Tans, así como la realización de vuelos de acción cívica e, incluso, la entrega de subvenciones al sector privado. Sin embargo, se advirtió también la existencia de una actuación estatal sustentada en la negación de un rol subsidiario, hecho que ocasionó la disolución y liquidación de Tans.

En las líneas siguientes, se desarrollará la transformación de la actuación del Estado en la ejecución de vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado. Asimismo, se analizará la creación de una empresa estatal como alternativa a la implementación de un programa de fomento para la prestación del servicio de transporte aéreo en zonas alejadas del país; y, el rol subsidiario del Estado como garantía del desarrollo de la actividad materia de estudio.

#### **1. La actividad de transporte aéreo de pasajeros como servicio de interés general**

El servicio de transporte aéreo de pasajeros constituye una actividad importante para el desarrollo de un país (Oxford Economics, 2011). Si se toma en cuenta que el traslado de personas por vía aérea permite mejorar la calidad de vida de la población, combatir la pobreza e integrar el país, la conclusión es que el servicio en referencia constituye una actividad de interés general que el Estado debe atender para garantizar el bienestar de la población.

Bajo dicho contexto, la Ley N° 28525, Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, del 23 de mayo de 2005, declaró la actividad de transporte aéreo de pasajeros como un servicio público, de interés y necesidad nacional. En consecuencia, el Estado, como garante de una actividad de interés general, asume la vigilancia de su prestación en beneficio de la sociedad.

## **2. La transformación del rol del Estado en el servicio de transporte aéreo de pasajeros**

Conforme se ha señalado en capítulos anteriores, el servicio de transporte aéreo de pasajeros en el Perú se desarrolla en un régimen de libre competencia. No obstante, existen algunas zonas del país donde no existe participación privada, o esta resulta insuficiente, y, por ende, deviene en necesaria la participación del Estado de cara al desarrollo económico e integración del lugar al resto del país (servicio de interés general). En este escenario, la actuación del Estado ha sido la siguiente:

- (i) La operación de vuelos comerciales por parte de la empresa estatal Tans.
- (ii) La ejecución de vuelos de acción cívica por parte del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior a zonas alejadas del país e, inclusive, a zonas donde existiera un operador privado que goce de posición de dominio dada su condición de único operador aéreo.
- (iii) La entrega de subvenciones a explotadores aéreos elegidos por el MTC para la prestación de servicio regular de transporte aéreo a diversas zonas de la selva del país.

Como se puede apreciar, las acciones del Estado ante la falta de oferta privada han estado dirigidas a promocionar la actividad de transporte aéreo de pasajeros o, en extremo, a prestar directamente el servicio. Sin embargo, tomando en cuenta que la referida actividad fue liberalizada, se tiene que una actuación del

Estado en donde sí existe oferta privada contraviene el modelo económico señalado por la Constitución, por este motivo, en su momento, se dispuso la liquidación y disolución de la empresa Tans.

A continuación se analizará la transformación de la actuación del Estado en la ejecución de vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado

### **2.1. El rol del Estado en los vuelos de acción cívica a zonas atendidas por el sector privado**

De acuerdo al marco normativo vigente, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior están autorizados a llevar a cabo vuelos de acción cívica a zonas del Perú que no sean atendidas por operadores privados o que de existir alguno, este goce de una posición dominante por su condición de único operador aéreo.

Conforme lo señalado en el capítulo segundo, la realización de vuelos de acción cívica a zonas donde no existe participación privada cumple con la finalidad establecida por la norma, como es, lograr la integración de las zonas alejadas al resto del país. No obstante, cabe discutir dicha actuación en la realización de vuelos a zonas atendidas por el sector privado. En esa medida, es menester señalar lo siguiente:

- Los vuelos de acción cívica son de carácter asistencial; sin embargo, se ha podido apreciar que en la ruta Lima-Chachapoyas-Lima, donde existe un operador privado, la actuación del Estado es ofrecida como un servicio de transporte aéreo regular (ver Cuadro N° 3), es decir, con frecuencias e itinerarios prefijados, e, incluso, con el pago de sumas de dinero adicionales por el peso de los equipajes, y sin distinción de los beneficiarios del servicio (por ejemplo, habitantes de la zona o turistas).

