

## PROYECTO DE REGLAMENTO DE USUARIOS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO

### I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1.1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

El artículo 65 de la Constitución Política del Perú establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios, garantizando el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado.

Asimismo, el inciso 7 del artículo 32 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, señala que los Organismos Reguladores defienden el interés de los usuarios, de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Perú y la ley.

Por su parte, la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público, que dispone la creación del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público- OSITRAN, establece que corresponde a dicha entidad regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las entidades prestadoras y el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios. Asimismo, la citada norma señala que OSITRAN cuenta con potestad exclusiva para dictar reglamentos autónomos y otras normas referidas a los intereses, obligaciones o derechos de las entidades prestadoras o de los usuarios.

De igual forma, la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos establece que estos organismos ejercen, entre otras, la función normativa, por lo que se encuentran facultados para dictar los reglamentos, normas de carácter general, mandatos o normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades prestadoras o de los usuarios. Cabe indicar que, de acuerdo al Reglamento de dicha Ley, la función normativa asignada a los organismos reguladores, es ejercida por el Consejo Directivo de cada organismo, de forma exclusiva.

El Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, indica que la protección de los usuarios de los servicios públicos bajo la competencia de los organismos reguladores a que hace referencia la Ley N° 27332, se rige por las disposiciones de dicho Código, en lo que resulte pertinente, y por la normativa sectorial aplicable, precisando que corresponde a tales organismos velar por el cumplimiento de dicha legislación.

Considerando el marco normativo antes citado, el 05 de enero de 2012, se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución del Consejo Directivo N° 074-2011-CD-OSITRAN, por la cual se aprobó el "Reglamento de Usuarios de Terminales Aeroportuarios y Portuarios". Asimismo, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 004-2012-OSITRAN, publicada en el citado diario el 01 de febrero de 2012, se aprobó el "Reglamento de Usuarios de la Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo".

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM, publicado el 28 de febrero de 2015, se aprobó el "Reglamento de Organización y Funciones-ROF de OSITRAN". Tomando en cuenta la nueva normativa de organización y funciones de OSITRAN, se evidenció la necesidad de realizar una revisión integral de los reglamentos citados en el párrafo precedente, a fin de asegurar que guarden coherencia con el nuevo marco normativo institucional.

Adicionalmente, el nuevo ROF incorpora a la Gerencia de Atención al Usuario como órgano de línea que tiene entre sus funciones cautelar los derechos de los usuarios- intermedios y finales, así como promover y difundir información sobre sus derechos y obligaciones. En ese sentido, resulta indispensable que esta nueva gerencia sea considerada en la reglamentación aplicable a dichos usuarios, en el marco de las funciones que le han sido asignadas.

Por lo antes expuesto, la revisión integral del "Reglamento de Usuarios de Terminales Aeroportuarios y Portuarios" y del "Reglamento de Usuarios de la Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo" resulta pertinente y necesaria, a fin de actualizar el contenido de los mismos y asegurar que exista consistencia y coherencia con las disposiciones contenidas en el ROF.

Cabe indicar que, de la revisión de los Reglamentos vigentes se ha detectado lo siguiente:

1. Pese a que cuentan con disposiciones similares, se habían emitido dos normas independientes, una para usuarios aeroportuarios y portuarios y otra para usuarios de la red vial, red ferroviaria y del Sistema de Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, sin que se haya identificado justificación alguna para ello.
2. Los Reglamentos vigentes hacen referencia a normativa que no se encuentra vigente en la actualidad, como por ejemplo la Ley N° 27920, Ley que establece sanciones por el incumplimiento de las Normas Técnicas de Edificación NTE U.190 y NTE A.060, sobre adecuación urbanística y arquitectónica para personas con discapacidad, la cual fue derogada por la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
3. No hacen referencia alguna al ROF de OSITRAN y no reconoce la existencia de la Gerencia de Atención al Usuario.
4. Existencia de algunas disposiciones que se encuentran ubicadas de forma inadecuada, sin guardar coherencia con la organización temática de cada capítulo.
5. No se precisan las obligaciones específicas de las entidades prestadoras del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.
6. No cuentan con disposiciones detalladas respecto de la presentación de denuncias por parte de los ciudadanos.

