

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO

Lima, 01 de febrero de 2010

Nº 003 -2010-CD-OSITRAN

El Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN;

VISTOS:

Informe Nº 004-10-GAL-OSITRAN, así como la Carta Nº SUR 012-2010;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con fecha 23 de octubre de 2007, el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante el MTC o el Concedente) y la empresa SURVIAL S.A. (en adelante el Concesionario y/o SURVIAL) suscribieron el Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Tramo Nº 1 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil (en adelante, el Contrato de Concesión).
- 1.2 Mediante Oficio Nº 253-09-GG-OSITRAN, recibido por el Concesionario el 07 de agosto de 2009, en vista que la Administración consideró conveniente realizar la interpretación de oficio de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se solicitó al Concesionario emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 1.3 Con Oficio Nº 255-09-GG-OSITRAN, recibido por el MTC el 10 de agosto de 2009, se solicitó al Concedente emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión. Cabe mencionar que durante el proceso de interpretación contractual, el Concedente no respondió al pedido formulado por OSITRAN.
- 1.4 Mediante Carta Nº SUR 179-2009, recibida con fecha 18 de agosto de 2009, el Concesionario da respuesta al pedido de opinión realizado con el Oficio Nº 253-09-GG-OSITRAN.
- 1.5 Con Oficio Circular Nº 094-09-SCD-OSITRAN, cuyo cargo de recepción de esta entidad tiene como fecha de notificación el 28 de octubre de 2009, se remite la Resolución de Consejo Directivo Nº 036-2009-CD-OSITRAN, por la cual el Consejo

Directivo de OSITRAN interpretó la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, conforme se indica a continuación:

- a) *Es obligación del Concesionario asumir los costos derivados de las actividades de supervisión de obras, para los fines exclusivos determinados en el Contrato de Concesión, hasta por un monto máximo de 4% de la Inversión Proyectada Referencial.*
- b) *Los conceptos que comprenden la actividad de supervisión de obras, cuyos costos son de cargo del Concesionario son los siguientes:*
 - *Supervisión de Obras, la cual se subdivide en:*
 - *Evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle y;*
 - *La supervisión de las Obras propiamente dicha*
 - *El seguimiento y control de la supervisión de las Obras.*
- c) *El procedimiento a seguir para el pago a favor del Regulador por los conceptos de seguimiento y control de la supervisión de las Obras se efectuarán en la oportunidad señalada en el tercer párrafo de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.*

1.6 Mediante escrito s/n recibido el 19 de noviembre de 2009, el Concesionario interpone Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por el cual cuestionan la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión referida al monto que debe asumir el Concesionario por las actividades relacionadas con la Supervisión de Obras, en base a los siguientes argumentos:

- Al interpretar que los costos que asumirá el Concesionario son por un monto equivalente al 4% de la Inversión Proyectada Referencial, constituye una flagrante violación del Artículo 62º de la Constitución Política, el cual señala que los términos contractuales no puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
- Cuando la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión utiliza la frase "hasta un monto equivalente", no señala de ninguna manera que se pretende interpretar a través de la resolución recurrida que el monto es del 4%. Cuando la Cláusula 9.10 señala que el costo puede ser hasta 4%, es porque justamente se está admitiendo que el costo pueda ser menor.
- Interpretar implica la potestad del organismo regulador de llenar vacíos o absolver dudas, aclarar conceptos ahí donde podría haber discrepancias en el sentido o alcance de una determinada cláusula contractual. No se puede interpretar ahí donde hay claridad. Interpretar no implica de manera alguna

cambiar o modificar el alcance de una cláusula. OSITRAN no es parte en el Contrato y por tanto no puede ni tiene potestad para modificar de manera unilateral el sentido de una determinada cláusula.

- Cuando PROINVERSION diseñó el Contrato, se tomó en cuenta las experiencias que hasta ese momento se habían tenido en la contratación de la empresa supervisoras para otros contratos regulados por OSITRAN, quien contrata a los supervisores mediante concurso público sobre un monto máximo, el cual será pagado por el Concesionario según el correspondiente contrato. En este caso, el monto máximo es del 4% de la Inversión Proyectada Referencial, lo que quiere decir que, y como en efecto ha sucedido, que la supervisión puede ser menor al porcentaje antes indicado.
 - Los costos que genera la actividad de seguimiento y control de la supervisión que realiza OSITRAN deben estar necesariamente sustentados, a efectos no sólo para permitir la programación de gastos, sino para verificar que se les pretenda cobrar dentro del tope del 4%, tenga una justificación económica. Es decir, debe individualizarse el gasto e indicarse en qué será gastado.
 - Resulta necesario que se informe de manera oportuna, acerca de los costos y las actividades desarrolladas o a ser ejecutadas para dar cumplimiento a las actividades desarrolladas o a ser ejecutadas para dar cumplimiento a las actividades de supervisión previstas en la Cláusula 9.10 del Contrato, y sin que ello implique una violación de la autonomía del Regulador. Por el contrario, lo que se exige es cautelar el Principio de Transparencia en el accionar de la administración.
- 1.7 Con Oficio N° 117-09-SCD-OSITRAN, notificado a SURVIAL con fecha 28 de diciembre de 2009, se adjunta la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN con el cual se declara improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, toda vez que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, fue notificado a SURVIAL con fecha 28 de octubre de 2009 y el recurso impugnativo fue interpuesto el día 19 de noviembre de 2009, es decir, habiendo transcurrido en exceso el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 1.8 Mediante Carta N° SUR 012-2010, recibida con fecha 08 de enero de 2010, SURVIAL solicita al Consejo Directivo de OSITRAN declare la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, en vista que el cargo de recepción del Oficio N° 094-09-SCD-OSITRAN que tiene dicha empresa, indica que el citado oficio fue recibido por ellos el 29 de octubre de 2009, razón por la cual estiman que su pedido el recurso de reconsideración presentado el 19 de noviembre de 2009 se habría realizado dentro del plazo legal establecido en la Ley N° 27444.

II. ANALISIS DE LA NULIDAD DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 055-2009-CD-OSITRAN

- 2.1 Los Artículos 207° y 208° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – en adelante LPAG – establecen que el recurso de reconsideración se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba, salvo en los caso que los actos administrativos son emitidos por órgano que constituyen instancia única.
- 2.2 El numeral 207.2 del Artículo 207° de la acotada Ley señala que "(...) *el término de la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios (...)*", entendiéndose tales días como hábiles, conforme a lo previsto en el Artículo 134° de la citada norma.
- 2.3 El Artículo 212° de la citada Ley, establece que "*Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto administrativo*".
- 2.4 Conforme a lo consignado en el cargo del Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, dicho oficio fue recibido por el Concesionario con fecha 28 de octubre de 2009. Se debe indicar que la fecha consignada en el sello de recepción de SURVIAL se encontraba corregido manualmente.
- 2.5 En base a dicho cargo de recepción, se contabilizó el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444. Así, observándose que el recurso impugnativo fue interpuesto por el Concesionario el día 19 de noviembre de 2009, dicho escrito se habría presentado una vez transcurrido en exceso el plazo legal.
- 2.6 La mencionada situación generó la convicción en esta Administración que el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN fue presentado fuera del plazo legal, por lo que se resolvió la improcedencia del recurso impugnativo, y por tanto no se emitió pronunciamiento sobre el fondo de dicho recurso.
- 2.7 Sin embargo, con su Carta N° SUR 012-2010, el Concesionario hace de conocimiento que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN fue recibido en sus oficinas con fecha 29 de octubre de 2009, cargo que además se encuentra libre de todo tipo de alteración.
- 2.8 Sobre el particular, el numeral 202.1 del Artículo 202° de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10° de la mencionada Ley, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aún cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público; facultad que prescribe al

año, contado a partir de la fecha en que dichos actos hayan quedado consentidos, de acuerdo a lo señalado en el numeral 202.3 del Artículo 202º de la citada norma.

- 2.9 Asimismo, el numeral 202.2 del Artículo 202º de la LPAG señala que si el acto que puede ser declarado nulo de oficio fue emitido por una autoridad no sometida a subordinación jerárquica, la correspondiente nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario¹.
- 2.10 Al respecto, el numeral 2 del Artículo 10º de la LPAG indica que resulta vicio del acto administrativo que causan su nulidad *"el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (...)".*
- 2.11 Entre los requisitos de validez de un acto administrativo se encuentra que el mismo debe estar conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo para su generación, de acuerdo a lo señalado en el numeral 5 del Artículo 3º de la LPAG.
- 2.12 En base a la fecha consignada en el cargo que tiene este Organismo Regulador, se observa que la alteración en el sello de recepción derivó en una motivación errada respecto a la contabilización de los plazos perentorios con los que contaba el Concesionario para la presentación del recurso impugnativo.
- 2.13 Sin embargo, dado que de acuerdo a la información alcanzada por el Concesionario con la Carta N° SUR 012-2010 se estaría comprobando que SURVIAL presentó dentro del plazo legal su recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por SURVIAL mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2009.
- 2.14 Por su parte, el numeral 217.2 del Artículo 217º de la LPAG señala que además que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. Además, el citado numeral indica que cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 2.15 Sobre el particular, en vista que en el presente caso se cuentan con los elementos suficientes para pronunciarse sobre el fondo del recurso de reconsideración

¹ De igual forma se debe anotar que el numeral 202.5 del Artículo 202º de la LPAG señala a la letra que *"los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado (...)".*

presentado por SURVIAL, a continuación se desarrollará el análisis correspondiente a lo impugnado por la citada empresa.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTION EN DISCUSIÓN EN EL ESCRITO DE IMPUGNACIÓN

3.1 De la lectura del recurso impugnativo así como de la revisión del Expediente, se desprende que la cuestión en discusión es la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar a favor del Regulador para cubrir los costos derivados de las actividades de supervisión de Obras. A su vez, la cuestión en discusión se puede subdividir de la siguiente manera:

- Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión;
- Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario; y
- Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión.

