



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
TRANSPORTE
TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 135-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 2

EXPEDIENTE : 135-2015-TSC-OSITRAN

APELANTE : ISRAEL FRANCISCO ROMERO SALDAÑA

ENTIDAD PRESTADORA : GYM FERROVÍAS S.A.

ACTO APELADO : Decisión contenida en las Cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015-SAC.

RESOLUCIÓN N° 2

Lima, 30 de octubre de 2015

SUMILLA: *La tramitación de las denuncias efectuadas por los usuarios, relacionadas con posibles incumplimientos de las normas que regulan la tramitación de reclamos 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 el señor ISRAEL FRANCISCO ROMERO SALDAÑA (en adelante, señor ROMERO o el apelante) contra las decisiones contenidas en las cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015, emitida por GYM FERROVÍAS S.A. (en adelante, GYM o la Entidad Prestadora); y

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES:

- 1.- Mediante Hojas de Reclamación N° 003-000025 y 003-00022 de fecha 3 de agosto de 2015, el señor ROMERO manifestó que el personal de GYM se negó a proporcionarle el Libro de Reclamaciones y que únicamente después de señalar que iba a grabar lo ocurrido, se le hizo entrega del Libro solicitado. Asimismo, indicó que recibió maltrato verbal del personal de la empresa, solicitando que se le extienda una carta dándole explicaciones de lo sucedido.
- 2.- Mediante cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC y LR-CAB-003-000002-2015 GYM dio respuesta a los reclamos presentados por el señor ROMERO, declarándolos infundados argumentado que:

- i.- Conforme al informe emitida por su personal, luego de acercarse a la Oficina de Atención al Cliente de la Estación Los Cabitos el señor ROMERO solicitó el Libro de Reclamaciones, sin embargo, el Administrador de la empresa se encontraba realizando un procedimiento interno, por lo que se le señaló que esperara un momento para que pueda ser atendido. Sin embargo, ante la insistencia en ser atendido, inmediatamente se le indicó que en primera instancia contaba con la Línea Gratuita N° 0800-111-21 para registrar su reclamo.
 - ii.- Ante la negativa del señor ROMERO a utilizar dicha vía, culminada la labor que se encontraba realizando el Administrador se le hizo entrega de la Hoja de Reclamaciones a fin de que realice el registro de su reclamo.
 - iii.- Sin embargo, al culminar de registrar su reclamo, el señor ROMERO solicitó otra hoja de reclamación para registrar su malestar respecto a la negativa en la entrega de la misma, por lo que su personal le sugirió que dicha queja podía plasmarla en la hoja que ya se la había entregado, pese lo cual el señor ROMERO no accedió a la sugerencia entregándosele la hoja de reclamación solicitada.
- 3.- Con fecha 31 de julio de 2015, la el señor ROMERO interpuso recurso de apelación contra la decisión contenida en las cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015., reiterando los argumentos contenidos en su reclamo y señalando, además, lo siguiente:
- i.- La decisión contenida en las cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015., corrobora los reclamos formulados, al señalar que el reclamante estaba obligado a llamar telefónicamente para tener acceso al Libro de Reclamos, lo que implica que GYM estuviera infringiendo la ley, pues el referido Libro no se encontraba a su disposición.
 - ii.- Asimismo, señaló que el Administrador se negó a entregar otra Hoja de Reclamaciones a pesar de su insistencia, manifestándole que lo plasmará en la misma hoja que se le había dado y a pesar que le mostró que dicha hoja estaba llena igual, se le negó la misma.
- 4.- El 21 de agosto de 2015, GYM elevó al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos (en adelante, el TSC), el expediente administrativo.
- 5.- Tal y como consta en el acta suscrita por el Secretario Técnico (e), en la audiencia de conciliación, que se llevó a cabo el 29 de setiembre de 2015, no se pudo llegar a ningún acuerdo conciliatorio por inasistencia de la Entidad Prestadora. El 30 de setiembre de 2015 se realizó la audiencia de vista de la causa con el informe oral de la Entidad Prestadora y del señor ROMERO, quedando la causa al voto.
- 6.- Cabe señalar que en el Informe Oral, los representantes de GYM manifestaron que cuando un usuario solicita se le haga entrega del Libro de Reclamaciones, su personal le ofrece en primer lugar canalizar la manifestación del inconveniente o reclamo por una vía línea telefónica gratuita y que luego de ello, en caso no acepten dicho mecanismo, se le hace entrega del referido Libro.