En ese sentido, al haberse identificado dichos aspectos de mejora, se advierte que tal normativa requiere ser revisada en su integridad, para lo cual se tendrá en consideración el marco normativo vigente, así como los distintos contratos de concesión, el Reglamento General de OSITRAN y sus modificatorias, así como el ROF de la entidad.

Las labores de revisión y actualización de estos reglamentos permitirán a los usuarios y entidades prestadoras de las distintas infraestructuras de transporte de uso público contar con un único instrumento normativo que contenga sus derechos y obligaciones, evitando duplicidad en las disposiciones sobre el particular. Asimismo, permitirá contar con un marco normativo debidamente organizado, en función a los temas abordados en cada caso, acorde con la legislación vigente.

## 1.2. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Considerando lo expuesto en el numeral precedente, se propone un proyecto de Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público (en adelante, Proyecto de Reglamento), el cual contiene las disposiciones aplicables a los usuarios de las distintas infraestructuras de transporte de uso público y a las entidades prestadoras correspondientes. Dicho Reglamento recoge lo establecido en el marco normativo vigente aplicable, concordado con lo contemplado en los distintos contratos de concesión celebrados a la fecha.



La estructura y cambios propuestos son los siguientes:

- **Título I: Disposiciones Generales**

En este título se regula el objeto y ámbito de aplicación del Proyecto de Reglamento y se define el marco normativo y contractual aplicable. Asimismo, se incluyen los principios y criterios de interpretación que serán utilizados para determinar los alcances del citado Reglamento en la relación entre entidades prestadoras y usuarios, en caso de duda o contradicción.

En este título, además, se establece que el Reglamento no resulta aplicable para los casos de transporte de carga y pasajeros, y de tránsito terrestre, en tanto dichas actividades se encuentran bajo la competencia de otras entidades, tales como la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía (SUTRAN), el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Gobiernos Locales o Regionales, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), según las normas correspondientes.

Corresponde indicar que se ha efectuado una revisión de las normas que forman parte del marco normativo del Proyecto de Reglamento, con la finalidad de asegurar que todas ellas se encuentren vigentes e incorporar aquellas que fueron emitidas con posterioridad a los reglamentos originales.

Cabe precisar que, respecto a los Principios que regulan la relación entre las entidades prestadoras con los usuarios, resulta conveniente modificar la denominación del "Principio de Equidad" por una denominación que guarde mayor concordancia con su contenido; así, en el RUTAP y en el RUIFV se establece:

**"Artículo 5.- Principios que regulan la relación de las entidades prestadoras con los usuarios de las ITUP**

(...)

**"Equidad:** El uso de la ITUP por parte del usuario debe ser realizado de acuerdo a lo previsto en el contrato de concesión, las disposiciones de OSITRAN y, de ser el caso, por la libre competencia."



Sin embargo, a fin de brindar una adecuada protección a los usuarios, se considera que debería decir:

**"Artículo 5.- Principios que regulan la relación de las entidades prestadoras con los usuarios de las ITUP**

(...)

**"Concordancia:** El uso de la ITUP por parte del usuario debe ser realizado de acuerdo a lo previsto en el contrato de concesión, las disposiciones de OSITRAN y, de ser el caso, por la libre competencia."



Asimismo, en lo referido al Principio de No Discriminación, se ha considerado pertinente hacer una distinción entre los actos que podrían vulnerar este principio, que afectan a personas naturales de aquellos que afectan a personas jurídicas. Así, se propone lo siguiente:

**"Artículo 5.- Principios que regulan la relación de las entidades prestadoras con los usuarios de las ITUP**



d. **No Discriminación.**- Los usuarios- personas jurídicas- no deberán recibir, injustificadamente, un trato diferente frente a situaciones de similar naturaleza, de manera que se coloque a unos en ventaja competitiva injustificada, frente a otros.

Los usuarios -personas naturales- no deberán ser discriminados por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, respetándose lo establecido en el artículo 38 del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

Esta distinción se recoge, de la misma manera, en lo referido al derecho a la no discriminación de los usuarios, desarrollado en el Título II del Proyecto de Reglamento.

Finalmente, se han incorporado una serie de definiciones que formaban parte de los glosarios que integran los reglamentos de usuarios originales. Se ha considerado pertinente consignar dichas definiciones en esta sección inicial- Disposiciones Generales, a fin que puedan ser utilizadas por los usuarios para un mejor entendimiento del contenido del Proyecto de Reglamento.