3.2 Considerando que el recurso formulado por el Concesionario no se extiende hacia otros aspectos desarrollados en la interpretación contractual realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se analizará únicamente lo referido a la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar para cubrir los costos relacionados a la Supervisión de las Obras.

Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión

3.3 En principio, el Concesionario señala que con la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN se ha establecido una modificación en las condiciones contractualmente establecidas, toda vez que se estaría imponiendo condiciones al Concesionario que no se extraen del Contrato de Concesión.

3.4 Sobre el particular, se considera que lo comentado por el Concesionario no se ajusta a los alcances de la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN. Para responder a lo indicado por el Concesionario, resulta necesario señalar los lineamientos que rigen la actuación de OSITRAN en relación a la interpretación de los Contratos de Concesión así como aclarar la naturaleza y los alcances de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, tomando en consideración lo establecido en la normativa aplicable y en el Contrato de Concesión.

- 3.5 Para ello, corresponde recordar que el Item 6.1 de los "Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión", aprobado mediante Acuerdo N° 557-154-04-CD-OSITRAN, al momento de desarrollar los lineamientos que debe seguir este Organismo Regulador es "(...) *descubrir su sentido y alcance. (...)*". Para lograr dichos objetivos, se deben utilizar los diversos métodos de interpretación de disposiciones contractuales, como el método sistemático, el cual, en base a la comparación con otras cláusulas "(...) *busca atribuirle sentido ubicando principios o conceptos que hayan sido establecidos en el propio contrato (...)*". Con la interpretación realizada, se analizó de manera sistemática las cláusulas que establecen la obligación del Concesionario de cubrir los costos que demande la supervisión de Obras. Si bien los lineamientos también reconocen como válido el método histórico, debe señalarse que la utilización de los métodos de interpretación no son excluyentes entre sí y por tanto se deberán ponderar al momento de analizar una estipulación².
- 3.6 A su vez, corresponde citar las cláusulas del Contrato de Concesión que determinan la obligación del Concesionario de asumir los costos derivados de las actividades de Supervisión que son de cargo de OSITRAN:

"9.10 El CONCESIONARIO asumirá los gastos que demande la supervisión de Obras durante el período de obras; así como el seguimiento y control de la supervisión de las mismas para los fines exclusivamente de este Contrato.

Para este efecto, el CONCESIONARIO deberá abonar al REGULADOR hasta un monto equivalente al 4.0% de la Inversión Projectada Referencial.

La supervisión será pagada por el CONCESIONARIO como sigue:

- *Primera cuota (por concepto de evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle): 10% del monto correspondiente a la supervisión a la supervisión de las obras a pagarse a los diez (10) Días Calendario de suscrito el contrato de supervisión.*

El saldo del pago por Supervisión de obras, en dos cuotas, cuya periodicidad será la siguiente:

²En los "Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión" se señala que el "(...) *El método histórico implica recurrir a contenidos de antecedentes del contrato de concesión o normas directamente vinculadas; detecta la intención del promotor de la inversión privada (...)*". Sin embargo, debe señalarse que el hecho que PROINVERSIÓN, al momento de diseñar el Contrato de Concesión, tomó como referencia las experiencias anteriores para solventar de manera adecuada las actividades inherentes a la supervisión de Obras, ello no debe ser considerado como una limitación en la actividad de OSITRAN para establecer la modalidad en la cual pueda ejercer su función supervisora, sea mediante la contratación de empresas supervisoras o de manera directa. Ni el Contrato de Concesión ni la normativa que rige a OSITRAN limitan la capacidad de éste de lograr obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente por OSITRAN, por parte del Concesionario.

- Segunda cuota, equivalente al 60% del monto correspondiente a la supervisión de las obras; a los 30 Días Calendario del Inicio de la Etapa de Ejecución de Obras.
- Tercera cuota, equivalente al 30% del monto correspondiente a la supervisión de las Obras, a los 30 Días Calendario de la culminación de la Etapa de Ejecución de Obras.

(...)

15.4 Los costos derivados de las actividades de supervisión serán asumidos por el CONCESIONARIO, quien pagará al REGULADOR los montos indicados en la Cláusula 9.10 y en la Cláusula 15.11 del Contrato en las oportunidades indicadas en dichas cláusulas.

En caso que el CONCESIONARIO no cancele el monto indicado en las Cláusulas 9.10 y 15.11, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión hasta el monto indicado, sin perjuicio del cobro de las multas administrativas previstas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD-OSITRAN, o norma que lo sustituya."

(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 3.7 Conforme a las citadas cláusulas, se debe observar que no sólo se establece que el Concesionario se encuentra obligado de abonar los montos necesarios para cubrir las actividades inherentes a la supervisión de Obras, sino además la facultad de OSITRAN de exigir al Concesionario el cumplimiento de dicha obligación, con el objeto de poder supervisar las Obras que ejecute el Concesionario.
- 3.8 Es en base a lo señalado que con la interpretación de la Cláusula 9.10 (la cual debe ser observada de manera integral y no de manera separada como lo realiza el Concesionario) se determinó tanto los conceptos que comprenden las actividades de supervisión de Obras, el mecanismo de pago y los montos que insume dicha obligación sin crear una obligación no contenida en el Contrato de Concesión.
- 3.9 Dicho esto, corresponde entender la naturaleza de la obligación establecida en la Cláusula 9.10. Sobre este aspecto, el Artículo 1457° del Código Civil permite la posibilidad que las partes de un contrato acuerden que una de ellas se comprometa a realizar una prestación en beneficio de una tercera persona³. En el presente caso, se observa que dicho supuesto se encuentra desarrollado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión en vista que se indica que el beneficiario de la obligación de pago por

³ "Artículo 1457.- Definición

Por el contrato en favor de tercero, el promitente se obliga frente al estipulante a cumplir una prestación en beneficio de tercera persona.

(...)"

concepto de Supervisión de Obras del Concesionario es un tercero distinto a las partes contratantes.

- 3.10 A efectos de desarrollar lo indicado en el Artículo 1457º del Código Civil, tenemos que la estipulación a favor de un tercero puede entenderse como aquella decisión de las Partes de atribuir un derecho a una tercera persona ajena al contrato, y que, no obstante, logra efectivamente atribuirse a esa tercera persona un derecho propiamente suyo.
- 3.11 Siguiendo lo señalado en el citado artículo, tenemos que en toda estipulación a favor de tercero está conformado por el Estipulante (en el presente caso, el Concedente), el Promitente (el Concesionario) y el Beneficiario (entiéndase, el Regulador).
- 3.12 Así, estamos frente a un caso en que se permite crear un derecho en favor de un tercero sin que medie su voluntad, por lo que se crea el derecho en el patrimonio del tercero desde el mismo instante en que se celebra la estipulación. De esta manera, la aceptación del tercero no es requisito de perfeccionamiento del contrato ni es presupuesto para que nazca el derecho del tercero, ya que existe desde que se perfecciona la estipulación y envuelve, al mismo tiempo, un requisito para que éste pueda exigir la prestación.
- 3.13 Por tanto, podemos señalar que la aceptación que pueda hacer el beneficiario no crea el derecho, sino que éste emana directamente del contrato. La aceptación es únicamente presupuesto de su exigibilidad⁴. En sentido contrario, no habría estipulación contractual en beneficio de tercero si es que se designa a una persona como autorizada para recibir la prestación pero sin poder exigirla.
- 3.14 Respecto a la exigibilidad de la prestación señalada en la Cláusula 9.10, debe indicarse que la relación que se genera entre el promitente (Concesionario) y el beneficiario (OSITRAN), es que el beneficiario ostenta la condición de acreedor, y el promitente la de deudor. Por efecto de la estipulación contractual, el promitente se encuentra directamente obligado al beneficiario y el beneficiario es acreedor del promitente desde la celebración del contrato.
- 3.15 Una vez que el tercero beneficiario acepta expresa o tácitamente la estipulación, tendrá acción en contra del promitente para exigirle el cumplimiento forzado y/o la indemnización de perjuicios.

⁴ Sobre este aspecto, el Artículo 1458º del Código Civil señala lo siguiente:

"Artículo 1458.- Origen y exigibilidad del derecho del tercero

El derecho del tercero surge directa e inmediatamente de la celebración del contrato. Empero, será necesario que el tercero haga conocer al estipulante y al promitente su voluntad de hacer uso de ese derecho, para que sea exigible, operando esta declaración retroactivamente.

(...)"

(El subrayado es nuestro)

- 3.16 En ese aspecto, tal es la facultad de OSITRAN de exigir el cumplimiento de la obligación por parte del Concesionario que las Cláusulas 11.3 y 15.4 del Contrato de Concesión permiten que, en caso este último no cancele los montos establecidos en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión por el monto indicado y sin perjuicio del cobro de las multas administrativas que correspondan.
- 3.17 De lo mencionado se puede concluir que la Cláusula 9.10 establece no solo el deber del Concesionario de abonar un monto a favor del Regulador para facilitar el ejercicio de sus funciones, sino además un derecho a OSITRAN de percibir los abonos que realizará el Concesionario para cumplir con su obligación de supervisar las Obras. Con ello se comprueba que la interpretación realizada con la Resolución N° 036-2009-CD-OSITRAN no ha modificado la obligación del Concesionario, sino que adecua el compromiso de SURVIAL de acuerdo y conforme con las diversas cláusulas del Contrato de Concesión y con la normativa que rige a OSITRAN, las cuales determinan la plena exigibilidad de este Organismo de hacer valer el compromiso contractualmente establecido entre el Concedente y el Concesionario⁵.
- 3.18 Por todo ello, se debe declarar infundada en este extremo la impugnación formulada por el Concesionario.

Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario

- 3.19 Conforme a lo señalado previamente, y con el objeto de observar que la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN no representa una modificación en la obligación del Concesionario, una vez revisada la obligación de SURVIAL y la exigibilidad por parte de OSITRAN de requerir dicha estipulación contractual, corresponde desarrollar la facultad de supervisión de

⁵ Sobre el particular el Artículo 14° de la Ley N° 26917 señala lo siguiente:

“Artículo 14.- Recursos

Constituyen recursos propios de OSITRAN:

a) La tasa de regulación aplicable a las Entidades Prestadoras, que no podrá exceder del uno por ciento (1%) de su facturación anual.

Constituye infracción grave del concesionario no pagar el aporte a que se refiere el presente inciso, en la oportunidad, forma y modo que señalen las normas complementarias a la Ley.

b) Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

c) Los ingresos financieros que generen sus recursos.”

(El subrayado es nuestro)

A su vez, los Artículos 62° del Decreto Supremo N° 044-2006-PCM precisa lo siguiente:

“Artículo 62.- Recursos.

Constituyen recursos propios del OSITRAN:

(...)

b. Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes, por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

(...)

(El subrayado es nuestro)

OSITRAN y con ello entender el alcance de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.

- 3.20 De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, de conformidad con el Artículo 32° del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM⁶, “ (...) *es facultad de este Organismo el verificar el cabal cumplimiento de las diversas obligaciones del Concesionario, sean éstas obligaciones legales de carácter general o técnico así como a compromisos contractuales asumidos en su calidad de titular de la concesión de infraestructura de transporte que le ha sido otorgada.*”
- 3.21 Ahora, para el correcto ejercicio de la facultad de supervisión de OSITRAN, el Artículo 1° del citado Reglamento establece que la actividad de supervisión que ejerce este Organismo Regulador se realiza bajo cualquier modalidad que se considere conveniente para obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, conforme se observa a continuación:

"Artículo 1.- Definiciones:

Para efectos de este REGLAMENTO entiéndase por:

(...)

b) ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN: Actos del personal de OSITRAN o autorizado por éste que, bajo cualquier modalidad, tengan por objeto obtener información y/o verificar el cumplimiento de obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente ante OSITRAN por parte de las Entidades Prestadoras, sobre aspectos técnicos, operativos, comerciales y administrativos, en el ámbito de su competencia.

(...)

(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 3.22 Considerando la finalidad que tiene la facultad de supervisión de OSITRAN desarrollada en el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, el Artículo 6° del Reglamento General de Supervisión de OSITRAN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-CD/OSITRAN, al momento de describir las materias de supervisión, señala a manera de ejemplo las actividades que puede realizar el Regulador para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Concesionario⁷. A su vez, el Artículo 9° del citado cuerpo normativo permite que

⁶ "Artículo 32.- Definición de Función Supervisora:

La función supervisora permite al OSITRAN verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las ENTIDADES PRESTADORAS⁶ y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia, procurando que éstas brinden servicios adecuados a los USUARIOS. Asimismo, la función supervisora permite verificar el cumplimiento de cualquier mandato o Resolución emitida por el propio OSITRAN o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dicha entidad o actividad supervisadas.

(...)"

⁷ "Artículo N° 6.- De las materias de supervisión

Las materias de supervisión son las siguientes:

OSITRAN pueda realizar actividades de supervisión no programadas originalmente en el Plan Anual de Supervisión⁸.

- 3.23 Como puede observarse, a pesar que muchas de las actividades inherentes a la supervisión que realiza OSITRAN pueden estar descritas, ello no impide ni limita que, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales contraídas por el Concesionario, se requieran tomar medidas adicionales para supervisar al Concesionario.
- 3.24 Además, debe indicarse que la labor de supervisión que realiza OSITRAN se encuentra marcada además por las diversas circunstancias que pueden suscitarse durante la vigencia de la concesión.

a) Económicas 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. **tales como:**

1. La aplicación del Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público, el Reglamento de Acceso de la Entidad Prestadora, y los contratos de acceso;
2. La aplicación de tarifas y políticas comerciales anunciadas por la Entidad Prestadora;
3. La atención a los reclamos de los usuarios;
4. Los principios de no discriminación y neutralidad; y,

5. Otros similares

b) Operativas: 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. **tales como:**

1. Los estándares de calidad de los servicios;
2. El mantenimiento de la infraestructura correspondiente;
3. Las obligaciones contractuales referidas a la gestión ambiental;
4. Las obligaciones contractuales referidas a seguridad;
5. Los registros de tráfico en caso la facturación se de con empresas vinculadas; y,

6. Otros similares:

c) Inversiones: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas al desarrollo de nuevos proyectos para la construcción y rehabilitación de la infraestructura, y la ejecución de obras, relacionadas a la infraestructura de transporte de uso público. **tales como:**

1. Los expedientes técnicos;
2. La construcción;
3. El equipamiento;
4. La seguridad operativa durante el proceso de construcción;
5. La gestión ambiental durante el proceso de construcción; y,
6. Otros similares.

d) Administrativas y Financieras: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas a aspectos administrativos y financieros de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, tales como:

1. Los aportes de capital y las transferencias de acciones;
2. La vigencia de las pólizas de seguros y cartas fianzas;
3. La administración de los bienes concesionados;
4. Las operaciones de endeudamiento, hipotecas, fideicomisos, prendas, gravámenes y similares;
5. Los registros contables de las mejoras, de los activos intangibles relacionados, y la aplicación de la contabilidad regulatoria;
6. La presentación de información financiera;
7. Los pagos de la retribución al Estado;
8. Los pagos del aporte por regulación; y,

9. Otros similares.”

(El subrayado y resaltado es nuestro)

⁸ “Artículo N° 9.- Actividades de Supervisión No Programadas

OSITRAN podrá realizar actividades de supervisión no previstas en el Plan Anual de Supervisión cuando se requiera verificar el cumplimiento de alguna obligación por existir indicios de la comisión de una infracción, de algún incumplimiento o de una inconducta.

En ciertos casos y a criterio de OSITRAN, estas actividades de supervisión podrán realizarse de manera encubierta, y el desarrollo de las mismas serán de conocimiento de la Entidad Prestadora en la oportunidad que el Órgano Supervisor lo considere conveniente o al final de la actividad de supervisión.”

- 3.25 En efecto, conforme se indicó en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, es obligación de OSITRAN verificar que la ejecución de las Obras por parte del Concesionario se realice conforme al Programa de Ejecución de Obras – PEO⁹. Sin embargo, la Sección VI del Contrato de Concesión contempla la posibilidad de modificar, ampliar o prorrogar el PEO, los cuales pueden generar la ampliación del plazo de ejecución de Obras y, eventualmente, la ampliación del plazo de la concesión. De igual forma, el Contrato contempla la posibilidad que las Partes puedan ejecutar Obras Adicionales.
- 3.26 Así, para la verificación de las obligaciones contractuales durante la etapa de construcción, se pueden presentar diversos hechos que generen que el Concesionario deba adecuar sus obligaciones y ante dichas circunstancias, el Regulador también deberá tomar las medidas pertinentes para realizar de manera adecuada sus actividades de supervisión a efectos de verificar el correcto cumplimiento de una obligación contractual durante dicha etapa.
- 3.27 En vista a lo mencionado, la ejecución de las labores de supervisión de obras que realiza OSITRAN dependerá también de la ejecución de las obligaciones del Concesionario, la cuales están propensas a cambios que obliguen al Regulador a modificar sus actividades originalmente contempladas, las cuales a su vez deben ser solventadas por el Concesionario (en el caso de la supervisión de Obras) conforme lo señalado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 3.28 Además, considerando que para la correcta ejecución de sus funciones es importante que OSITRAN cuente con los montos necesarios, también es importante que éstos sean provistos oportunamente. Sin embargo, conforme se indicó en los anteriores puntos, será la ejecución continuada de las obligaciones del Concesionario las que marquen la forma en la cual el Regulador verificará la correcta ejecución de las Obras.
- 3.29 Por ello, en vista que para la correcta ejecución de las actividades de Supervisión de Obras es preciso que el Concesionario deba abonar los montos necesarios en las oportunidades de pago que se precisan en la interpretación realizada, se estima que la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión efectuada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN ha considerado adecuadamente tanto la naturaleza de la prestación de cargo del Concesionario como los alcances de la referida estipulación contractual, por lo que, en consecuencia, debe declararse infundada, en este extremo, la impugnación formulada por el Concesionario.

Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión

⁹ La Cláusula 1.6 precisa que el "Programa de Ejecución de Obras" *"es el documento en el que consta la programación mensual valorizada de la ejecución de las Obras de Construcción, el cual deberá presentarse conforme a lo señalado en las Cláusulas 6.12 y 6.13 del Contrato"*.

- 3.30 Con relación a la rendición de cuentas que solicita el Concesionario sobre la actividades de supervisión de Obras que realiza OSITRAN, además de lo señalado oportunamente en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se considera que no resulta posible acceder al pedido del Concesionario de informar de manera oportuna los costos que demanden las actividades de supervisión que realiza este Organismo Regulador, toda vez que, como se señaló en los puntos anteriores, al momento de exigir el cumplimiento de la obligación de pago por parte del Concesionario, OSITRAN no puede determinar todas las actividades que requerirá para verificar la correcta ejecución de las Obras por parte del Concesionario.
- 3.31 Asimismo, debe recalcar que la exigencia del Concesionario de ser informado de las actividades de supervisión que realizará directa o indirectamente OSITRAN y los costos que insumen dichas actividades, además de afectar la autonomía y la independencia con la cual debe actuar todo Organismo Regulador frente a los grupos que influyen en su actividad (Gobierno, Entidades Prestadoras y usuarios), pueden obstaculizar las funciones a cargo de este Organismo Regulador, lo cual no sólo repercute en el adecuado cumplimiento de las obligaciones de cargo de este organismo, sino que pueden afectar la ejecución continuada de las diversas prestaciones a las que se obligan las Partes mediante el Contrato de Concesión¹⁰. Por ello, se debe declarar infundado en este extremo lo solicitado por el Concesionario.
- 3.32 No obstante lo mencionado, debe señalarse que la exigencia de la obligación contenida en la Cláusula 9.10 por parte de OSITRAN tiene como único objetivo el efectivo cumplimiento de las obligaciones de supervisar la correcta ejecución de las Obras que realiza el Concesionario, ello en respeto de las facultades otorgadas por la normativa que lo rige y por las estipulaciones contractuales pertinentes. Por ello, se debe recalcar que la actividad del Regulador, al igual que las diversas entidades públicas, se sujeta a las medidas de control que se establecen, con lo cual se considera que el principio de transparencia que rige la actuación de OSITRAN no se ve afectado.
- 3.33 Por lo mencionado, corresponde declarar infundada la impugnación planteada por el Concesionario.