7.- Mediante escrito de fecha 21 de octubre de 2015, GYM presentó alegatos señalando lo siguiente:

- i.- Con relación a que el señor ROMERO no habría tenido acceso al Libro de Reclamaciones, niegan tal alegación en la medida que los reclamos interpuestos tanto vía del Libro de Reclamaciones y la línea telefónica de Servicio al Cliente (canales de atención al usuario) fueron debidamente atendidos en su oportunidad y registrados de igual forma.
- ii.- Reafirma su posición respecto a las declaraciones del señor ROMERO relacionados a una supuesta denegatoria del Libro de Reclamaciones, dado que la materia de la presente controversia se inicia por una solicitud realizada a través de dicho Libro, por ende, de ser cierto los hechos alegados por el apelante, GYM no se encontraría ante el TSC discutiendo el no acceso al referido Libro de Reclamaciones.
- iii.- Finalmente, dentro de sus procedimientos de reclamos no se establece negar el Libro de Reclamaciones, dado que el mismo se instituye por Ley dentro de los establecimientos públicos, como es el caso de la infraestructura pública que administran vía el Contrato de Concesión.

II.- CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

8.- Corresponde dilucidar en la presente resolución lo siguiente:

- i.- Determinar la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la decisión contenida en la carta emitida por GYM.

III.- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

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

3.3.1 Del plazo de interposición del recurso

- 9.- De conformidad con el numeral VII.11 del Reglamento de Reclamos de Atención y Solución de Reclamos de Usuarios de GYM¹ y el artículo 59 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN² (en adelante, el Reglamento de Reclamos del

¹ Reglamento de Reclamos de GYM, aprobado por la Resolución N° 008-2015-CD-OSITRAN.

"VII. 11 Recurso de Apelación

Procede el recurso de apelación cuando la impugnación a la resolución emitida por GYM FERROVIAS S.A. se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas; cuando se trate de cuestiones de puro de derecho; se sustente en una nulidad; o cuando teniendo nueva prueba, no se opte por el recurso de reconsideración.

El recurso de apelación deberá interponerse ante la Gerencia de Servicio al Cliente de GYM FERROVIAS S.A. en un plazo máximo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución recurrida, utilizando los canales definidos en el punto VI.1 del presente Reglamento y, en caso la presentación del recurso se presente por escrito, conforme al formato 3, documento que forma parte integrante del presente Reglamento".

² Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN, aprobado y modificado mediante las Resoluciones N° 019 y 034-2011-CD OSITRAN, respectivamente.

"Artículo 59. Interposición y Admisibilidad del Recurso de Apelación

El plazo para la interposición del recurso es de quince (15) días contados a partir de la notificación del acto recurrido o de aplicado el silencio administrativo".

OSITRAN), el plazo con el que cuentan los usuarios para apelar la decisión de GYM respecto de su reclamo, es de 15 días hábiles contados desde el día siguiente de recibida la notificación.

- 10.- Al respecto, de la revisión del expediente administrativo, se advierte lo siguiente:
- i.- Las cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015 fueron notificadas al señor ROMERO el 21 de agosto de 2015.
 - ii.- El plazo máximo que el señor ROMERO tuvo para interponer su recurso de apelación venció el 14 de setiembre de 2015.
 - iii.- El señor ROMERO apeló con fecha 24 de agosto de 2015, es decir dentro del plazo legal establecido.

3.3.2 De las funciones de OSITRAN

- 11.- La Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, señala que como organismo regulador, 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 competencia³.
- 12.- 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 de OSITRAN) y el artículo 10 del Reglamento General de OSITRAN 8en adelante, el REGO)⁴, señalan entre las funciones de OSITRAN, las de supervisar, de fiscalizar y sancionar, así como la de solucionar las controversias y reclamos de los usuarios.
- 13.- En efecto, respecto a las funciones supervisora, así como fiscalizadora y sancionadora, los artículo 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.