- La Ley N° 29041, que modifica la Ley N° 28328 que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el territorio de la república, dispone que los ingresos generados como consecuencia de la realización de vuelos de acción cívica deben ser utilizados, entre otros, para la modernización de las aeronaves utilizadas<sup>11</sup>; no obstante, en las zonas donde existe participación privada, el uso de aeronaves más modernas puede significar un factor de competencia para el operador privado que también ofrece el servicio de transporte aéreo de pasajeros.
- El importe que debe abonarse por el uso de vuelos de acción cívica donde existe participación del sector privado constituye un factor de competencia para el operador privado que ofrece sus servicios en la misma ruta, más aún si se considera que el monto establecido por el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior debiera ser menor por ser de tipo asistencial.

En esa línea, la operación de vuelos de acción cívica a zonas del Perú donde existe un operador privado que goza de posición de dominio, como se ha podido ver con la ruta Lima-Chachapoyas-Lima, pone en evidencia una actuación estatal que no guarda relación con la integración del territorio nacional y, muy por el contrario, vulnera el rol subsidiario del Estado en las actividades de aviación comercial.

A modo de complemento, si la actuación del Estado través de la realización de vuelos de acción cívica tendría por finalidad evitar prácticas de abuso de posición de dominio, cabe decir que el marco normativo vigente establece la aplicación de normas de libre competencia. De igual manera, si el Estado tuviera la necesidad de una regulación de precios, conviene decir que la vía legal idónea es la Ley de Aeronáutica Civil que establece la posibilidad de fijar tarifas por razones de interés nacional o de necesidad pública.

---

<sup>11</sup> Cabe mencionar que la Ley N° 28328 establecía además que de existir saldos disponibles los ingresos generados podrían ser empleados en el cumplimiento de cualquier meta presupuestaria que programe la unidad ejecutora correspondiente.

Por lo señalado, el rol asumido por el Estado para la prestación de servicio de transporte aéreo de pasajeros a través de vuelos de acción cívica deviene en innecesario cuando el servicio es provisto por el sector privado, caso contrario, actúa como un proveedor más en el mercado y con un rol distinto a lograr la integración de zonas aisladas al resto del país. Por consiguiente, se verifica la transformación de la actuación del Estado a una actividad empresarial.

### **3. La creación de una empresa estatal como alternativa al programa de promoción y fomento del Estado**

A través de un programa de promoción y fomento, el Estado reguló el otorgamiento de subvenciones al sector privado para la prestación de un servicio regular de transporte aéreo de pasajeros (no carga ni correo) a zonas aisladas o con vías de muy difícil acceso, o a donde no haya oferta privada, previamente determinadas por el MTC. Esto hasta que se genere suficiente mercado y la actividad de transporte aéreo a las localidades beneficiarias sea rentable sin subsidio.

Ahora bien, sin perjuicio de que la actuación del Estado a través del referido programa se circunscribe a atender las necesidades de traslado en las zonas aisladas del país o a promover la participación del sector privado en estos lugares, esta actuación permite evaluar la conveniencia de crear una empresa estatal, en ejercicio del rol subsidiario del Estado, que opere servicios aéreos regulares que conecten ciudades como las beneficiarias con el programa antes mencionado.

En base al rol subsidiario del Estado desarrollado en el primer capítulo, el Estado tiene la posibilidad de prestar directamente el servicio comercial de transporte aéreo en zonas donde no haya oferta privada. Sin embargo, tomando en cuenta

la experiencia de Tans, si bien la creación de una empresa estatal permitiría también lograr la integración del país, lo cierto es que una medida como esta no podría sostenerse a sí misma ya que precisamente las condiciones de la prestación del servicio: vuelos a zonas aisladas del país o de difícil acceso, la idoneidad del servicio, etc., que sustentan la falta de interés privado, encarecerían la prestación del servicio. De otro lado, este escenario podría dar incentivos para la operación de vuelos comerciales a rutas satisfechas por el sector privado.