POR LO EXPUESTO y en base al análisis contenido en el Informe N° 004-10-GAL-OSITRAN en aplicación de lo dispuesto en el Literal q) del Artículo 53° del Reglamento General de OSITRAN, aprobado por D.S. N° 044-2006-PCM y modificado por el D.S. N° 057-2006-PCM, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y estando a lo acordado por el Consejo Directivo en su Sesión N° 338 de fecha 28 de enero de 2010;

¹⁰ Sobre dicho aspecto, las cláusulas 2.7 y 2.8 del Contrato de Concesión, al momento de describir las características que tiene dicha relación contractual, precisa lo siguiente:

“Caracteres

(...)

2.7.- El Contrato es principal, de prestaciones recíprocas, de tracto sucesivo y de ejecución continuada (...)

2.8.- Considerando la naturaleza pública de la titularidad de los Bienes de la Concesión, el Servicio que es materia del Contrato se rige por los principios de continuidad, regularidad y no discriminación.”

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por la empresa SURVIAL S.A., en base a lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución.

SEGUNDO.- En aplicación a lo señalado en el numeral 11.3 del Artículo 11° de la Ley N° 27444, DISPONER que la administración adopte las acciones pertinentes a efectos de determinar, en caso corresponda, la existencia o no de responsabilidad generada por el acto objeto de nulidad.

TERCERO.- En aplicación de lo establecido en el numeral 217.2 del Artículo 217° de la Ley N° 27444, declarar INFUNDADO el Recurso de Reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL S.A. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

CUARTO.- DECLARAR agotada la vía administrativa, no procediendo por tanto ningún recurso por esta vía.

QUINTO.- NOTIFICAR a la empresa SURVIAL S.A. la presente resolución.

SEXTO.- PONER EN CONOCIMIENTO la presente Resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en su calidad de Concedente.

SÉPTIMO.- DISPONER la publicación de la presente Resolución en la página web institucional (www.ositran.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JUAN CARLOS ZEVALLOS UGARTE
Presidente del Consejo Directivo

Reg.Sal.N° PD N° 2158 -10

27 ENE. 2010

RECIBIDO

Firma *[Firma]* Hora 12:43**INFORME N° 004-10-GAL-OSITRAN**OSITRAN
GERENCIA DE SUPERVISION

27 ENE 2010

RECIBIDO

FIRMA *[Firma]* Hora 12:45

A : **JORGE MONTESINOS CÓRDOVA**
Gerente General

C.c. : **LUIGI D'ALFONSO CROVETTO**
Gerente Adjunto de Supervisión (e)

Asunto : Nulidad de Oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN

Referencia : Carta N° SUR 012-2010 de fecha 08 de enero de 2010

Fecha : 27 de enero de 2010

I. OBJETIVO

El objetivo del presente Informe es emitir opinión legal sobre la nulidad de oficio planteada por la empresa SURVIAL S.A., en adelante el Concesionario y/o SURVIAL, contra la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, que declaró IMPROCEDENTE por extemporáneo el recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, que interpretó la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Tramo N° 1 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil.

II. ANTECEDENTES

- 2.1. Con fecha 23 de octubre de 2007, el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante el MTC o el Concedente) y la empresa SURVIAL suscribieron el Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Tramo N° 1 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil (en adelante, el Contrato de Concesión).
- 2.2. Mediante Oficio N° 253-09-GG-OSITRAN, recibido por el Concesionario el 07 de agosto de 2009, en vista que la Administración consideró conveniente realizar la interpretación de oficio de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se solicitó al Concesionario emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 2.3. Con Oficio N° 255-09-GG-OSITRAN, recibido por el MTC el 10 de agosto de 2009, se solicitó al Concedente emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión. Cabe mencionar que durante el proceso de interpretación contractual, el Concedente no respondió al pedido formulado por OSITRAN.
- 2.4. Mediante Carta N° SUR 179-2009, recibida con fecha 18 de agosto de 2009, el Concesionario da respuesta al pedido de opinión realizado con el Oficio N° 253-09-GG-OSITRAN.



2.5. Con Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, cuyo cargo de recepción de esta entidad tiene como fecha de notificación el 28 de octubre de 2009, se remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por la cual el Consejo Directivo de OSITRAN interpretó la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, conforme se indica a continuación:

- a) *Es obligación del Concesionario asumir los costos derivados de las actividades de supervisión de obras, para los fines exclusivos determinados en el Contrato de Concesión, hasta por un monto máximo de 4% de la Inversión Proyectada Referencial.*
- b) *Los conceptos que comprenden la actividad de supervisión de obras, cuyos costos son de cargo del Concesionario son los siguientes:*
 - *Supervisión de Obras, la cual se subdivide en:*
 - *Evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle y;*
 - *La supervisión de las Obras propiamente dicha*
 - *El seguimiento y control de la supervisión de las Obras.*
- c) *El procedimiento a seguir para el pago a favor del Regulador por los conceptos de seguimiento y control de la supervisión de las Obras se efectuarán en la oportunidad señalada en el tercer párrafo de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.*

2.6. Mediante escrito s/n recibido el 19 de noviembre de 2009, el Concesionario interpone Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por el cual cuestionan la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión referida al monto que debe asumir el Concesionario por las actividades relacionadas con la Supervisión de Obras, en base a los siguientes argumentos:

- Al interpretar que los costos que asumirá el Concesionario son por un monto equivalente al 4% de la Inversión Proyectada Referencial, constituye una flagrante violación del Artículo 62° de la Constitución Política, el cual señala que los términos contractuales no puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
- Cuando la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión utiliza la frase "hasta un monto equivalente", no señala de ninguna manera que se pretende interpretar a través de la resolución recurrida que el monto es del 4%. Cuando la Cláusula 9.10 señala que el costo puede ser hasta 4%, es porque justamente se está admitiendo que el costo pueda ser menor.
- Interpretar implica la potestad del organismo regulador de llenar vacíos o absolver dudas, aclarar conceptos allí donde podría haber discrepancias en el sentido o alcance de una determinada cláusula contractual. No se puede interpretar allí donde hay claridad. Interpretar no implica de manera alguna cambiar o modificar el alcance de una cláusula. OSITRAN no es parte en el Contrato y por tanto no puede ni tiene potestad para modificar de manera unilateral el sentido de una determinada cláusula.
- Cuando PROINVERSION diseñó el Contrato, se tomó en cuenta las diversas experiencias que hasta ese momento se tenían en la contratación de las empresas supervisoras para otros contratos regulados por OSITRAN, quien contrata a los supervisores mediante



concurso público y por un monto máximo, el cual será pagado por el Concesionario según el correspondiente contrato. En este caso, el monto máximo es del 4% de la Inversión Proyectada Referencial, lo que quiere decir que, y como en efecto ha sucedido, que la supervisión puede ser menor al porcentaje antes indicado.

- Los costos que genera la actividad de seguimiento y control de la supervisión que realiza OSITRAN deben estar necesariamente sustentados, a efectos no sólo de permitir la programación de gastos, sino para verificar que se les pretenda cobrar dentro del tope del 4%, tenga una justificación económica. Es decir, debe individualizarse el gasto e indicarse en qué será gastado.
 - Resulta necesario que se informe de manera oportuna, acerca de los costos y de las actividades desarrolladas o a ser ejecutadas para dar cumplimiento a las actividades de supervisión previstas en la Cláusula 9.10 del Contrato, y sin que ello implique una violación de la autonomía del Regulador. Por el contrario, lo que se exige es cautelar el Principio de Transparencia en el accionar de la administración.
- 2.7. Con Oficio N° 117-09-SCD-OSITRAN, notificado a SURVIAL con fecha 28 de diciembre de 2009, se adjunta la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN con el cual se declara improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, toda vez que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, fue notificada a SURVIAL con fecha 28 de octubre de 2009 y el recurso impugnativo fue interpuesto el día 19 de noviembre de 2009, es decir, habiendo transcurrido en exceso el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 2.8. Mediante Carta N° SUR 012-2010, recibida con fecha 08 de enero de 2010, SURVIAL solicita al Consejo Directivo de OSITRAN declare la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, en vista que el cargo de recepción del Oficio N° 094-09-SCD-OSITRAN que tiene dicha empresa, indica que el citado oficio fue recibido por ellos el 29 de octubre de 2009, razón por la cual estiman que su pedido el recurso de reconsideración presentado el 19 de noviembre de 2009 se habría realizado dentro del plazo legal establecido en la Ley N° 27444.

III. ANALISIS DE LA NULIDAD DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 055-2009-CD-OSITRAN

- 3.1. Los Artículos 207° y 208° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – en adelante LPAG – establecen que el recurso de reconsideración se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba, salvo en los caso que los actos administrativos son emitidos por órgano que constituyen instancia única.
- 3.2. El numeral 207.2 del Artículo 207° de la acotada Ley señala que “(...) el término de la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios (...)”, entendiéndose tales días como hábiles, conforme a lo previsto en el Artículo 134° de la citada norma.



