



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

OFICINA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

EXPEDIENTE : 46-2022-TSC-OSITRAN
APELANTE :
ENTIDAD PRESTADORA : TREN URBANO DE LIMA S.A.
ACTO APELADO : Decisión contenida en la
Carta R-WEB-054246-2022-SAC

RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

Lima, 24 de octubre de 2023

SUMILLA: La tramitación de las denuncias efectuadas por los usuarios, relacionadas con posibles incumplimientos de las obligaciones derivadas de la explotación de infraestructura de transporte de uso público por parte de las Entidades Prestadoras, se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN y no del Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos; consecuentemente, deben remitirse los actuados a dicha Gerencia para que, de ser el caso, disponga la aplicación de las medidas que correspondan, de conformidad con el marco normativo vigente.

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la señora (en adelante, la señora (la apelante), contra la decisión contenida en la Carta R-WEB-054246-2022-SAC emitida por TREN URBANO DE LIMA S.A. (en adelante, TREN URBANO).

Se cumple con precisar que, desde el 21 de septiembre de 2021 hasta el 7 de octubre de 2023, el Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos (en adelante TSC) no ha contado con el quórum mínimo de tres vocales que establece la normativa vigente para celebrar sesiones y, consecuentemente, para resolver los reclamos y controversias presentados por los usuarios en segunda instancia administrativa. Al respecto, el quórum del TSC se reconstituyó con la designación de dos vocales mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0042-2023-CD-OSITRAN, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de octubre de 2023.

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES:

1. El 5 de marzo de 2022, la señora presentó un cuestionamiento ante TREN URBANO manifestando lo siguiente:
 - i.- El personal de la Línea 1 del Metro de Lima habilita un solo punto de acceso para el ingreso de los usuarios a la estación Villa María, manteniendo los otros cerrados. Solicita que TREN URBANO habilite todos los puntos de acceso existentes en la estación a fin de facilitar el ingreso fluido de los usuarios.
 - ii.- Asimismo, madres con niños en brazos deben formar largas colas para poder ingresar a la estación por la vía de acceso preferencial, situación que vulnera su derecho a recibir una atención preferencial.



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de
Inversión Privada (OSIP) -
Entidad de Control y
Fiscalización

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

2. Mediante Carta R-WEB-054246-2022-SAC, notificada el 11 de marzo de 2022, TREN URBANO declaró infundado el cuestionamiento presentado, señalando lo siguiente:

- i.- El Estado y las autoridades competentes emitieron normas para la nueva convivencia social en el marco de la pandemia de Covid-19. En cuanto al servicio brindado por la Línea 1 del Metro de Lima, se dispuso el distanciamiento social de un metro en estaciones y trenes, así como el uso obligatorio de mascarillas.
- ii.- La aplicación de estas medidas tiene por objeto garantizar la seguridad de los usuarios en esta nueva convivencia, por lo que deben respetarse las medidas de distanciamiento durante el ingreso al sistema. Esta nueva normativa y recomendaciones son comunicadas permanentemente a todos los pasajeros por distintos canales de comunicación: audios y letreros en estaciones y trenes, página web, redes sociales, aplicativo y medios de comunicación.
- iii.- Es necesario que todos los usuarios tomen sus precauciones en los horarios de mayor afluencia de público, más aun cuando debido a la disposición de mantener la distancia de un metro, la capacidad de los trenes se encuentra disminuida. Ello aumenta el tiempo de espera para el ingreso a la estación e inclusive la posibilidad de que los usuarios no puedan ingresar al sistema.
- iv.- Con la finalidad de resguardar el aforo en las estaciones y trenes y preservar la salud y seguridad de todas las personas, en esta nueva normalidad el ingreso por la vía de acceso preferencial también tiene que ser gestionada.