En contraste con lo señalado, una medida como la dispuesta por el Estado con el programa de promoción y fomento tiene a favor la elección de un explotador aéreo para operar vuelos de manera regular con un número mínimo de asientos mensuales, un precio máximo de venta por pasajero transportado, en otros, según describe la Resolución Ministerial N° 881-2008-MTC-02 del 27 de noviembre 2008 y sus modificatorias, hasta que se genere la existencia de suficiente mercado. En esa medida, pese a la posibilidad del Estado de crear una empresa estatal, el programa de promoción y fomento muestra también una actuación estatal subsidiaria de la participación privada.

En base a lo señalado, se debe decir que la actuación del Estado a través del programa de promoción y fomento estará permitida mientras no exista el interés del sector privado de atender las necesidades de traslado de pasajeros sin la gestión del Estado.

#### **4. El rol subsidiario del Estado en el servicio de transporte aéreo de pasajeros como garantía del desarrollo de la actividad**

Como se ha señalado, la liberalización del servicio de transporte aéreo de pasajeros en el Perú se tradujo en la eliminación de las barreras que impedían su desarrollo y restringían la participación del capital privado en el sector (CENTRUM Católica, 2010). En ese sentido, la actuación del Estado en dicho

mercado ha seguido un papel subsidiario pues ha tenido como premisa, como se ha podido ver en el capítulo segundo, la prestación del referido servicio en zonas donde no existía oferta privada, en particular, en ciudades de la selva.

Sin embargo, a lo largo del presente trabajo, se ha podido apreciar cómo la operación de vuelos satisfechos por oferta privada ha ocasionado un declive en la actuación estatal antes mencionada. En específico, la operación de vuelos comerciales por parte de Tans y la realización de vuelos de acción cívica a zonas atendidas por operadores privados pusieron en evidencia la actuación del Estado como un proveedor más en el mercado o con un rol distinto a lograr la integración de zonas aisladas al resto del país.

En ese sentido, la actividad de transporte aéreo de pasajeros en el Perú se ha caracterizado en parte por la asunción del Estado de roles contrarios a una participación subsidiaria en la prestación del servicio a zonas aisladas del país. Por este motivo, la actuación del Estado debe seguir un rol subsidiario como garantía del desarrollo de dicha actividad.

## CONCLUSIONES

1. La actividad comercial de transporte aéreo de pasajeros en el Perú ha tenido en sus inicios, a través de las empresas Satco, Aeroperú y Tans, la participación directa del Estado como proveedor del servicio. Sin embargo, las reformas económicas iniciadas a partir del año 1991 significaron la entrega de dicha actividad al sector privado y la posibilidad del Estado de realizar, subsidiariamente, actividades de aviación comercial cuando no exista ningún operador privado. En esa línea, la declaración de servicio público de la mencionada actividad (2005) se tradujo en la preocupación del Estado por atender la necesidad de traslado de los pasajeros.
2. En el marco de la Constitución de 1993, el servicio de transporte aéreo de pasajeros ha tenido una actuación diversa del Estado. La prestación del mencionado servicio a zonas aisladas del país justificó, entre otros, el ejercicio de la actividad empresarial del Estado, así como la realización de vuelos de acción cívica a zonas donde existe un operador privado con posición de dominio. Sin embargo, tales acciones evidenciaron una actuación estatal traducida en la negación de un rol subsidiario.
3. La creación de la empresa estatal Tans (1963) tuvo por finalidad la operación, de manera subsidiaria, de servicios aéreos comerciales de transporte de pasajeros a la selva del Perú. No obstante, a partir del año del año 1997, la referida empresa empezó a operar rutas satisfechas por oferta privada y dejó de operar rutas que conectaban ciudades de la selva, lo que evidenció la negación del rol subsidiario del Estado en dicha actividad.