- 3.3. El Artículo 212° de la citada Ley, establece que *“Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto administrativo”*.
- 3.4. Conforme a lo consignado en el cargo del Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, dicho oficio fue recibido por el Concesionario con fecha 28 de octubre de 2009. Se debe indicar que la fecha consignada en el sello de recepción de SURVIAL se encontraba corregido manualmente.
- 3.5. En base a dicho cargo de recepción, se contabilizó el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444. Así, observándose que el recurso impugnativo fue interpuesto por el Concesionario el día 19 de noviembre de 2009, dicho escrito se habría presentado una vez transcurrido en exceso el plazo legal.
- 3.6. La mencionada situación generó la convicción en esta Administración que el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN fue presentado fuera del plazo legal, por lo que se resolvió la improcedencia del recurso impugnativo, y por tanto no se emitió pronunciamiento sobre el fondo de dicho recurso.
- 3.7. Sin embargo, con su Carta N° SUR 012-2010, el Concesionario hace de conocimiento que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN fue recibido en sus oficinas con fecha 29 de octubre de 2009, cargo que además se encuentra libre de todo tipo de alteración.
- 3.8. Sobre el particular, el numeral 202.1 del Artículo 202° de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10° de la mencionada Ley, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aún cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público; facultad que prescribe al año, contado a partir de la fecha en que dichos actos hayan quedado consentidos, de acuerdo a lo señalado en el numeral 202.3 del Artículo 202° de la citada norma.
- 3.9. Asimismo, el numeral 202.2 del Artículo 202° de la LPAG señala que si el acto que puede ser declarado nulo de oficio fue emitido por una autoridad no sometida a subordinación jerárquica, la correspondiente nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario¹.
- 3.10. Al respecto, el numeral 2 del Artículo 10° de la LPAG indica que resulta vicio del acto administrativo que causan su nulidad *“el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (...)”*.
- 3.11. Entre los requisitos de validez de un acto administrativo se encuentra que el mismo debe estar conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo para su generación, de acuerdo a lo señalado en el numeral 5 del Artículo 3° de la LPAG.



¹ De igual forma se debe anotar que el numeral 202.5 del Artículo 202° de la LPAG señala a la letra que *“los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado (...)”*.



- 3.12. En base a la fecha consignada en el cargo que tiene este Organismo Regulador, se observa que la alteración en el sello de recepción derivó en una motivación errada respecto a la contabilización de los plazos perentorios con los que contaba el Concesionario para la presentación del recurso impugnativo.
- 3.13. Sin embargo, dado que de acuerdo a la información alcanzada por el Concesionario con la Carta N° SUR 012-2010 se estaría comprobando que SURVIAL presentó dentro del plazo legal su recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por SURVIAL mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2009.
- 3.14. Por su parte, el numeral 217.2 del Artículo 217° de la LPAG señala que además que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. Además, el citado numeral indica que cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 3.15. Sobre el particular, en vista que en el presente caso se cuentan con los elementos suficientes para pronunciarse sobre el fondo del recurso de reconsideración presentado por SURVIAL, a continuación se desarrollará el análisis correspondiente a lo impugnado por la citada empresa.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTION EN DISCUSIÓN EN EL ESCRITO DE IMPUGNACIÓN

- 4.1 De la lectura del recurso impugnativo así como de la revisión del Expediente, se desprende que la cuestión en discusión es la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar a favor del Regulador para cubrir los costos derivados de las actividades de supervisión de Obras. A su vez, la cuestión en discusión se puede subdividir de la siguiente manera:
- Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión;
 - Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario; y
 - Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión.
- 4.2 Considerando que el recurso formulado por el Concesionario no se extiende hacia otros aspectos desarrollados en la interpretación contractual realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se analizará únicamente lo referido a la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar para cubrir los costos relacionados a la Supervisión de las Obras.



Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión

- 4.3 En principio, el Concesionario señala que con la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN se ha establecido una modificación en las condiciones contractualmente establecidas, toda vez que se estaría imponiendo condiciones al Concesionario que no se extraen del Contrato de Concesión.
- 4.4 Sobre el particular, se considera que lo comentado por el Concesionario no se ajusta a los alcances de la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN. Para responder a lo indicado por el Concesionario, resulta necesario señalar los lineamientos que rigen la actuación de OSITRAN en relación a la interpretación de los Contratos de Concesión así como aclarar la naturaleza y los alcances de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, tomando en consideración lo establecido en la normativa aplicable y en el Contrato de Concesión.
- 4.5 Para ello, corresponde recordar que el Ítem 6.1 de los “Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión”, aprobado mediante Acuerdo N° 557-154-04-CD-OSITRAN, al momento de desarrollar los lineamientos que debe seguir este Organismo Regulador es “(...) descubrir su sentido y alcance. (...)”. Para lograr dichos objetivos, se deben utilizar los diversos métodos de interpretación de disposiciones contractuales, como el método sistemático, el cual, en base a la comparación con otras cláusulas “(...) busca atribuirle sentido ubicando principios o conceptos que hayan sido establecidos en el propio contrato (...)”. Con la interpretación realizada, se analizó de manera sistemática las cláusulas que establecen la obligación del Concesionario de cubrir los costos que demande la supervisión de Obras. Si bien los lineamientos también reconocen como válido el método histórico, debe señalarse que la utilización de los métodos de interpretación no son excluyentes entre sí y por tanto se deberán ponderar al momento de analizar una estipulación².
- 4.6 A su vez, corresponde citar las cláusulas del Contrato de Concesión que determinan la obligación del Concesionario de asumir los costos derivados de las actividades de Supervisión que son de cargo de OSITRAN:

“9.10 El CONCESIONARIO asumirá los gastos que demande la supervisión de Obras durante el periodo de obras; así como el seguimiento y control de la supervisión de las mismas para los fines exclusivamente de este Contrato.”

Para este efecto, el CONCESIONARIO deberá abonar al REGULADOR hasta un monto equivalente al 4.0% de la Inversión Proyectada Referencial.

La supervisión será pagada por el CONCESIONARIO como sigue:

²En los “Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión” se señala que el “(...)El método histórico implica recurrir a contenidos de antecedentes del contrato de concesión o normas directamente vinculadas; detecta la intención del promotor de la inversión privada (...)”. Sin embargo, debe señalarse que el hecho que PROINVERSIÓN, al momento de diseñar el Contrato de Concesión, tomó como referencia las experiencias anteriores para solventar de manera adecuada las actividades inherentes a la supervisión de Obras, ello no debe ser considerado como una limitación en la actividad de OSITRAN para establecer la modalidad en la cual pueda ejercer su función supervisora, sea mediante la contratación de empresas supervisoras o de manera directa. Ni el Contrato de Concesión ni la normativa que rige a OSITRAN limitan la capacidad de éste de lograr obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente por OSITRAN, por parte del Concesionario.



- Primera cuota (por concepto de evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle): 10% del monto correspondiente a la supervisión a la supervisión de las obras a pagarse a los diez (10) Días Calendario de suscrito el contrato de supervisión.

El saldo del pago por Supervisión de obras, en dos cuotas, cuya periodicidad será la siguiente:

- Segunda cuota, equivalente al 60% del monto correspondiente a la supervisión de las obras; a los 30 Días Calendario del Inicio de la Etapa de Ejecución de Obras.
- Tercera cuota, equivalente al 30% del monto correspondiente a la supervisión de las Obras, a los 30 Días Calendario de la culminación de la Etapa de Ejecución de Obras.

(...)

15.4 Los costos derivados de las actividades de supervisión serán asumidos por el CONCESIONARIO, quien pagará al REGULADOR los montos indicados en la Cláusula 9.10 y en la Cláusula 15.11 del Contrato en las oportunidades indicadas en dichas cláusulas.

En caso que el CONCESIONARIO no cancele el monto indicado en las Cláusulas 9.10 y 15.11, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión hasta el monto indicado, sin perjuicio del cobro de las multas administrativas previstas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD-OSITRAN, o norma que lo sustituya."

(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 4.7 Conforme a las citadas cláusulas, se debe observar que no sólo se establece que el Concesionario se encuentra obligado de abonar los montos necesarios para cubrir las actividades inherentes a la supervisión de Obras, sino además la facultad de OSITRAN de exigir al Concesionario el cumplimiento de dicha obligación, con el objeto de poder supervisar las Obras que ejecute el Concesionario.
- 4.8 Es en base a lo señalado que con la interpretación de la Cláusula 9.10 (la cual debe ser observada de manera integral y no de manera separada como lo realiza el Concesionario) se determinó tanto los conceptos que comprenden las actividades de supervisión de Obras, el mecanismo de pago y los montos que insume dicha obligación sin crear una obligación no contenida en el Contrato de Concesión.
- 4.9 Dicho esto, corresponde entender la naturaleza de la obligación establecida en la Cláusula 9.10. Sobre este aspecto, el Artículo 1457° del Código Civil permite la posibilidad que las partes de un contrato acuerden que una de ellas se comprometa a realizar una prestación en beneficio de una tercera persona³. En el presente caso, se observa que dicho supuesto se encuentra desarrollado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión en vista que se indica que el beneficiario de la obligación de pago por concepto de Supervisión de Obras del Concesionario es un tercero distinto a las partes contratantes.
- 4.10 A efectos de desarrollar lo indicado en el Artículo 1457° del Código Civil, tenemos que la estipulación a favor de un tercero puede entenderse como aquella decisión de las Partes de atribuir un derecho a una tercera persona ajena al contrato, y que, no obstante, logra efectivamente atribuirse a esa tercera persona un derecho propiamente suyo.



³ "Artículo 1457.- Definición

Por el contrato en favor de tercero, el promitente se obliga frente al estipulante a cumplir una prestación en beneficio de tercera persona.

(...)"