• Título II: De los Derechos y Obligaciones de los Usuarios y de las Entidades Prestadoras

El Capítulo I del Título II contiene un desarrollo de los principales derechos de los usuarios frente a las entidades prestadoras, los cuales se encontraban reconocidos en los reglamentos anteriores, mejorando la redacción en cada caso, a fin de generar mayor claridad para el ejercicio adecuado de tales derechos.

Por su parte, el Capítulo II señala las obligaciones impuestas a los usuarios, las cuales han sido tomadas de los anteriores reglamentos. Sin embargo, debe indicarse que se ha incorporado una obligación adicional para el caso de los usuarios intermedios. Así, se ha establecido que los usuarios intermedios están obligados a cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos por las entidades prestadoras para acceder a las Facilidades Esenciales, en concordancia con lo que señala el Reglamento Marco de Acceso de OSITRAN.

En lo referido a los derechos de las entidades prestadoras frente a los usuarios, desarrollados en el Capítulo III, se ha mantenido el reconocimiento del derecho a percibir una contraprestación por los servicios que brindan a los usuarios, así como el derecho a ser resarcidas por los daños y perjuicios ocasionados por los usuarios, indicándose que este último derecho debe ser ejercido entre las partes, vía conciliación, arbitraje o ante el Poder Judicial, sin perjuicio de las penalidades o recargos que las entidades prestadoras puedan aplicar a los usuarios por el incumplimiento por parte de estos de alguna de sus obligaciones relacionadas con la prestación del servicio, bajo los criterios de cumplimiento obligatorio que establezca el OSITRAN.

El Capítulo IV presenta las Obligaciones Generales de las entidades prestadoras frente a los usuarios. En este punto se ha efectuado una reorganización de las mencionadas obligaciones, con la finalidad de presentarlas de forma secuencial y sistemática, modificando la redacción en algunos casos, para un mejor entendimiento y aplicación por parte de los usuarios y las entidades prestadoras.

Adicionalmente, se ha considerado pertinente incorporar en este capítulo todas aquellas disposiciones vinculadas a la obligación de las entidades prestadoras de proveer a los usuarios de información. De esta forma no solo se ha consignado la información básica que deben brindar estas entidades, los mecanismos para la transmisión de dicha



información y el contenido mínimo de los portales web de las empresas, sino que se ha reconocido además la obligación de contar con Módulos u Oficinas de Atención al Usuario que permitan proporcionar información a los usuarios y se han precisado aspectos relevantes sobre la señalización para orientación de los usuarios en las distintas infraestructuras de transporte.

Debe mencionarse que en este capítulo se ha incorporado la disposición específica referida a la obligación impuesta a todas las entidades prestadoras para la adopción de medidas de accesibilidad a las infraestructuras de transporte de uso público para personas con discapacidad. Esta disposición se encontraba anteriormente ubicada entre las disposiciones generales. Sin embargo, en virtud de que la misma establece una obligación concreta para las entidades prestadoras, se ha considerado pertinente su reubicación en el capítulo bajo comentario.

Cabe resaltar el caso especial de las entidades prestadoras del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao. En virtud de la revisión de los contratos correspondientes, se ha considerado oportuno incorporar obligaciones específicas de este tipo de servicio, las cuales no se encuentran reconocidas en la reglamentación vigente.

- **Título III: De los Servicios a los Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público.**

En lo que respecta a la prestación de los servicios a los usuarios, el proyecto de Reglamento ha señalado que aquellos servicios distintos a los regulados en éste, deberán cumplir como mínimo con las siguientes condiciones:

- a) Ser prestados durante el horario difundido de operaciones.
- b) En caso los servicios sean objeto de cobro, estos no deberán ser obligatorios para que los usuarios puedan hacer uso del resto de la infraestructura.

De esta forma, se enumeran los servicios que las entidades prestadoras deben poner a disposición de los usuarios portuarios (Capítulo I), aeroportuarios (Capítulo II), usuarios de la Infraestructura Vial (Capítulo III) y los usuarios de la Infraestructura Ferroviaria y el Servicio Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao (Capítulo IV).