4. De acuerdo al marco normativo vigente, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior están autorizados a realizar vuelos de acción cívica en las zonas del Perú que no sean atendidas por operadores privados o que de existir alguno, este goce de una posición dominante por ser el único operador aéreo. En este último caso, los vuelos de acción cívica (ej. la ruta Lima-Chachapoyas-Lima) son ofrecidos como un servicio de transporte aéreo regular, es decir, con frecuencias e itinerarios prefijados, e, incluso, con el pago de sumas de dinero adicionales por el peso de los equipajes, y sin distinción de los beneficiarios del servicio (por ejemplo, habitantes de la zona o turistas), motivo por el cual, el Estado actúa como una agente económico más en el mercado.
5. La operación de vuelos de acción cívica a zonas donde existe participación privada puede generar los siguientes factores de competencia con el sector privado: (i) el uso de aeronaves más modernas; y, (ii) el importe que debe abonarse por el servicio. Ello, en atención a la posibilidad del Estado de destinar los ingresos generados como consecuencia de la realización de vuelos de acción cívica a la modernización de las aeronaves utilizadas; y, a que el monto establecido por el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior por el servicio debiera ser menor por tratarse de vuelos de tipo asistencial, respectivamente.
6. La actuación del Estado través de la realización de vuelos de acción cívica no debe tener por finalidad evitar prácticas de abuso de posición de dominio ya que para estos casos el marco normativo vigente establece la aplicación de normas de libre competencia. De igual manera, en caso el Estado tuviera la necesidad de una regulación de precios con el uso de vuelos de acción cívica, la vía legal idónea es la Ley de Aeronáutica Civil que establece la posibilidad de fijar tarifas por razones de interés nacional o de necesidad pública.

7. El Estado ha regulado el otorgamiento de subvenciones al sector privado para la prestación de un servicio regular de transporte aéreo de pasajeros a zonas aisladas del país. Si bien el Estado tiene la posibilidad de prestar directamente el servicio en ejercicio de un rol subsidiario, lo cierto es que una medida como esta no podría sostenerse a sí misma ya que las condiciones de su prestación: vuelos a zonas aisladas del país o de difícil acceso, idoneidad del servicio, etc., que sustentan la falta de interés privado, encarecerían la prestación del servicio. De otro lado, este escenario podría dar incentivos para la operación de vuelos comerciales a rutas satisfechas por el sector privado. En contraste con ello, la entrega de subvenciones muestra también una actuación estatal subsidiaria de la participación privada.
  
8. La actividad de transporte aéreo de pasajeros en el Perú se ha caracterizado en parte por la asunción del Estado de roles contrarios a una participación subsidiaria en la prestación del servicio a zonas aisladas del país. Por este motivo, la actuación del Estado debe seguir un rol subsidiario como garantía del desarrollo de dicha actividad.

## RECOMENDACIÓN

1. En el presente trabajo se ha podido advertir que la operación de vuelos de acción cívica a zonas del Perú donde existe un operador privado que goza de posición de dominio pone en evidencia una actuación estatal que no guarda relación con la integración del territorio nacional y, muy por el contrario, vulnera el rol subsidiario del Estado. En esta medida, se propone la modificación del artículo 2 de la Ley N° 28328 del 11 de agosto de 2004, Ley que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el territorio de la república, modificada por Ley N° 29041 del 13 de junio de 2007, en el siguiente sentido:

*«Artículo 2.- Vuelos de acción cívica*

*Los vuelos de acción cívica son de carácter especial y tienen como finalidad el transporte de carga y pasajeros en las zonas del país que no sean atendidas por operadores privados debidamente autorizados. Estos vuelos se realizarán con aeronaves de ala fija y/o rotatoria».*

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Libros

Esteve Pardo, J. (2015). *Lecciones de derecho administrativo* (Quinta Ed.). Madrid : Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.

García Belaunde, D. (2006). *La Constitución y su dinámica* (Vol. 53). Lima : Palestra.