- 4.11 Siguiendo lo señalado en el citado artículo, tenemos que en toda estipulación a favor de tercero está conformado por el Estipulante (en el presente caso, el Concedente), el Promitente (el Concesionario) y el Beneficiario (entiéndase, el Regulador).
- 4.12 Así, estamos frente a un caso en que se permite crear un derecho en favor de un tercero sin que medie su voluntad, por lo que se crea el derecho en el patrimonio del tercero desde el mismo instante en que se celebra la estipulación. De esta manera, la aceptación del tercero no es requisito de perfeccionamiento del contrato ni es presupuesto para que nazca el derecho del tercero, ya que existe desde que se perfecciona la estipulación y envuelve, al mismo tiempo, un requisito para que éste pueda exigir la prestación.
- 4.13 Por tanto, podemos señalar que la aceptación que pueda hacer el beneficiario no crea el derecho, sino que éste emana directamente del contrato. La aceptación es únicamente presupuesto de su exigibilidad⁴. En sentido contrario, no habría estipulación contractual en beneficio de tercero si es que se designa a una persona como autorizada para recibir la prestación pero sin poder exigirla.
- 4.14 Respecto a la exigibilidad de la prestación señalada en la Cláusula 9.10, debe indicarse que la relación que se genera entre el promitente (Concesionario) y el beneficiario (OSITRAN), es que el beneficiario ostenta la condición de acreedor, y el promitente la de deudor. Por efecto de la estipulación contractual, el promitente se encuentra directamente obligado al beneficiario y el beneficiario es acreedor del promitente desde la celebración del contrato.
- 4.15 Una vez que el tercero beneficiario acepta expresa o tácitamente la estipulación, tendrá acción en contra del promitente para exigirle el cumplimiento forzado y/o la indemnización de perjuicios.
- 4.16 En ese aspecto, tal es la facultad de OSITRAN de exigir el cumplimiento de la obligación por parte del Concesionario que las Cláusulas 11.3 y 15.4 del Contrato de Concesión permiten que, en caso este último no cancele los montos establecidos en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión por el monto indicado y sin perjuicio del cobro de las multas administrativas que correspondan.
- 4.17 De lo mencionado se puede concluir que la Cláusula 9.10 establece no solo el deber del Concesionario de abonar un monto a favor del Regulador para facilitar el ejercicio de sus funciones, sino además un derecho a OSITRAN de percibir los abonos que realizará el Concesionario para cumplir con su obligación de supervisar las Obras. Con ello se comprueba que la interpretación realizada con la Resolución N° 036-2009-CD-OSITRAN no ha modificado la obligación del Concesionario, sino que adecua el compromiso de SURVIAL de acuerdo y conforme con las diversas cláusulas del Contrato de Concesión y con la normativa que rige a OSITRAN, las cuales determinan la



⁴ Sobre este aspecto, el Artículo 1458° del Código Civil señala lo siguiente:

"Artículo 1458.- Origen y exigibilidad del derecho del tercero

El derecho del tercero surge directa e inmediatamente de la celebración del contrato. Empero, será necesario que el tercero haga conocer al estipulante y al promitente su voluntad de hacer uso de ese derecho, para que sea exigible, operando esta declaración retroactivamente.

(...)"

(El subrayado es nuestro)



plena exigibilidad de este Organismo de hacer valer el compromiso contractualmente establecido entre el Concedente y el Concesionario⁵.

- 4.18 Por todo ello, se recomienda declarar infundado en este extremo la impugnación formulada oportunamente por el Concesionario.

Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario

- 4.19 Conforme a lo señalado previamente, y con el objeto de observar que la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN no representa una modificación en la obligación del Concesionario, una vez revisada la obligación de SURVIAL y la exigibilidad por parte de OSITRAN de requerir dicha estipulación contractual, corresponde desarrollar la facultad de supervisión de OSITRAN y con ello entender el alcance de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 4.20 De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, de conformidad con el Artículo 32° del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM⁶, “ (...) es facultad de este Organismo el verificar el cabal cumplimiento de las diversas obligaciones del Concesionario, sean éstas obligaciones legales de carácter general o técnico así como a compromisos contractuales asumidos en su calidad de titular de la concesión de infraestructura de transporte que le ha sido otorgada.”
- 4.21 Ahora, para el correcto ejercicio de la facultad de supervisión de OSITRAN, el Artículo 1° del citado Reglamento establece que la actividad de supervisión que ejerce este Organismo Regulador se realiza bajo cualquier modalidad que se considere conveniente para obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, conforme se observa a continuación:

⁵ Sobre el particular el Artículo 14° de la Ley N° 26917 señala lo siguiente:

“Artículo 14.- Recursos

Constituyen recursos propios de OSITRAN:

a) La tasa de regulación aplicable a las Entidades Prestadoras, que no podrá exceder del uno por ciento (1%) de su facturación anual.

Constituye infracción grave del concesionario no pagar el aporte a que se refiere el presente inciso, en la oportunidad, forma y modo que señalen las normas complementarias a la Ley.

b) Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

c) Los ingresos financieros que generen sus recursos.”

(El subrayado es nuestro)

A su vez, los Artículos 62° del Decreto Supremo N° 044-2006-PCM precisa lo siguiente:

“Artículo 62.- Recursos.

Constituyen recursos propios del OSITRAN:

(...)

b. Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes, por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

(...)

(El subrayado es nuestro)

⁶ “Artículo 32.- Definición de Función Supervisora:

La función supervisora permite al OSITRAN verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las ENTIDADES PRESTADORAS⁵ y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia, procurando que éstas brinden servicios adecuados a los USUARIOS. Asimismo, la función supervisora permite verificar el cumplimiento de cualquier mandato o Resolución emitida por el propio OSITRAN o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dicha entidad o actividad supervisadas.

(...)”



"Artículo 1.- Definiciones:

Para efectos de este REGLAMENTO entiéndase por:

(...)

b) **ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN:** Actos del personal de OSITRAN o autorizado por éste que, bajo cualquier modalidad, tengan por objeto obtener información y/o verificar el cumplimiento de obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente ante OSITRAN por parte de las Entidades Prestadoras, sobre aspectos técnicos, operativos, comerciales y administrativos, en el ámbito de su competencia.

(...)

(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 4.22 Considerando la finalidad que tiene la facultad de supervisión de OSITRAN desarrollada en el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, el Artículo 6° del Reglamento General de Supervisión de OSITRAN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-CD/OSITRAN, al momento de describir las materias de supervisión, señala a manera de ejemplo las actividades que puede realizar el Regulador para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Concesionario⁷. A su vez, el Artículo 9° del citado cuerpo normativo permite que OSITRAN pueda realizar actividades de supervisión no programadas originalmente en el Plan Anual de Supervisión⁸.

⁷ "Artículo N° 6.- De las materias de supervisión

Las materias de supervisión son las siguientes:

a) Económicas 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, **tales como:**

1. La aplicación del Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público, el Reglamento de Acceso de la Entidad Prestadora, y los contratos de acceso;

2. La aplicación de tarifas y políticas comerciales anunciadas por la Entidad Prestadora;

3. La atención a los reclamos de los usuarios;

4. Los principios de no discriminación y neutralidad; y,

5. Otros similares

b) Operativas: 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, **tales como:**

1. Los estándares de calidad de los servicios;

2. El mantenimiento de la infraestructura correspondiente;

3. Las obligaciones contractuales referidas a la gestión ambiental;

4. Las obligaciones contractuales referidas a seguridad;

5. Los registros de tráfico en caso la facturación se de con empresas vinculadas; y,

6. Otros similares;

c) Inversiones: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas al desarrollo de nuevos proyectos para la construcción y rehabilitación de la infraestructura, y la ejecución de obras, relacionadas a la infraestructura de transporte de uso público, **tales como:**

1. Los expedientes técnicos;

2. La construcción;

3. El equipamiento;

4. La seguridad operativa durante el proceso de construcción;

5. La gestión ambiental durante el proceso de construcción; y,

6. Otros similares.

d) Administrativas y Financieras: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas a aspectos administrativos y financieros de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, **tales como:**

1. Los aportes de capital y las transferencias de acciones;

2. La vigencia de las pólizas de seguros y cartas fianzas;

3. La administración de los bienes concesionados;

4. Las operaciones de endeudamiento, hipotecas, fideicomisos, prendas, gravámenes y similares;

5. Los registros contables de las mejoras, de los activos intangibles relacionados, y la aplicación de la contabilidad regulatoria;

6. La presentación de información financiera;

7. Los pagos de la retribución al Estado;

8. Los pagos del aporte por regulación; y,

9. Otros similares."

(El subrayado y resaltado es nuestro)

⁸ "Artículo N° 9.- Actividades de Supervisión No Programadas

OSITRAN podrá realizar actividades de supervisión no previstas en el Plan Anual de Supervisión cuando se requiera verificar el cumplimiento de alguna obligación por existir indicios de la comisión de una infracción, de algún incumplimiento o de una inconducta.

En ciertos casos y a criterio de OSITRAN, estas actividades de supervisión podrán realizarse de manera encubierta, y el desarrollo de las mismas serán de conocimiento de la Entidad Prestadora en la oportunidad que el Órgano Supervisor lo considere conveniente o al final de la actividad de supervisión."