³ 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"

⁴ Aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y sus modificatorias

- 14.- 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".

- 15.- 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.

3.3.3 De los procedimientos de reclamos y denuncias ante OSITRAN

i) De los reclamos

- 16.- 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.
- 17.- En ese sentido, el artículo 7 de la Ley N° 26917, identifica como funciones de 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 de OSITRAN (en lo sucesivo, el Reglamento de Reclamos).
- 18.- En atención a lo expuesto, el inciso b) del artículo 1 del Reglamento de Reclamos⁵ 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 relativo a la infraestructura de transporte de uso público que brinde una entidad prestadora que se encuentre bajo la competencia del OSITRAN.
(...)"*

⁵ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN, aprobado y modificado mediante las Resoluciones N° 019 y 034-2011 CD OSITRAN, respectivamente.

"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".

- 19.- A propósito de la definición de reclamo reseñada, cabe resaltar que el artículo 2, inciso 2o) 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 106 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), a través de la figura de la petición administrativa:

"Artículo 106.- Derecho de petición administrativa

106.1 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 2o) de la Constitución Política del Estado.

*106.2 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 y resaltado es nuestro]

- 20.- De lo expuesto, se desprende que el reclamo al que se refiere el Reglamento de Reclamos, constituye un derecho 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.
- 21.- Finalmente, es importante recalcar que de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Reclamos de 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 de OSITRAN, los cuales deberán tratar sobre:

"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.

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

- 22.- En lo que respecta al procedimiento de denuncia, cabe señalar que el artículo 105 de la LPAG⁶, prescribe el derecho que tienen todos los administrados, entre ellos los usuarios, de formular denuncias a la autoridad competente, sobre los hechos que conociera, que fuesen contrarios al ordenamiento y sin necesidad de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo.
- 23.- Al respecto, cabe señalar que para Morón Urbina⁷, 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".
- 24.- Ahora bien, tal y como ya se ha señalado anteriormente, las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora de OSITRAN, comprenden, para el primer supuesto, verificar que las Entidades Prestadoras cumplan con sus obligaciones contractuales y para el segundo supuesto, en caso de presentarse un probable incumplimiento de dichas obligaciones por parte de las Entidades Prestadoras, poder realizar todas las investigaciones necesarias, y cuando corresponda, imponer las sanciones correspondientes.
- 25.- Con relación a la función fiscalizadora y sancionadora de 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."*



⁶ Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 105.- Derecho a formular denuncias

105.1 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.

105.2 La comunicación debe exponer claramente la relación de los hechos, las circunstancias de tiempo, lugar y modo que permitan 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.

105.3 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 estuviese individualizado".

⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Ed. 2011 pp.381.

- 26.- De lo citado en el párrafo anterior, se observa que la función sancionadora de OSITRAN, se puede efectuar de oficio, pero también a partir de la denuncia de un tercero, lo que significa que cualquier tercero que pueda tener conocimiento de alguna acción u omisión de las Entidades Prestadoras de sus respectivas obligaciones contractuales, tiene la posibilidad de informar de ello a OSITRAN, con la finalidad de que adopte las acciones correspondientes, a fin de determinar si se ha incurrido en algún incumplimiento contractual o legal, y evaluar si dicho incumplimiento es objeto de una sanción administrativa.
- 27.- En consecuencia, la denuncia es un derecho que le asiste a cualquier administrado, como ocurre en el caso de los usuarios de cualquier Infraestructura de Transporte de Uso Público. En el caso particular de los usuarios de la Línea 1 del Metro de Lima, el Reglamento de Usuarios de la Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo (en lo sucesivo, Reglamento de Usuarios), prescribe en el literal b) del artículo 3, que la denuncia es toda comunicación formulada en ejercicio del derecho de participación ciudadana, en razón a la ocurrencia de hechos referidos al incumplimiento de obligaciones fiscalizables por el OSITRAN.
- 28.- Asimismo, el referido Reglamento de Usuarios⁸ establece en su artículo 50 que, cualquier persona natural está facultada para presentar denuncias ante el OSITRAN, comunicando toda ocurrencia de hechos relacionados al incumplimiento de obligaciones de las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura vial y férrea.