Kresalja Roselló, B. (2010). *El principio de subsidiariedad en materia económica: análisis de las constituciones peruanas de 1979 y 1993*. Lima : Palestra.

Kresalja Roselló, B. (2015). *¿Estado o mercado? El principio de subsidiariedad en la Constitución peruana*. Lima : PUCP. Fondo Editorial.

Kresalja Roselló, B., & Ochoa Cardich, C. (2012). *El régimen económico de la Constitución de 1993*. Lima : PUCP. Fondo Editorial.

Martín-Retortillo Baquer, S. (1991). *Derecho administrativo económico*. Madrid : la Ley.

Pazos Casado, M. L. (2006). *Análisis económico de la liberalización del transporte aéreo: efectos sobre el sistema aeroportuario de Andalucía (1986-2001)*. Universidad de Sevilla. Retrieved from <https://books.google.com.pe/books?id=bng-LTdFBgYC>

Rivero Ortega, R. (2013). *Derecho administrativo económico*. Madrid : Marcial Pons.

Rodríguez-Campos González, S. (2005). *La liberalización del transporte aéreo : alcance y régimen jurídico*. Madrid : Marcial Pons.

Zegarra Valdivia, D. (2005). *El servicio público : fundamentos*. Lima : Palestra.

### 2. Artículos

Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios. (n.d.). *El transporte aéreo de pasajeros en el Perú y los derechos de los usuarios*. Retrieved from [http://revistas.usc.es/boletincede/documentos/Editorialjulio2014\\_derechospasajerostransporteaereo\\_SilviaDelrio.pdf](http://revistas.usc.es/boletincede/documentos/Editorialjulio2014_derechospasajerostransporteaereo_SilviaDelrio.pdf)

Baca Oneto, V. S. (2008). El servicio público, el servicio esencial y la noción de servicio universal y su aplicación en el derecho peruano. *Foro Empresarial*, 2, 65–88.

- Cairampoma Arroyo, A. (2012). (Re) interpretación del principio de subsidiariedad en el Ordenamiento Jurídico peruano. En *Aportes para un Estado eficiente : Ponencias del V Congreso Nacional de Derecho Administrativo* (pp. 315–329). Lima : Palestra.
- CENTRUM Católica. (2010). El mercado aerocomercial alza vuelo. *Strategia*, 20, 56–59.
- Danós Ordóñez, J. (2008). El régimen de los servicios públicos en la Constitución Peruana. *Themis*, 55, 255–264.
- García Belaunde, D. (2005). Seguridad jurídica, servicio público y confiabilidad judicial (a propósito del caso Lan Perú). *Themis*, 50, 33–37.
- Gerencia de Estudios Economicos del Indecopi. (2001). *Evaluación de condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial del Estado: Transporte Aéreos Nacionales de la Selva (Tans)*. Retrieved from <https://www.indecopi.gob.pe/documents/20182/143803/InformeN038-2001-GEE.pdf>
- Huapaya Tapia, R. (2015). Servicio Público. *Ius et Veritas* 50, Julio 2015, 368–397.
- Kresalja Roselló, B. (2007). Peru : consideraciones constitucionales y legales sobre la competencia economica. *Pensamiento Constitucional*, 12, 102.
- Kresalja Roselló, B. (2013). El rol del estado y la gestión de los servicios públicos. *Themis*, 39, 40–98.
- Leon, E., Chari, R. S., & Aranzazu Gómez, M. (2008). La liberalización, privatización y fusión de las aerolíneas europeas: consecuencias de la globalización en un sector históricamente protegido. *Strategia*, 8, 22–24.
- Ludeña Saldaña, L. H. (2013). El rol del Estado en la economía del siglo XXI. *Cultura*, 285, 99–115.
- Mena Ramirez, M. (2011). El concepto de línea de bandera, los servicios aeroportuarios y el rol subsidiario del Estado. *Advocatus*, 24, 335–364.
- Morales Calderón, R. (2011). Una nueva perspectiva sobre los alcances de la actividad Empresarial del Estado en el Perú. Entrevista al Dr. Eduardo Quintana Sanchez. *Derecho & Sociedad*, 37, 315–321.
- Ochoa Cardich, C. (2013). El servicio público en la Constitución peruana de 1993. *Pensamiento Constitucional*, 105–119.
- Olariaga Díaz, O. (2016). Análisis de la evolución de las políticas públicas y de

regulación en la industria aeroportuaria en Colombia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, 16(26), 7–42.