- 4.23 Como puede observarse, a pesar que muchas de las actividades inherentes a la supervisión que realiza OSITRAN pueden estar descritas, ello no impide ni limita que, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales contraídas por el Concesionario, se requieran tomar medidas adicionales para supervisar al Concesionario.
- 4.24 Además, debe indicarse que la labor de supervisión que realiza OSITRAN se encuentra marcada además por las diversas circunstancias que pueden suscitarse durante la vigencia de la concesión.
- 4.25 En efecto, conforme se indicó en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, es obligación de OSITRAN verificar que la ejecución de las Obras por parte del Concesionario se realice conforme al Programa de Ejecución de Obras – PEO⁹. Sin embargo, la Sección VI del Contrato de Concesión contempla la posibilidad de modificar, ampliar o prorrogar el PEO, los cuales pueden generar la ampliación del plazo de ejecución de Obras y, eventualmente, la ampliación del plazo de la concesión. De igual forma, el Contrato contempla la posibilidad que las Partes puedan ejecutar Obras Adicionales.
- 4.26 Así, para la verificación de las obligaciones contractuales durante la etapa de construcción, se pueden presentar diversos hechos que generen que el Concesionario deba adecuar sus obligaciones y ante dichas circunstancias, el Regulador también deberá tomar las medidas pertinentes para realizar de manera adecuada sus actividades de supervisión a efectos de verificar el correcto cumplimiento de una obligación contractual durante dicha etapa.
- 4.27 En vista a lo mencionado, la ejecución de las labores de supervisión de obras que realiza OSITRAN dependerá también de la ejecución de las obligaciones del Concesionario, la cuales están propensas a cambios que obliguen al Regulador a modificar sus actividades originalmente contempladas, las cuales a su vez deben ser solventadas por el Concesionario (en el caso de la supervisión de Obras) conforme lo señalado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 4.28 Además, considerando que para la correcta ejecución de sus funciones es importante que OSITRAN cuente con los montos necesarios, también es importante que éstos sean provistos oportunamente. Sin embargo, conforme se indicó en los anteriores puntos, será la ejecución continuada de las obligaciones del Concesionario las que marquen la forma en la cual el Regulador verificará la correcta ejecución de las Obras.
- 4.29 Por ello, en vista que para la correcta ejecución de las actividades de Supervisión de Obras es preciso que el Concesionario deba abonar los montos necesarios en las oportunidades de pago que se precisan en la interpretación realizada, se estima que la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión efectuada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN ha considerado adecuadamente tanto la naturaleza de la prestación de cargo del Concesionario como los alcances de la referida estipulación contractual, por lo que, en consecuencia, se recomienda declarar infundada, en este extremo, la impugnación formulada por el Concesionario.

⁹ La Cláusula 1.6 precisa que el "Programa de Ejecución de Obras" "es el documento en el que consta la programación mensual valorizada de la ejecución de las Obras de Construcción, el cual deberá presentarse conforme a lo señalado en las Cláusulas 6.12 y 6.13 del Contrato".



Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión

- 4.30 Con relación a la rendición de cuentas que solicita el Concesionario sobre la actividades de supervisión de Obras que realiza OSITRAN, además de lo señalado oportunamente en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se considera que no resulta posible acceder al pedido del Concesionario de informar de manera oportuna los costos que demanden las actividades de supervisión que realiza este Organismo Regulador, toda vez que, como se señaló en los puntos anteriores, al momento de exigir el cumplimiento de la obligación de pago por parte del Concesionario, OSITRAN no puede determinar todas las actividades que requerirá para verificar la correcta ejecución de las Obras por parte del Concesionario.
- 4.31 Asimismo, debe recalcar que la exigencia del Concesionario de ser informado de las actividades de supervisión que realizará directa o indirectamente OSITRAN y los costos que insumen dichas actividades, además de afectar la autonomía y la independencia con la cual debe actuar todo Organismo Regulador frente a los grupos que influyen en su actividad (Gobierno, Entidades Prestadoras y usuarios), pueden obstaculizar las funciones a cargo de este Organismo Regulador, lo cual no sólo repercute en el adecuado cumplimiento de las obligaciones de cargo de este organismo, sino que pueden afectar la ejecución continuada de las diversas prestaciones a las que se obligan las Partes mediante el Contrato de Concesión¹⁰. Por ello, se considera infundado en este extremo lo solicitado por el Concesionario.
- 4.32 No obstante lo mencionado, debe señalarse que la exigencia de la obligación contenida en la Cláusula 9.10 por parte de OSITRAN tiene como único objetivo el efectivo cumplimiento de las obligaciones de supervisar la correcta ejecución de las Obras que realiza el Concesionario, ello en respeto de las facultades otorgadas por la normativa que lo rige y por las estipulaciones contractuales pertinentes. Por ello, se debe recalcar que la actividad del Regulador, al igual que las diversas entidades públicas, se sujeta a las medidas de control que se establecen y cuyas normas rigen para la administración pública, con lo cual se considera que el principio de transparencia que rige la actuación de OSITRAN no se ve afectado.
- 4.33 Por lo mencionado, se recomienda que, en este apartado, se declare infundada la impugnación planteada por el Concesionario.
- 4.34 De la evaluación de lo alegado por el Concesionario y de la revisión del Expediente, se recomienda declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL S.A. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN.

¹⁰ Sobre dicho aspecto, las cláusulas 2.7 y 2.8 del Contrato de Concesión, al momento de describir las características que tiene dicha relación contractual, precisa lo siguiente:

"Caracteres

(...)

2.7.- El Contrato es principal, de prestaciones recíprocas, de tracto sucesivo y de ejecución continuada (...)

2.8.- Considerando la naturaleza pública de la titularidad de los Bienes de la Concesión, el Servicio que es materia del Contrato se rige por los principios de continuidad, regularidad y no discriminación."



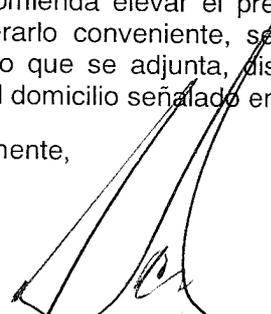
V. CONCLUSIONES:

1. En consideración a lo señalado y lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por la empresa SURVIAL S.A.
2. En aplicación a lo señalado en el numeral 11.3 del Artículo 11° de la Ley N° 27444 y de considerarlo conveniente, disponer las acciones pertinentes a efectos de determinar, en caso corresponda, la existencia o no de responsabilidad generada por el acto objeto de nulidad.
3. En aplicación de lo establecido en el numeral 217.2 del Artículo 217° de la Ley N° 27444, se recomienda declarar INFUNDADO el recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 037-2009-CD-OSITRAN, por las razones expuestas en el presente informe.
4. Declarar agotada la vía administrativa, no procediendo por tanto ningún recurso por esta vía.

VI. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda elevar el presente informe al Consejo Directivo de OSITRAN y, de considerarlo conveniente, se sirva aprobar el proyecto de Resolución de Consejo Directivo que se adjunta, disponiendo su correspondiente registro y, se comunique luego al domicilio señalado en el Contrato de Concesión por la empresa SURVIAL S.A.

Atentamente,


ROBERTO VÉLEZ SALINAS
Gerente de Asesoría Legal


VÍCTOR MIRANDA MENDOZA
Asistente Legal

VMM/gvz
Reg. Sal. GAL N° 1783-10
HR. 494/10

RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO

Nº 00..... -2010-CD-OSITRAN

Lima, xx de enero de 2010

El Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN;

VISTOS:

Informe Nº 004-10-GAL-OSITRAN, así como la Carta Nº SUR 012-2010;

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Con fecha 23 de octubre de 2007, el Estado Peruano, representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante el MTC o el Concedente) y la empresa SURVIAL S.A. (en adelante el Concesionario y/o SURVIAL) suscribieron el Contrato de Concesión para la Construcción, Conservación y Explotación del Tramo Nº 1 del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil (en adelante, el Contrato de Concesión).
- 1.2 Mediante Oficio Nº 253-09-GG-OSITRAN, recibido por el Concesionario el 07 de agosto de 2009, en vista que la Administración consideró conveniente realizar la interpretación de oficio de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se solicitó al Concesionario emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 1.3 Con Oficio Nº 255-09-GG-OSITRAN, recibido por el MTC el 10 de agosto de 2009, se solicitó al Concedente emitir opinión respecto al alcance y sentido de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión. Cabe mencionar que durante el proceso de interpretación contractual, el Concedente no respondió al pedido formulado por OSITRAN.
- 1.4 Mediante Carta Nº SUR 179-2009, recibida con fecha 18 de agosto de 2009, el Concesionario da respuesta al pedido de opinión realizado con el Oficio Nº 253-09-GG-OSITRAN.
- 1.5 Con Oficio Circular Nº 094-09-SCD-OSITRAN, cuyo cargo de recepción de esta entidad tiene como fecha de notificación el 28 de octubre de 2009, se remite la Resolución de Consejo Directivo Nº 036-2009-CD-OSITRAN, por la cual el Consejo Directivo de OSITRAN interpretó la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, conforme se indica a continuación:
 - a) *Es obligación del Concesionario asumir los costos derivados de las actividades de supervisión de obras, para los fines exclusivos determinados en el Contrato de Concesión, hasta por un monto máximo de 4% de la Inversión Projectada Referencial.*
 - b) *Los conceptos que comprenden la actividad de supervisión de obras, cuyos costos son de cargo del Concesionario son los siguientes:*
 - *Supervisión de Obras, la cual se subdivide en:*



- Evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle y;
- La supervisión de las Obras propiamente dicha

- El seguimiento y control de la supervisión de las Obras.

c) El procedimiento a seguir para el pago a favor del Regulador por los conceptos de seguimiento y control de la supervisión de las Obras se efectuarán en la oportunidad señalada en el tercer párrafo de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.