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

- 29.- Ahora bien, en lo que se refiere al establecimiento de las competencias para el cumplimiento de las funciones reseñadas en los párrafos precedentes, el REGO también prevé cuales son los órganos encargados de ejecutarlas.
- 30.- En lo que se refiere a la función de atención y solución de reclamos dispone lo siguiente:

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

⁸ Reglamento de Usuarios de usuarios de la Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo, aprobado mediante Resolución N° 004-2012-CD-OSITRAN.

"Artículo 50.- Formulación de la denuncia

Cualquier persona natural o jurídica, incluido los usuarios, está facultada para presentar denuncias ante el OSITRAN, comunicando toda ocurrencia de hechos relacionados al incumplimiento de obligaciones de las Entidades Prestadoras que explotan puertos y aeropuertos.

El incumplimiento denunciado puede referirse tanto a una obligación contenida en el contrato de concesión o en la normatividad vigente. El denunciante no está obligado a demostrar que ha sufrido un daño ni la existencia de una relación de causalidad.

De acuerdo a lo previsto en el numeral 105.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la denuncia deberá exponer con claridad todos los hechos y circunstancias que permitan su constatación por el OSITRAN. En caso se cuente con elementos probatorios como testimonios, fotos o videos, entre otros, también deberán ser presentados.

OSITRAN deberá mantener una línea exclusiva y gratuita para que los Usuarios puedan formular sus denuncias las 24 horas del día, todos los días del año. Del mismo modo, en su horario de oficina, deberá recibir las denuncias verbales o escritas, incluso por correo electrónico, que le sean presentadas.

La denuncia no convierte al denunciante en parte interesada, en caso requiera la satisfacción de un interés, sin perjuicio de la denuncia interpuesta, deberá solicitarlo a través del procedimiento 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".

31.- Como se puede apreciar entonces, la competencia para la atención y solución de reclamos planteados por los usuarios corresponde, en primera instancia, a las entidades prestadoras; y, 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.

32.- En lo que se refiere a la función supervisora y sancionadora, el REGO dispone:

"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.

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 resuelva la Gerencia de Supervisión y Fiscalización".

33.- En ese sentido, el artículo 7 del Reglamento de Infracciones y Sanciones⁹ de OSITRAN establece lo siguiente:

⁹ Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante el Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD/OSITRAN

"Artículo 7.- Órganos competentes

El órgano competente para la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores es la Gerencia de Supervisión.

"Artículo 7.- Órganos competentes

El órgano competente para la instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores es la Gerencia de Supervisión.

(...)"

34.- Asimismo, el Reglamento de Organización y Funciones de OSITRAN¹⁰, prescribe:

"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;

35.- Consecuentemente, resulta claro que nuestro marco normativo ha previsto que la competencia para gestionar y ejecutar las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora, corresponde a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN.

3.3.5 Sobre la solicitud del señor ROMERO y el Libro de Reclamaciones

36.- Como se observa en el presente caso, tanto en el formulario de atención de reclamos del usuario como en su recurso de apelación, el señor ROMERO hace referencia a que GYM no estaría cumpliendo con su deber de tener a disposición de los usuarios el Libro de Reclamaciones.

37.- Como se desprende del propio reclamo y recurso de apelación, el señor ROMERO no ha cuestionado la existencia de alguna deficiencia de los servicios que GYM provee como operador en la infraestructura de la Línea 1 del Metro de Lima, que haya dado lugar a que solicitara la satisfacción de un interés personal o particular en concreto, como podría haber sido la anulación del cobro de una tarifa, la declaración de responsabilidad de la Entidad

El órgano resolutivo, en primera instancia es la Gerencia General de OSITRAN.

El órgano resolutivo, en segunda instancia es el Consejo Directivo de OSITRAN".

¹⁰ Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM

Prestadora de un daño físico o patrimonial o que se le hubiere negado el acceso a la infraestructura de transporte de uso público.