3. El 19 de marzo de 2022, la señora [REDACTED] interpuso recurso de apelación contra la decisión contenida en la Carta R-WEB-054246-2022-SAC, manifestando lo siguiente:

- i.- Se encuentra disconforme por la respuesta brindada por TREN URBANO y reitera su cuestionamiento por la apertura de solo uno de los accesos a la estación Villa María y por el desconocimiento del derecho al acceso preferencial.
- ii.- El personal de la estación Villa María no aplica la Ley 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores y personas con discapacidad en lugares de atención al público.
- iii.- Pese a que el personal de salud no se encuentra comprendido en la Ley 27408, como beneficiario de un trato preferente, el personal de TREN URBANO permite su ingreso por la vía de acceso preferencial de la estación, lo que incrementa el tiempo de espera para el acceso a la estación de los usuarios que sí cuentan con ese derecho, como es el caso de madres con niños en brazos.
- iv.- Si bien TREN URBANO alega que la demora en el ingreso de los usuarios a la estación se debe al aforo limitado condicionado por el riesgo de contagio con el Covid-19, se debe tener en cuenta que las largas colas que forman los usuarios en los exteriores de la estación los expone a dicho riesgo de contagio.

4. El 7 de abril de 2022, TREN URBANO elevó al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos (en adelante, el TSC) el expediente administrativo, señalando lo siguiente:

- i.- Línea 1 respeta y opera de conformidad con la Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores en lugares de atención al público.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN



TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

- ii.- Cabe precisar que, por disposición del Concedente (Ministerio de Transportes y Comunicaciones), mediante Oficio N° 01890-2020-MTC/19, del 25 de mayo de 2020, el personal médico y sanitario también se encuentra autorizado para ingresar al servicio utilizando el acceso preferencial, razón por la cual dicho beneficio no solo alcanza a las personas comprendidas en la Ley N° 27408. Ello ha generado que el acceso preferencial tenga un uso mucho mayor de lo que se acostumbraba en épocas previas a la pandemia por el Covid-19.
- iii.- Adicionalmente, las limitaciones en el aforo, impuestas por el Ministerio de Salud y el Concedente, hacen que los tiempos de espera para el ingreso al sistema se hayan incrementado, ocasionando malestar en los usuarios.
- iv.- En esta nueva normalidad, la gestión del ingreso por el acceso preferencial también tiene que ser gestionada con la finalidad de preservar la salud y seguridad de todas las personas.

II.- CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

- 5. Corresponde dilucidar en el presente caso lo siguiente:
 - i.- Determinar la procedencia del recurso de apelación interpuesto por la señora [REDACTED] contra la decisión contenida en la Carta R-WEB-054246-2022-SAC.
 - ii.- Determinar, de ser el caso, si corresponde amparar el recurso de apelación formulado por la señora [REDACTED]

III.- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

III.1.- EVALUACIÓN DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACIÓN

3.1.1 De las funciones del OSITRAN

- 6. La Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, señala que como organismo regulador, el OSITRAN tiene entre otras funciones, la de supervisar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas de las entidades o actividades supervisadas imponiendo las sanciones correspondientes en caso de verificarse incumplimientos, así como la de solucionar las controversias y reclamos presentados por los usuarios contra las entidades prestadoras bajo el ámbito de su competencia¹.
- 7. En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreos (ley de creación del OSITRAN) y el artículo 10 del Reglamento General del OSITRAN (en adelante, el REGO)², señalan entre las funciones del OSITRAN, las de supervisar, fiscalizar y sancionar, así como la de solucionar las controversias y reclamos de los usuarios.

1 Léase la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 019-2011-CD-OSITRAN mediante la cual se aprobó el Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN, que entró en vigencia el 11 de junio de 2011, mediante publicación realizada en el diario oficial "El Peruano".

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

8. En efecto, respecto a las funciones supervisora, así como fiscalizadora y sancionadora, los artículos 21 y 32 del REGO señalan lo siguiente:

"Artículo 21.- Función Supervisora

El OSITRAN supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las Entidades Prestadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia, procurando que éstas brinden servicios adecuados a los Usuarios. (...)"

Artículo 32.- Funciones fiscalizadora y sancionadora

El OSITRAN fiscaliza e impone sanciones y medidas correctivas a las Entidades Prestadoras por el incumplimiento de las normas, disposiciones y/o regulaciones establecidas por el OSITRAN y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión".