Asimismo, se ha considerado en esta parte del Proyecto de Reglamento, un capítulo específico para desarrollar los aspectos vinculados a la suspensión de los servicios por parte de las entidades prestadoras. En ese sentido, el Capítulo V aborda temas como las causas de suspensión de los servicios, la obligación que tienen las entidades prestadoras de informar dicha suspensión, los plazos para remitir dicha información, así como la garantía que asiste a los usuarios de contar con una prestación mínima del servicio.

En lo referido a la causal de suspensión relacionada a la morosidad por falta de pago, se ha establecido que en caso el usuario presente un reclamo, se dejará sin efecto la suspensión del servicio de manera automática hasta la emisión de la resolución que agote la vía administrativa.

En lo que respecta a la facturación y cobro de los servicios que ofrecen las entidades prestadoras, el Capítulo VI contiene disposiciones sobre la información que deben brindar a los usuarios y el cobro de las mismas. Adicionalmente, se precisa que en el caso de aquellas ITUP en las que se cobre recargos a los usuarios, corresponderá a las



entidades prestadoras adoptar las acciones necesarias para que dichos recargos, así como las condiciones para su aplicación, sea puesta en conocimiento de los usuarios, con la difusión suficiente, de acuerdo a los mecanismos establecidos en la normativa aplicable.

Por otro lado, se ha hecho especial mención al cobro de la Tarifa Única por el Uso del Aeropuerto (TUUA), su revalidación y pago por reingreso a la zona de seguridad. Igualmente, se hace mención a aspectos básicos del pago, conforme a los respectivos contratos de concesión y a la normativa aplicable.

Finalmente, en el Capítulo VII, sobre los servicios no obligatorios o complementarios, se reconoce que el cobro de los mismos por parte de la entidad prestadora se sujeta a las reglas del Derecho Civil, precisándose la necesidad de emisión de comprobantes de pago, los medios para efectuar el abono por dichos servicios y la información que sobre el particular debe proporcionar la entidad prestadora a los usuarios.

- Título IV: De los Reclamos y Denuncias.

Sobre los reclamos, el Proyecto de Reglamento señala expresamente que estos se sujetan a lo que establece el Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN, así como el Reglamento de Atención de Reclamos de cada entidad prestadora. Sin embargo, sí se incluye una precisión de los mecanismos con los que cuenta los usuarios para la presentación de un reclamo, entre los que se reconoce al Libro de Reclamaciones.

Por otro lado, en la medida que el procedimiento de denuncias no se encuentra incorporado en ninguno de los reglamentos del OSITRAN, y en tanto no exista normativa específica sobre el particular, se ha considerado oportuno que el Proyecto de Reglamento desarrolle aspectos sustanciales sobre el particular, con la finalidad de que el usuario cuente con información clara sobre este procedimiento.

De esta forma, se reconoce la posibilidad de mantener en reserva el nombre del denunciante y el derecho que asiste a la entidad prestadora y al propio denunciante de acceder al expediente de denuncia, posibilidad que no se encuentra habilitada para terceros.

Asimismo, se han incluido disposiciones sobre el procedimiento para la presentación de denuncias, tales como: (i) legitimidad, (ii) medios para la recepción de denuncias, (iii) contenido y requisitos a ser cumplidos por el denunciante y (iv) la participación del denunciante en el procedimiento. En esa línea, se precisa el procedimiento a seguir por parte del OSITRAN luego de la presentación de la denuncia, indicándose los plazos de las actuaciones a su cargo y las consecuencias que podrían generar los hallazgos realizados por la autoridad durante la verificación de la denuncia.

Adicionalmente, se ha estimado pertinente precisar que solo en los casos en los que la denuncia presentada sea rechazada, corresponderá a la Gerencia de Atención al Usuario informar de esta situación al denunciante. Por otro lado, en los casos en los que exista verosimilitud que la conducta denunciada podría constituir un incumplimiento por parte de la entidad prestadora, se informará al denunciante una vez que la autoridad emita una decisión firme sobre el particular, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador o para la aplicación de una penalidad.

Cabe indicar que en el capítulo III se ha señalado que lo referido a las sanciones que podrían ser aplicadas en caso de infracciones por parte de las entidades prestadoras, se



sujeta a lo establecido el Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN o norma que lo sustituya o modifique.