- 38.- En ese sentido, a partir de los criterios desarrollados a lo largo de la presente resolución, se aprecia que dicha alegación se encuentra vinculada, más que la exigencia de la satisfacción de un interés particular, a la puesta en conocimiento de la administración, de indicios de que la Entidad Prestadora podría estar incumpliendo normas que regulan la puesta a disposición del Libro de Reclamaciones.
- 39.- Sobre el particular, el artículo 63 del Código de Protección al Consumidor, prescribe que las entidades prestadoras deben de cumplir con lo establecido en dicho Código y en las disposiciones que al respecto emita el OSITRAN en el mercado de Infraestructura de Transporte de Uso Público.
- 40.- En ese orden de ideas, según los artículos 150 y 151 de la Ley N° 29571, Código de Protección al Consumidor, vigente desde el 02 de octubre de 2010, los establecimientos comerciales deben contar con un **Libro de Reclamaciones, en forma física o virtual** y deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente¹¹.
- 41.- Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 011-2011-PCM del 18 de febrero de 2011, se expidió el Reglamento del Libro de Reclamaciones, el cual señala en su artículo 2: "En el caso de los proveedores que desarrollen actividades económicas de servicios públicos regulados o que se encuentren bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el procedimiento previamente establecido por el organismo supervisor para la atención de quejas y reclamos de los consumidores deberá entenderse como la implementación y puesta a disposición del Libro de Reclamaciones, siempre y cuando este procedimiento permita dejar constancia de la presentación del reclamo o la queja, de su contenido y que además regule el cómputo de los plazos de atención, así como la puesta a disposición de canales para su presentación. En estos casos los proveedores se regirán por las normas emitidas por dichos organismos".
- 42.- En atención a la implementación del Libro de Reclamaciones señalada, mediante Resolución de Consejo Directivo de OSITRAN N° 004-2012-CD-OSITRAN del 18 de enero de 2012, se emitió el Reglamento de Usuarios de Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema de Transporte Eléctrico Masivo (en adelante, Reglamento de Usuarios) el cual estableció expresamente en su artículo 45° que es obligación de toda Entidad Prestadora que brinda el

¹¹ Código de Protección al Consumidor

"Artículo 150.- Libro de reclamaciones

Los establecimientos comerciales deben contar con un libro de reclamaciones, en forma física o virtual. El reglamento establece las condiciones, los supuestos y las demás especificaciones para el cumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

Artículo 151.- Exhibición del libro de reclamaciones

A efectos del artículo 150, los establecimientos comerciales deben exhibir, en un lugar visible y fácilmente accesible al público, un aviso que indique la existencia del libro de reclamaciones y el derecho que tienen los consumidores de solicitarlo cuando lo estimen conveniente".

servicio del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo, contar con un libro físico de reclamos en cada estación de peaje o ferroviaria, así como también con uno virtual, de fácil acceso en su página web, tal como se aprecia a continuación:

Artículo 45.- Libro de reclamos

"Es obligación de toda Entidad Prestadora que explota infraestructura vial y brinda el servicio del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de contar con un libro físico de reclamos en cada estación de peaje o ferroviaria. También deberán contar con uno virtual, de fácil acceso en su página web.

Los libros de reclamos deberán ser exhibidos en un lugar visible. De no ser ello posible, se deberá informar a través de un cartel visible durante el proceso de pago del Peaje o de la venta de boletos de la existencia del mismo y la posibilidad de solicitarlo.

También deberán contar con uno virtual, de fácil acceso en su página web. El libro virtual deberá ser de acceso público y deberá contener, en tiempo real, todos los reclamos presentados por esa vía, así como la solución que se le dio a cada uno de ellos.

En el libro virtual se deberá, asimismo, consignar los reclamos y las soluciones dadas, que hayan sido escritos en todos los libros de reclamos situados en cada estación de peaje o ferroviaria. Para ello contarán con un plazo de 10 días de presentado el reclamo".

(el subrayado es nuestro)

- 43.- Cabe señalar que el artículo 4 del referido Reglamento del Libro de Reclamaciones establece que el Libro deberá ser puesto inmediatamente a disposición del consumidor cuando este lo solicite:

"Artículo 4.- Libro de Reclamaciones

El establecimiento comercial abierto al público deberá contar con un Libro de Reclamaciones, sea de naturaleza física o virtual, el mismo que deberá ser puesto inmediatamente a disposición del consumidor cuando lo solicite. Los proveedores que además del establecimiento comercial abierto al público, utilicen medios virtuales para establecer sus relaciones de consumo, deberán implementar un Libro de Reclamaciones Virtual en cada uno de sus establecimientos".