9. En cuanto a la función de solución de controversias y reclamos, el artículo 37 del REGO indica:

"Artículo 37.- Funciones de solución de controversias y atención de reclamos

El OSITRAN está facultado para resolver en la vía administrativa las controversias y reclamos, que dentro del ámbito de su competencia, surjan entre entidades prestadoras y entre estas y sus usuarios".

10. Ahora bien, para el ejercicio efectivo de las funciones supervisora y sancionadora, así como de la función de solución de reclamos, los usuarios de las entidades prestadoras reguladas cuentan con distintas vías procedimentales, como se verá a continuación.

3.1.2 De los procedimientos de reclamos y denuncias ante el OSITRAN

i) De los reclamos

11. En principio, cabe señalar que las reglas para la tramitación de los procedimientos administrativos de atención y solución de reclamos de usuarios, son dictadas por los organismos reguladores para sus respectivos ámbitos de competencia, en ejercicio de la potestad normativa que la Ley Marco otorga a sus Consejos Directivos.
12. En ese sentido, el artículo 7 de la Ley N° 26917, identifica como funciones del OSITRAN la de expedir las directivas procesales para atender y resolver los reclamos de los usuarios, velando por la eficacia y la celeridad de dichos trámites y, en general, proteger los intereses de todas las partes que intervienen en actividades relacionadas a dicha infraestructura, encontrándose entre tales directivas, el Reglamento de Reclamos del OSITRAN (en lo sucesivo, el Reglamento de Reclamos).
13. En atención a lo expuesto, el literal b) del artículo 1 del Reglamento de Reclamos³ define al reclamo del siguiente modo:

"b) RECLAMO: La solicitud, distinta a una Controversia, que presenta cualquier usuario para exigir la satisfacción de un legítimo interés particular vinculado a cualquier servicio

³ Reglamento de Reclamos del OSITRAN

"Artículo 1.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se entenderá por:
(...)

b) RECLAMO: La solicitud, distinta a una Controversia, que presenta cualquier usuario para exigir la satisfacción de un legítimo interés particular vinculado a cualquier servicio relativo a la infraestructura de transporte de uso público que brinde una entidad prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN".





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

OSITRAN
ORGANISMO SINGULAR DE
REGULACIÓN DEL TRANSPORTE
DE USO PÚBLICO

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

relativo a la infraestructura de transporte de uso público que brinde una entidad prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN.
(...)"

[El subrayado es nuestro]

14. A propósito de la definición de reclamo reseñada, cabe resaltar que el artículo 2, inciso 20) de la Constitución Política del Perú, reconoce a toda persona el derecho de formular peticiones a la autoridad competente y a recibir una respuesta, derecho que también se encuentra recogido en el artículo 117 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG), a través de la figura de la petición administrativa:

"Artículo 117.- Derecho de petición administrativa

117.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

117.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.
(...)"

[El subrayado es nuestro]

15. De lo expuesto se desprende que el reclamo al que se refiere el Reglamento de Reclamos, constituye un derecho de petición que los usuarios utilizan como mecanismo para exigir a las entidades que explotan infraestructuras de transporte de uso público, la satisfacción de un legítimo interés particular.
16. Es importante recalcar que de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN, los reclamos podrán recaer respecto de servicios regulados o servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público que son responsabilidad de la Entidad Prestadora, siempre que se encuentren bajo la supervisión del OSITRAN⁴. En ese sentido, dicho artículo establece como supuestos de reclamos, entre otros, los siguientes:

- a) La facturación y el cobro de los servicios por uso de la infraestructura. En estos casos, la prueba sobre la prestación efectiva del servicio corresponde a la Entidad Prestadora.
- b) El condicionamiento por parte del sujeto reclamado de la atención de los reclamos formulados por los usuarios, al pago previo de la retribución facturada.
- c) La calidad y oportuna prestación de dichos servicios que son responsabilidad de la Entidad Prestadora.
- d) Daños o pérdidas en perjuicio de los usuarios, de acuerdo con los montos mínimos que establezca el Consejo Directivo, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de la Entidad Prestadora, sus funcionarios o dependientes.
- e) Cualquier reclamo que surja de la aplicación del REMA.
- f) Las relacionadas con el acceso a la infraestructura o que limitan el acceso individual a los servicios responsabilidad de las Entidades Prestadoras.