Oxford Economics. (2011). *Beneficios económicos del transporte aéreo en el Perú 2010*. Oxford Economics. Retrieved from [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/068AC8A932A175A805257DE300530DDE/\\$FILE/BeneficiosEconómicosTransporteAéreo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/068AC8A932A175A805257DE300530DDE/$FILE/BeneficiosEconómicosTransporteAéreo.pdf)

Quintana Sanchez, E. (2012). Naturaleza y efectos de los subsidios en Servicios Públicos. *Circulo de Derecho Administrativo*, 12, 75–83.

Saura Fructuoso, C. (2015). Análisis general de las técnicas de intervención del Estado en la economía. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (14), 27–43. Retrieved from <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.04>

Trillo-Figueroa, J. (1993). Liberalización, desregulación y privatización del sector eléctrico. *Política Exterior*, 7(31), 158–168. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/20643358>

Zegarra Valdivia, D. (2012). Del Servicio Público a los servicios de interés general : la evolución del service public en el sistema. *Circulo de Derecho Administrativo*, 12, 13–43.

### 3. Páginas web

Atsa. (2017). Nuestros servicios. Retrieved from <https://atsairlines.com/>

El Comercio. (2014). Las cuatro aerolíneas peruanas que consiguieron el mundo. Retrieved from <https://elcomercio.pe/economia/mercados/cuatro-aerolineas-peruanas-conquistaron-mundo-375392>

Municipalidad Rodríguez de Mendoza. (2017). Comunicado sobre vuelos de acción cívica. Retrieved from <http://munimendoza.gob.pe/index.php/actualidad/noticias/listado-de-noticias/221-comunicado-vuelos-de-accion-civica>

República. (2004). Juez denuncia que poder político intenta arrebatarle caso Lan Perú. Retrieved from <http://larepublica.pe/politica/320295-juez-denuncia-que-poder-politico-intenta-arrebatarle-caso-lan-peru>

Vía Noticias. (2017). FAP anuncia vuelos cívicos a diferentes puntos del país. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=mFIITzqRBWY>

### 4. Legislación

Ley N° 24882. Ley de Aeronáutica Civil (1988). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 24948. Ley de la Actividad Empresarial del Estado (1988). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto Legislativo N° 757. Ley marco para el crecimiento de la inversión privada (1991). En diario oficial El Peruano. Perú.

Constitución Política del Perú (1993). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 26917. Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo (1998). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 27261. Ley de Aeronáutica Civil del Perú (2000). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil (2001). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto de Urgencia N° 4-2004. Decreto de urgencia que declara en emergencia el servicio público de transporte aéreo en el territorio nacional (2004). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto de Urgencia N° 12-2004. Decreto de urgencia por el cual se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones otorgar permisos de vuelo a empresas de transporte aéreo que lo soliciten, cuyos permisos de operación y/o vuelo se encontraran suspendidos (2004). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 28328. Ley que autoriza la realización de vuelos de acción cívica en el territorio de la república (2004). En diario oficial El Peruano. Perú

Ley N° 28525. Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo (2005). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 028-2006-MTC. Reglamento de la Ley de Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo (2006). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 29159. Ley que declara de necesidad y utilidad pública la prestación de servicios de transporte aéreo a zonas aisladas donde no haya oferta privada (2007). En diario oficial El Peruano. Perú.

Ley N° 29041. Ley que modifica la Ley N° 28328 (2007). En diario oficial El Peruano. Perú.

Decreto Supremo N° 13-2008-MTC. Reglamento de la Ley N° 29159 (2008). En diario oficial El Peruano. Perú.