(El subrayado es nuestro)

- 44.- Finalmente, el 18 de febrero de 2015 se emitió el Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de Usuarios de GYM Ferrovías S.A. (en adelante, Reglamento de Reclamos de GYM) aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 008-2015-CD-OSITRAN, el cual estableció en su artículo V.2 lo siguiente:

"Los Reclamos pueden ser presentados por:

- a) La página web www.lineauno.pe en el enlace "Atención al cliente".
- b) La línea telefónica de Servicio al Cliente de GYM FERROVIAS S.A., llamando al 0800-11121 (gratis) o al (01)207-4577 (costo de llamada local), de lunes a domingo de 06:00 a 22:00 horas.
- c) Los libros físico o virtuales dispuestos durante el horario de servicio, en las estaciones y accesibles mediante solicitud verbal expresa al Administrador de la Estación.
- d) La oficina de servicio al cliente de GYM FERROVIAS S.A., ubicada en la Estación Cabitos, sito en Av. Aviación / Ovalo Los Cabitos (Higuereta) Santiago de Surco, de lunes a viernes de 9:00 a 13:00 horas y de 15:00 a 20:00 horas, y sábados de 9:00 a 13:00 horas".



- 45.- En el presente caso, el señor ROMERO ha manifestado que la Entidad Prestadora se habría negado reiteradas veces a proporcionarle el Libro de Reclamaciones en físico indicándole que podía registrar su reclamo en primera instancia por vía telefónica, y que únicamente después de señalarles que grabaría lo ocurrido, GYM le entregó el Libro solicitado.
- 46.- Al respecto, en el informe oral de fecha 30 setiembre de 2015, los representantes de GYM manifestaron que efectivamente, como parte de sus procedimientos, el personal de dicha Entidad Prestadora ofrece a los usuarios, antes de la entrega del Libro, utilizar la línea telefónica para formular sus reclamos.
- 47.- Sin embargo, si bien de acuerdo a lo previsto en el Reglamento de Reclamos de GYM (como también en el Reglamento de Reclamos de OSITRAN)¹², ésta tiene la prerrogativa de atender los reclamos formulados por los usuarios mediante distintos mecanismos como son, por escrito, web, vía telefónica o por intermedio de su oficina de atención al cliente, ello no obsta, que en el supuesto de que un usuario le solicite expresamente la puesta a disposición de los Libros de Reclamaciones, tanto en su versión física como virtual, GYM no esté obligada a poner a disposición del usuario cualquiera de los referidos Libros.
- 48.- En efecto, ni la norma sectorial, esto es, el Reglamento de Usuarios, ni las normas que regulan el Libro de Reclamaciones, establecen como mecanismo para la utilización de los mencionados Libros, la línea telefónica, pues como lo señala expresamente el artículo 45 del referido Reglamento, la Entidad Prestadora debe de contar con una versión física o virtual, constituyendo la vía telefónica un medio adicional para interponer reclamos por parte de los usuarios, pero de ninguna manera alternativo, cuando este expresamente manifiesta que quiere hacer uso de los Libros de Reclamaciones en cualquier de sus versiones, física o virtual.
- 49.- En el presente caso, aun cuando el señor ROMERO llegó a presentar su reclamo a través del Libro de Reclamaciones en su versión física, ha alegado que no se puso a su disposición dicho Libro sino hasta que indicó que grabaría los hechos ocurridos, al respecto, los representantes de GYM han indicado que en efecto, previamente se les sugiere utilizar la vía telefónica. En atención a lo expuesto, correspondería verificar si GYM viene cumpliendo con el requisito de fácil accesibilidad al Libro de Reclamaciones que establecen tanto el Código de Protección y Defensa del Consumidor, el Reglamento de Usuarios, el Reglamento de Reclamaciones y el propio Reglamento de Reclamos de GYM, poniendo a disposición del usuario el referido Libro en su versión física o virtual.