Reglamento de Reclamos de OSITRAN

Artículo 33.- Objeto del Procedimiento

El presente procedimiento administrativo tiene como objeto la solución de los reclamos que presentan los usuarios intermedios o finales ante las Entidades Prestadoras, por la prestación de servicios, referidos en los literales a) y b) del numeral 1 del artículo 2 de este reglamento.

El reclamo podrá recaer respecto de servicios regulados o, servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público, que son responsabilidad de la Entidad Prestadora siempre que se encuentren bajo la supervisión de OSITRAN.
(...).





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

- g) Las que tengan relación con defectos en la información proporcionada a los usuarios, respecto de las tarifas, o condiciones del servicio; o, información defectuosa".

ii) De las denuncias

17. En lo que respecta al procedimiento de denuncia, cabe señalar que el artículo 116 del TUO de la LPAG⁵, prescribe el derecho que tienen todos los administrados, entre ellos los usuarios de la infraestructura de transporte de uso público, de formular denuncias ante la autoridad competente sobre los hechos que conocieran y que fueran contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo.
18. Al respecto, cabe señalar que para Morón Urbina⁶, la denuncia administrativa debe entenderse como aquel "acto por el cual se pone de conocimiento de una autoridad, alguna situación administrativa no ajustada a derecho, con el objeto de comunicar un conocimiento personal, a diferencia de la petición administrativa que es la expresión con interés personal, legítimo, directo e inmediato en obtener un comportamiento y resultado concreto de la autoridad, condiciones que no son exigibles a los denunciantes".
19. Ahora bien, como se ha señalado previamente, la función supervisora del OSITRAN incluye verificar que las Entidades Prestadoras cumplan con sus obligaciones contractuales y legales, mientras que la función fiscalizadora comprende la facultad de realizar todas las investigaciones necesarias, imponiendo las sanciones correspondientes en caso se verifique el incumplimiento de las obligaciones contractuales o legales, esto último, en el ejercicio de la función sancionadora.
20. En cuanto a la naturaleza del procedimiento que sirve de mecanismo para el ejercicio de las funciones fiscalizadora y sancionadora por parte del OSITRAN, el artículo 33 del REGO señala lo siguiente:

"Artículo 33.- Órganos competentes para el ejercicio de las Funciones Fiscalizadora y Sancionadora"

Las funciones fiscalizadora y sancionadora se ejercen en el marco del procedimiento que se inicia siempre de oficio, sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior o por considerar que una denuncia amerita una acción de fiscalización".

21. Atendiendo al artículo antes citado, se aprecia que el procedimiento implementado por el OSITRAN en el ejercicio de las funciones fiscalizadora y sancionadora inicia siempre de oficio, sea por propia iniciativa de la entidad, como consecuencia de orden superior o por denuncia de un tercero. Teniendo en cuenta esto último, cualquier tercero que tenga conocimiento de una acción u omisión de las Entidades Prestadoras que pueda constituir un incumplimiento de sus obligaciones, tiene la posibilidad de informar de ello al OSITRAN, con la finalidad de que este adopte las acciones correspondientes a fin de determinar si se ha presentado un incumplimiento contractual o legal, así como evaluar si dicho incumplimiento es pasible de

⁵ TUO de la LPAG

"Artículo 116.- Derecho a formular denuncias"

116.1 Todo administrado está facultado para comunicar a la autoridad competente aquellos hechos que conociera contrarios al ordenamiento, sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo, ni que por esta actuación sea considerado sujeto del procedimiento.

116.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permiten su constatación, la indicación de sus presuntos autores, partícipes y damnificados, el aporte de la evidencia o su descripción para que la administración proceda a su ubicación, así como cualquier otro elemento que permita su comprobación.

116.3 Su presentación obliga a practicar las diligencias preliminares necesarias y, una vez comprobada su verosimilitud, a iniciar de oficio la respectiva fiscalización. El rechazo de una denuncia debe ser motivado y comunicado al denunciante, si estuviere individualizado".

⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos, Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica, Ed. 2011 pp.381.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Ministerio de Transportes y Comunicaciones
Organismo Supervisor de Inversión Privada
del Sector de Transportes y Comunicaciones

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

una sanción administrativa. En consecuencia, la denuncia es un derecho que le asiste a cualquier administrado, incluyendo por ello a los usuarios de cualquier Infraestructura de Transporte de Uso Público.

3.1.3 Competencia de los órganos de OSITRAN en la atención de reclamos y denuncias

i) Competencia para la atención de reclamos

22. El REGO establece cuáles son los órganos del OSITRAN encargados de ejecutar las competencias otorgadas para el cumplimiento de las funciones reseñadas en los párrafos precedentes.
23. Así, en cuanto a la función de atención y solución de reclamos, el REGO dispone lo siguiente:

Artículo 38.- Órganos competentes para el ejercicio de la función de solución de reclamos

"La Entidad Prestadora es competente en primera instancia para la solución de reclamos que presente un usuario por los servicios prestados por esta así como por los reclamos que presente un usuario intermedio, con relación al acceso a las facilidades esenciales, antes de la existencia de un contrato de acceso, de conformidad con el Reglamento marco de acceso a la infraestructura de transporte público.

Los recursos contra lo resuelto por los Cuerpos Colegiados de OSITRAN y las entidades prestadoras, son resueltos en segunda y última instancia administrativa, por el Tribunal de Solución de Controversia y Atención de Reclamos".

24. Como se puede apreciar, la competencia para la atención y solución de reclamos planteados por los usuarios corresponde, en primera instancia administrativa, a las entidades prestadoras; una vez apelado por los usuarios lo resuelto por estas, la competencia corresponde, en segunda y última instancia administrativa, al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos del OSITRAN.

ii) Competencia para la atención de denuncias

25. En lo que se refiere a la atención de denuncias, el REGO dispone lo siguiente:

"Artículo 22.- Órganos Competentes para el ejercicio de la Función Supervisora

La función supervisora, respecto a la fase resolutoria en primera instancia administrativa, es ejercida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, que se pronuncia, sobre las cuestiones que se deriven de la ejecución de las actividades de supervisión; siendo la fase de instrucción ejercida por la unidad orgánica correspondiente".

"Artículo 33.- Órganos competentes para el ejercicio de la función Fiscalizadora y Sancionadora

Las funciones fiscalizadora y sancionadora se ejercen en el marco del procedimiento que se inicia siempre de oficio, sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior o por considerar que una denuncia amerita una acción de fiscalización.

Para el ejercicio de las funciones fiscalizadora y sancionadora, la unidad de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización que conduce la fase de instrucción realiza indagaciones preliminares, investigaciones, inspecciones, recaba o verifica información de otros órganos, actúa las pruebas que considere pertinentes e imputa cargos, en el marco de un procedimiento sancionador iniciado conforme a ley; debiendo emitir su informe recomendando la imposición o no de sanciones administrativas y/o de medidas correctivas.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización resuelve en primera instancia administrativa e impone las sanciones y/o medidas correctivas que correspondan, de ser el caso. Corresponde al Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación que se planteen contra lo que resuelve la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

26. Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN prescribe lo siguiente:

"Artículo 52.- De la Gerencia de Supervisión y Fiscalización"

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización es el órgano de línea responsable de conducir, gestionar, evaluar, coordinar y ejecutar las actividades de supervisión y fiscalización relacionadas con la explotación de la infraestructura de transporte de uso público efectuada por las entidades prestadoras en materia aeroportuaria, portuaria, de la Red Vial, así como ferroviarias y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, en el ámbito de competencia del OSITRAN.

Artículo 53.- Funciones de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización

(...)

3. Supervisar la gestión de las entidades prestadoras relacionadas con la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, verificando el cumplimiento de los aspectos comerciales y administrativos, económico - financiero, estándares de calidad y niveles de servicio, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como las inversiones pactadas en los contratos respectivos, según corresponda.