• Disposiciones Finales

Se señala que el Proyecto de Reglamento entrará en vigencia a los 30 días de su publicación en el diario oficial El Peruano y que OSITRAN desarrollará las acciones necesarias a fin de verificar su implementación, en lo que corresponda, por parte de las entidades prestadoras.

Asimismo, se indica que el Código de Protección y Defensa del Consumidor, aprobado por Ley N° 29571, se aplicará para el caso de usuarios finales en lo que resulte pertinente.

## II. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DEL REGLAMENTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De acuerdo a lo señalado anteriormente, se considera pertinente proponer un único Reglamento de Usuarios de las distintas infraestructuras de transporte de uso público, supervisadas por OSITRAN, derogándose así los reglamentos independientes que se encuentran vigentes a la fecha.

El impacto de la entrada en vigencia del Reglamento propuesto será positivo para los usuarios, entidades prestadoras y para la propia entidad, en la medida que se logrará unificar las disposiciones sobre derechos y obligaciones de los usuarios y las entidades prestadoras, a través de un único reglamento organizado de forma sistemática en los diferentes temas que desarrolla, y asegurará la coherencia entre esta reglamentación y la nueva normativa del OSITRAN, como es el caso de Reglamento de Organización y Funciones.

A través de este documento se busca brindar mayor información, certeza y claridad a los usuarios respecto de sus derechos y obligaciones, lo cual tendrá como consecuencia elevar el nivel de predictibilidad en las decisiones que adopten las entidades prestadoras en los casos en los que deban atender los reclamos de los usuarios. Adicionalmente, la aprobación de la Propuesta de Reglamento presentado permitirá una mayor y mejor difusión de los derechos que asisten a los usuarios y una defensa más efectiva de los mismos.

## III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Entre los beneficios que generaría la aprobación del Proyecto de Reglamento, encontramos los siguientes:

- Brinda a los usuarios y entidades prestadoras un único instrumento normativo aplicable a quienes hacen uso de las distintas infraestructuras de transporte de uso público, sin diferenciación alguna, facilitando la comprensión de los derechos y obligaciones reconocidos a cada uno de ellos.
- Facilita a los usuarios el ejercicio de sus derechos, al presentar, de forma clara y diferenciada, los distintos mecanismos que pueden utilizar para ello.
- Eleva el nivel de predictibilidad de las decisiones adoptadas por las entidades prestadoras frente a los reclamos de los usuarios, en tanto la normativa aplicable se encuentra organizada de forma sistemática y proporciona criterios de aplicación unificados.
- Otorga a los usuarios claridad respecto de los mecanismos para la presentación de reclamos, tales como el Portal del Usuario y el Libro de Reclamaciones, así como los



medios para recibir atención e información por parte de las entidades prestadoras, a través de los Módulos u Oficinas de Atención al Usuario.

- e. Consolida las funciones otorgadas a la Gerencia de Atención al Usuario de OSITRAN como órgano encargado de promover los derechos y obligaciones de los usuarios.

En lo que se refiere a los costos, la implementación del presente proyecto no genera costo alguno para los usuarios de las infraestructuras de transporte de uso público. Por otro lado, debe indicarse que el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Proyecto de Reglamento no genera costos adicionales a aquellos que vienen asumiendo, a la fecha, las entidades prestadoras para cumplir con lo establecido en la normativa vigente. Así por ejemplo, la implementación de módulos u oficinas de atención al usuario no representaría gastos adicionales para las entidades prestadoras, en tanto estas han adoptado las medidas correspondientes para ello, en atención a la obligación contenida en el Artículo 12, literal o, del Reglamento de Usuarios Aeroportuarios y Portuarios y en el artículo 21 del Reglamento de Usuarios de la Infraestructura Vial, Ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo. Es preciso indicar además que el presente Proyecto de Reglamento no irroga ningún gasto al Estado.

Considerando lo antes señalado y los beneficios planteados es posible afirmar de manera cualitativa que existen numerosos beneficios para los usuarios, siendo que en la elaboración del presente Reglamento se ha cumplido con el Principio de Actuación basado en Análisis Costo-Beneficio, y el Principio de Análisis de Impacto Normativo y Regulatorio, recogidos en el Reglamento General de OSITRAN.