¹² Reglamento de Reclamos de OSITRAN

Artículo 37°.- Formas y requisitos para la presentación de un reclamo

Los reclamos deberán ser formulados por escrito o, a pedido expreso de parte por un medio que permita su fijación en soporte físico, claramente identificado por ésta. En este sentido, podrán presentarse mediante documento en mesa de partes, utilizando el libro de reclamos, por teléfono, correo electrónico o a través de la página web de la Entidad Prestadora".



- 50.- Consecuentemente, verificándose que las alegaciones formuladas por el señor ROMERO no cumplen con las características del reclamo establecidas en el Reglamento de Reclamos del OSITRAN (en la medida que no se está solicitando la satisfacción de un interés particular derivado de los servicios -regulados o supervisados por el OSITRAN- brindados por las Entidades Prestadoras que explotan infraestructura de transporte de uso público), pues, tales alegaciones, están referidas a que GYM no vendría cumpliendo con las normas que regulan la tramitación de reclamos relacionadas con el Libro de Reclamaciones, corresponde que las mismas sean calificadas como una denuncia, pues la existencia de posibles indicios del incumplimiento de las normas que regulan la tramitación de reclamos, constituiría una afectación del interés público, de lo que se desprende que el recurso de apelación interpuesto deba de declararse improcedente.
- 45.- En tal sentido, es importante 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.
- 46.- En consecuencia, corresponde que se informe los hechos expuestos en el presente procedimiento a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización para que, en el ejercicio de sus facultades, realice las investigaciones necesarias, a fin de determinar si GYM estaría incumpliendo algunas de las normas antes mencionadas¹³.
- 47.- Por consiguiente no correspondiendo a GYM ni al TSC resolver denuncias relacionadas con el presunto incumplimiento de las normas que regulan la puesta a disposición del Libro de Reclamaciones, corresponde derivar los actuados a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización a fin de actúe conforme a sus facultades.

En virtud de los considerandos precedentes y, de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN¹⁴;

¹³ *Reglamento General de Supervisión de OSITRAN, aprobado a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2012-CD/OSITRAN*

"Artículo N° 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 Prestadoras".

"Artículo N° 07.- Supervisión De Aspectos Económicos Y Comerciales

Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas a los aspectos económicos y comerciales de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público.

Las actividades de supervisión de los aspectos económicos y comerciales comprenden:

(...)

c) Verificar el cumplimiento del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias y del Reglamento de Solución de Reclamos de Usuarios de la Entidad Prestador

(...)

e) Verificar el cumplimiento de cualquier otra obligación de naturaleza análoga que resulte exigible a las Entidades Prestadoras".

¹⁴ *Reglamento de Reclamos de OSITRAN*

"Artículo 60.- Procedimientos y plazos aplicables

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR EL SOBRESEIMIENTO DE LO ACTUADO EN EL EXPEDIENTE N° 135-2015-TSC-OSITRAN, dado que no corresponde al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos emitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia a la que se refiere la apelación interpuesta por el señor ISRAEL FRANCISCO ROMERO SALDAÑA contra la cartas LR-MIG-003-000025-2015-SAC. y LR-CAB-003-000002-2015, emitidas por GYM FERROVÍAS S.A., **ORDENANDO la REMISIÓN** de los actuados a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de OSITRAN, a fin de que actúe conforme a sus facultades, quedando así agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- REMITIR copias del expediente N° 135-2015-TSC-OSITRAN a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente Resolución al señor ISRAEL FRANCISCO ROMERO SALDAÑA y a GYM FERROVÍAS S.A.

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

Con la intervención de los señores vocales Ana María Granda Becerra, Rodolfo Castellanos Salazar y Roxana María Irma Barrantes Cáceres.


ANA MARÍA GRANDA BECERRA

Vicepresidenta

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRAN

(...)

*La Resolución del Tribunal de Solución de Controversias podrá:
Revocar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
Confirmar total o parcialmente la resolución de primera instancia;
Integrar la resolución apelada;
Declarar la nulidad de actuados cuando corresponda".*

"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 materia".