27. Finalmente, el artículo 78 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN establece lo siguiente:

Artículo 78.- Los órganos competentes

78.1 La Jefatura de Fiscalización de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN es el órgano competente en la etapa de instrucción del procedimiento administrativo sancionador.

78.2 La Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN es el órgano competente para resolver en primera instancia administrativa.

78.3 El Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN es el órgano competente para resolver en segunda y última instancia administrativa.

28. Teniendo en cuenta las disposiciones normativas citadas, se evidencia que el ejercicio y/o ejecución de las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora le corresponde a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN.

Sobre lo manifestado por la señora [REDACTED]

29. De lo manifestado por la señora [REDACTED] se verifica que cuestionó lo siguiente:

- (i) Personal de la Línea 1 no habría venido realizando un adecuado control en el ingreso de los usuarios por la vía de acceso preferencial de la estación Villa María, observándose la presencia de madres con niños en brazos formando largas colas, situación que vulneraría el derecho a recibir una atención preferencial.
- (ii) Personal de la Línea 1 habilita un solo acceso para el ingreso de los usuarios a la estación Villa María, manteniendo los otros cerrados, por lo que corresponde que TREN URBANO habilite todos los accesos existentes en la estación a fin de facilitar el ingreso fluido de los usuarios.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRANTRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

30. Sobre el particular, cabe recordar que, conforme a la definición de reclamo recogida en el artículo 1 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN, este constituye un derecho de petición que el usuario utiliza como mecanismo para exigir a las entidades que explotan infraestructuras de transporte de uso público, la satisfacción de un legítimo interés particular o concreto vinculado a cualquier servicio relativo a la infraestructura de transporte de uso público que brinde una Entidad Prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN; como podría ser el reembolso de un monto pagado en exceso por concepto de una tarifa, la declaración de responsabilidad de la Entidad Prestadora por la generación de un daño físico o patrimonial, o limitaciones para usar o acceder a la infraestructura de transporte de uso público.
31. En ese sentido, si bien en el presente caso se aprecia que la señora [REDACTED] califica como una usuaria del servicio brindado por TREN URBANO, habiendo cuestionado que personal de la Línea 1 no habría venido realizando un adecuado control en el ingreso de los usuarios por la vía de acceso preferencial de la estación Villa María, habilitando un solo acceso para el ingreso de los usuarios a dicha estación, hechos que se encontrarían vinculados con un supuesto de reclamo por calidad del servicio de acuerdo al inciso c) del artículo 33 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN; no se verifica que dicha alegación se encuentre vinculada a la afectación de un interés particular y concreto, conforme a la definición de reclamo recogida en el artículo 1 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN antes citado.
32. En efecto, no se verifica que la usuaria haya alegado haber sido afectada de manera cierta y concreta durante la prestación del servicio por parte de la Entidad Prestadora, como podría haber ocurrido si se le hubiera impedido injustificadamente el acceso por dicha vía preferencial.
33. Más bien se constata, a partir de los criterios desarrollados en la presente resolución, que sus alegaciones se encuentran vinculadas más que a la exigencia de la satisfacción de un interés particular, a la puesta en conocimiento de la administración de un hecho, como es la falta de control del acceso preferencial en la estación Villa María y la habilitación de un solo acceso para el ingreso a dicha estación, que de manera general podría determinar la posibilidad de que la Entidad Prestadora no estuviera cumpliendo con obligaciones legales relativas a verificar que dicha vía de acceso sea utilizada por las personas que efectivamente lo requieren⁷. Ciertamente, el referido ingreso preferencial debe ser utilizado

Ley N° 27408, Ley que establece la atención preferente a las mujeres embarazadas, las niñas, niños, los adultos mayores, en lugares de atención al público

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Dispónese que en los lugares de atención al público las mujeres embarazadas, las niñas, niños, las personas adultas mayores y con discapacidad, deben ser atendidas y atendidos preferentemente. Asimismo, los servicios y establecimientos de uso público de carácter estatal o privado deben implementar medidas para facilitar el uso y/o acceso adecuado para las mismas.

Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo VI.- Políticas públicas

(...)

4. El Estado reconoce la vulnerabilidad de los consumidores en el mercado y en las relaciones de consumo, orientando su labor de protección y defensa del consumidor con especial énfasis en quienes resulten más propensos a ser víctimas de prácticas contrarias a sus derechos por sus condiciones especiales, como es el caso de las gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad así como los consumidores de las zonas rurales o de extrema pobreza (...).

Artículo 41.- Trato preferente de gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad

41.1 El proveedor está en la obligación de garantizar la atención preferente de gestantes, niñas, niños, adultos mayores y personas con discapacidad, en todos los sistemas de atención con que cuente, debiendo facilitar al consumidor todos los mecanismos necesarios para denunciar el incumplimiento de esta norma bajo responsabilidad.

41.2 Respecto de los beneficiarios del trato preferente, el proveedor debe:





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN



TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

únicamente por usuarios adultos mayores, en condición de discapacidad o gestantes, a fin de que, en atención a su especial situación de vulnerabilidad, no requieran formar la fila de ingreso ordinario con los demás usuarios de la Línea 1.

34. Adicionalmente, tampoco se ha verificado que el reclamo formulado por la señora [REDACTED] se encuentre incurso en alguno de los demás supuestos previstos en el artículo 33 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN, vinculados a reclamos por facturación o la ocurrencia de daños o pérdidas, entre otros, en relación a la exigencia de la satisfacción de un legítimo interés particular y concreto.
35. Consecuentemente, de acuerdo con el marco legal desarrollado precedentemente, corresponde que las alegaciones de la señora [REDACTED] sean calificadas como una denuncia, pues la existencia de presuntos hechos que podrían determinar el incumplimiento de obligaciones legales o contractuales a cargo de la Entidad Prestadora, no resultan una materia respecto de la cual pueda pronunciarse este Tribunal, de lo que se desprende que el recurso de apelación interpuesto deba de declararse improcedente.
36. Cabe recordar que, tal y como ya se ha desarrollado anteriormente, el reclamo y la denuncia tienen un diferente trámite, siendo el primero competencia de la Entidad Prestadora y del TSC; y el segundo, competencia de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, GSF) como órgano de primera instancia.
37. En consecuencia, no correspondiendo al TSC resolver las denuncias interpuestas por los usuarios, cabe informar de los hechos expuestos a la GSF para que actúe conforme a sus atribuciones⁸.

- a. Consignar en un lugar visible, de fácil acceso y con caracteres legibles su derecho a la atención preferente.
- b. Adecuar su infraestructura en lo que corresponda e implementar medidas garantizando su acceso y seguridad.
- c. Exonerados de turnos o cualquier otro mecanismo de espera.
- d. Implementar un mecanismo de presentación de quejas contra quienes incumplan con esta disposición.

41.3 El proveedor que incumple con lo establecido en esta norma y otras disposiciones sobre la materia es sancionado conforme a los procedimientos establecidos en las leyes, normas y reglamentos especiales.⁹

Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público

"Artículo 19.- Accesibilidad

Las Entidades Prestadoras deberán adoptar las medidas de accesibilidad para personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores en las infraestructuras a su cargo, de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 28735, según corresponda. Entre dichas medidas se encuentran las siguientes:

- a. Construir rampas que permitan el fácil acceso de las personas con discapacidad, mujeres embarazadas y adultos mayores.
- b. Colocar señalización adecuada, tanto visual como sonora.
- c. Adaptar los servicios higiénicos para el fácil uso de los Usuarios con discapacidad.
- d. Instalar teléfonos públicos que permitan su uso por personas con discapacidad.
- e. Implementar un ascensor, así como mobiliario especial en las salas de espera y de embarque, así como en las estaciones.
- f. Adoptar las medidas necesarias para la adecuación de las cafeterías, tiendas y todo otro servicio que se brinde en las ITUP, de manera que puedan ser utilizados por personas con discapacidad.

En caso de incumplimiento, el OSITRAN pondrá en conocimiento dicha circunstancia a la autoridad competente para las acciones de supervisión y fiscalización, en atención a lo establecido en la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad o norma que la modifique o sustituya.¹⁰

Reglamento General de Supervisión del OSITRAN

"Artículo 2.- Definiciones

(...)

g) Órgano Supervisor: Gerencia de OSITRAN encargada de ejecutar actividades de supervisión, para verificar el cumplimiento de una o más materias supervisables sobre la gestión de las Entidades Prestadoras¹¹.

"Artículo 8.- Supervisión de aspectos operativos

Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas a los aspectos operativos de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público y el mantenimiento de la misma. Las actividades de supervisión de aspectos operativos comprenden:

(...)

d) Verificar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la calidad de los servicios correspondientes a cada tipo de infraestructura;





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN



TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

38. Por consiguiente, no corresponde al TSC remitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia a que se refiere la apelación de la señora [REDACTED]
39. Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, considerando que la Gerencia de Atención al Usuario⁹ es responsable de cautelar los derechos de los usuarios de las infraestructuras de transporte de uso público de competencia de OSITRAN, como es el caso de los usuarios de la Línea 1, así como de promover políticas, procesos y mecanismos efectivos para la atención de calidad, corresponde remitirle copia de la presente resolución a fin de poner en su conocimiento los hechos reseñados.

En virtud de los considerandos precedentes y, de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN¹⁰;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR que no corresponde al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos del OSITRAN emitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia a que se refiere la apelación interpuesta por la señora [REDACTED] contra la Carta R-WEB-054246-2022-SAC emitida por TREN URBANO DE LIMA S.A.

SEGUNDO.- REMITIR copia del expediente N° 46-2022-TSC-OSITRAN a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN a fin de que actúe de acuerdo a sus atribuciones.

TERCERO.- REMITIR copia de la presente resolución a la Gerencia de Atención al Usuario a fin de poner en su conocimiento los hechos reseñados.

CUARTO.- NOTIFICAR a la señora [REDACTED] y a TREN URBANO DE LIMA S.A. la presente resolución.

a) Verificar el cumplimiento de las obligaciones relativas a la calidad (niveles de servicio y/o especificaciones pertinentes) establecidas contractualmente para la infraestructura de transporte.

(...)

b) Verificar el cumplimiento de cualquier otra obligación de naturaleza análoga que resulte exigible a las Entidades Prestadoras¹¹.

⁹ Reglamento de Organización y Funciones del OSITRAN

SUBCAPÍTULO II

DE LA GERENCIA DE ATENCIÓN AL USUARIO

Artículo 45.- De la Gerencia de Atención al Usuario

La Gerencia de Atención al Usuario es el órgano de línea responsable de cautelar los derechos del usuario intermedio y final relacionados con la infraestructura de transporte de uso público de competencia del OSITRAN, incluido el transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, así como de promover políticas, procesos y mecanismos efectivos para la atención de calidad dirigidos a dichos usuarios, en el marco de las disposiciones contractuales y normativas de la materia, según corresponda.

¹⁰ Reglamento de Reclamos del OSITRAN

"Artículo 60.- Procedimientos y plazos aplicables (...)

La Resolución del Tribunal de Solución de Controversias podrá:

- a. Revocar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
- b. Confirmar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
- c. Integrar la resolución apelada;
- d. Declarar la nulidad de actuados cuando corresponda¹²

"Artículo 61.- De la resolución de segunda instancia

La resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, pone fin a la instancia administrativa. No cabe interposición de recurso alguno en esta vía administrativa.

Contra la resolución que dicte el Tribunal de Solución de Controversias, podrá interponerse demanda contencioso administrativa, de acuerdo con la legislación de la materia¹³.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

ORGANISMO SUPLENTE DE
RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y
ATENCIÓN DE RECLAMOS

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 46-2022-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 00024-2023-TSC-OSITRAN

QUINTO.- DISPONER la difusión de la presente resolución en el portal institucional (www.ositran.gob.pe).

Con la intervención de los señores vocales José Carlos Velarde Sacio, Humberto Ángel Zúñiga Schroder, Santos Grimanés Tarrillo Flores y Ernesto Luciano Romero Tuya.

JOSÉ CARLOS VELARDE SACIO
PRESIDENTE

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRAN

NT: 2023125881

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias.
La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/webvalidador.xhtml>