1.6 Mediante escrito s/n recibido el 19 de noviembre de 2009, el Concesionario interpone Recurso de Reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por el cual cuestionan la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión referida al monto que debe asumir el Concesionario por las actividades relacionadas con la Supervisión de Obras, en base a los siguientes argumentos:

- Al interpretar que los costos que asumirá el Concesionario son por un monto equivalente al 4% de la Inversión Proyectada Referencial, constituye una flagrante violación del Artículo 62° de la Constitución Política, el cual señala que los términos contractuales no puedan ser modificados por leyes u otras disposiciones de cualquier clase.
- Cuando la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión utiliza la frase "hasta un monto equivalente", no señala de ninguna manera que se pretende interpretar a través de la resolución recurrida que el monto es del 4%. Cuando la Cláusula 9.10 señala que el costo puede ser hasta 4%, es porque justamente se está admitiendo que el costo pueda ser menor.
- Interpretar implica la potestad del organismo regulador de llenar vacíos o absolver dudas, aclarar conceptos ahí donde podría haber discrepancias en el sentido o alcance de una determinada cláusula contractual. No se puede interpretar ahí donde hay claridad. Interpretar no implica de manera alguna cambiar o modificar el alcance de una cláusula. OSITRAN no es parte en el Contrato y por tanto no puede ni tiene potestad para modificar de manera unilateral el sentido de una determinada cláusula.
- Cuando PROINVERSION diseñó el Contrato, se tomó en cuenta las experiencias que hasta ese momento se habían tenido en la contratación de la empresa supervisoras para otros contratos regulados por OSITRAN, quien contrata a los supervisores mediante concurso público sobre un monto máximo, el cual será pagado por el Concesionario según el correspondiente contrato. En este caso, el monto máximo es del 4% de la Inversión Proyectada Referencial, lo que quiere decir que, y como en efecto ha sucedido, que la supervisión puede menor al porcentaje antes indicado.
- Los costos que genera la actividad de seguimiento y control de la supervisión que realiza OSITRAN deben estar necesariamente sustentados, a efectos no sólo para permitir la programación de gastos, sino para verificar que se les pretenda cobrar dentro del tope del 4%, tenga una justificación económica. Es decir, debe individualizarse el gasto e indicarse en qué será gastado.
- Resulta necesario que se informe de manera oportuna, acerca de los costos y las actividades desarrolladas o a ser ejecutadas para dar



cumplimiento a las actividades desarrolladas o a ser ejecutadas para dar cumplimiento a las actividades de supervisión previstas en la Cláusula 9.10 del Contrato, y sin que ello implique una violación de la autonomía del Regulador. Por el contrario, lo que se exige es cautelar el Principio de Transparencia en el accionar de la administración.

- 1.7 Con Oficio N° 117-09-SCD-OSITRAN, notificado a SURVIAL con fecha 28 de diciembre de 2009, se adjunta la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN con el cual se declara improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, toda vez que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, fue notificado a SURVIAL con fecha 28 de octubre de 2009 y el recurso impugnativo fue interpuesto el día 19 de noviembre de 2009, es decir, habiendo transcurrido en exceso el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- 1.8 Mediante Carta N° SUR 012-2010, recibida con fecha 08 de enero de 2010, SURVIAL solicita al Consejo Directivo de OSITRAN declare la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, en vista que el cargo de recepción del Oficio N° 094-09-SCD-OSITRAN que tiene dicha empresa, indica que el citado oficio fue recibido por ellos el 29 de octubre de 2009, razón por la cual estiman que su pedido el recurso de reconsideración presentado el 19 de noviembre de 2009 se habría realizado dentro del plazo legal establecido en la Ley N° 27444.

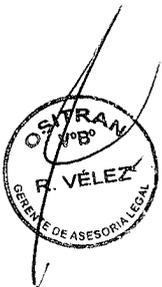
II. ANALISIS DE LA NULIDAD DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 055-2009-CD-OSITRAN

- 2.1 Los Artículos 207° y 208° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General – en adelante LPAG – establecen que el recurso de reconsideración se interpone ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba, salvo en los caso que los actos administrativos son emitidos por órgano que constituyen instancia única.
- 2.2 El numeral 207.2 del Artículo 207° de la acotada Ley señala que “(...) el término de la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios (...)”, entendiéndose tales días como hábiles, conforme a lo previsto en el Artículo 134° de la citada norma.
- 2.3 El Artículo 212° de la citada Ley, establece que “Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto administrativo”.
- 2.4 Conforme a lo consignado en el cargo del Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN, que remite la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, dicho oficio fue recibido por el Concesionario con fecha 28 de octubre de 2009. Se debe indicar que la fecha consignada en el sello de recepción de SURVIAL se encontraba corregido manualmente.
- 2.5 En base a dicho cargo de recepción, se contabilizó el plazo legal que establece el numeral 207.2 del Artículo 207° de la Ley N° 27444. Así, observándose que el recurso impugnativo fue interpuesto por el Concesionario el día 19 de



noviembre de 2009, dicho escrito se habría presentado una vez transcurrido en exceso el plazo legal.

- 2.6 La mencionada situación generó la convicción en esta Administración que el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN fue presentado fuera del plazo legal, por lo que se resolvió la improcedencia del recurso impugnativo, y por tanto no se emitió pronunciamiento sobre el fondo de dicho recurso.
- 2.7 Sin embargo, con su Carta N° SUR 012-2010, el Concesionario hace de conocimiento que el Oficio Circular N° 094-09-SCD-OSITRAN fue recibido en sus oficinas con fecha 29 de octubre de 2009, cargo que además se encuentra libre de todo tipo de alteración.
- 2.8 Sobre el particular, el numeral 202.1 del Artículo 202° de la LPAG señala que en cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10° de la mencionada Ley, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aún cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público; facultad que prescribe al año, contado a partir de la fecha en que dichos actos hayan quedado consentidos, de acuerdo a lo señalado en el numeral 202.3 del Artículo 202° de la citada norma.
- 2.9 Asimismo, el numeral 202.2 del Artículo 202° de la LPAG señala que si el acto que puede ser declarado nulo de oficio fue emitido por una autoridad no sometida a subordinación jerárquica, la correspondiente nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario¹.
- 2.10 Al respecto, el numeral 2 del Artículo 10° de la LPAG indica que resulta vicio del acto administrativo que causan su nulidad *"el defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (...)"*.
- 2.11 Entre los requisitos de validez de un acto administrativo se encuentra que el mismo debe estar conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo para su generación, de acuerdo a lo señalado en el numeral 5 del Artículo 3° de la LPAG.
- 2.12 En base a la fecha consignada en el cargo que tiene este Organismo Regulador, se observa que la alteración en el sello de recepción derivó en una motivación errada respecto a la contabilización de los plazos perentorios con los que contaba el Concesionario para la presentación del recurso impugnativo.
- 2.13 Sin embargo, dado que de acuerdo a la información alcanzada por el Concesionario con la Carta N° SUR 012-2010 se estaría comprobando que SURVIAL presentó dentro del plazo legal su recurso de reconsideración contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por SURVIAL mediante escrito de fecha 19 de noviembre de 2009.



¹ De igual forma se debe anotar que el numeral 202.5 del Artículo 202° de la LPAG señala a la letra que *"los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, sólo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. Esta atribución sólo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado (...)"*.

- 2.14 Por su parte, el numeral 217.2 del Artículo 217° de la LPAG señala que además que, constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. Además, el citado numeral indica que cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.
- 2.15 Sobre el particular, en vista que en el presente caso se cuentan con los elementos suficientes para pronunciarse sobre el fondo del recurso de reconsideración presentado por SURVIAL, a continuación se desarrollará el análisis correspondiente a lo impugnado por la citada empresa.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTION EN DISCUSIÓN EN EL ESCRITO DE IMPUGNACIÓN

- 3.1 De la lectura del recurso impugnativo así como de la revisión del Expediente, se desprende que la cuestión en discusión es la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar a favor del Regulador para cubrir los costos derivados de las actividades de supervisión de Obras. A su vez, la cuestión en discusión se puede subdividir de la siguiente manera:
- Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión;
 - Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario; y
 - Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión.
- 3.2 Considerando que el recurso formulado por el Concesionario no se extiende hacia otros aspectos desarrollados en la interpretación contractual realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se analizará únicamente lo referido a la determinación del porcentaje que el Concesionario debe abonar para cubrir los costos relacionados a la Supervisión de las Obras.

Respecto a si la interpretación de la Cláusula 9.10 representa una modificación del Contrato de Concesión

- 3.3 En principio, el Concesionario señala que con la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN se ha establecido una modificación en las condiciones contractualmente establecidas, toda vez que se estaría imponiendo condiciones al Concesionario que no se extraen del Contrato de Concesión.
- 3.4 Sobre el particular, se considera que lo comentado por el Concesionario no se ajusta a los alcances de la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN. Para responder a lo indicado por el Concesionario, resulta necesario señalar los lineamientos que rigen la actuación de OSITRAN en relación a la interpretación de los Contratos de Concesión así como aclarar la naturaleza y los alcances de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, tomando en



consideración lo establecido en la normativa aplicable y en el Contrato de Concesión.

3.5 Para ello, corresponde recordar que el Item 6.1 de los “Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión”, aprobado mediante Acuerdo N° 557-154-04-CD-OSITRAN, al momento de desarrollar los lineamientos que debe seguir este Organismo Regulador es “(...) descubrir su sentido y alcance. (...)”. Para lograr dichos objetivos, se deben utilizar los diversos métodos de interpretación de disposiciones contractuales, como el método sistemático, el cual, en base a la comparación con otras cláusulas “(...) busca atribuirle sentido ubicando principios o conceptos que hayan sido establecidos en el propio contrato (...)”. Con la interpretación realizada, se analizó de manera sistemática las cláusulas que establecen la obligación del Concesionario de cubrir los costos que demande la supervisión de Obras. Si bien los lineamientos también reconocen como válido el método histórico, debe señalarse que la utilización de los métodos de interpretación no son excluyentes entre sí y por tanto se deberán ponderar al momento de analizar una estipulación².

3.6 A su vez, corresponde citar las cláusulas del Contrato de Concesión que determinan la obligación del Concesionario de asumir los costos derivados de las actividades de Supervisión que son de cargo de OSITRAN:

“9.10 El CONCESIONARIO asumirá los gastos que demande la supervisión de Obras durante el período de obras; así como el seguimiento y control de la supervisión de las mismas para los fines exclusivamente de este Contrato.

Para este efecto, el CONCESIONARIO deberá abonar al REGULADOR hasta un monto equivalente al 4.0% de la Inversión Proyectada Referencial.

La supervisión será pagada por el CONCESIONARIO como sigue:

- Primera cuota (por concepto de evaluación del Proyecto de Ingeniería de Detalle): 10% del monto correspondiente a la supervisión a la supervisión de las obras a pagarse a los diez (10) Días Calendario de suscrito el contrato de supervisión.

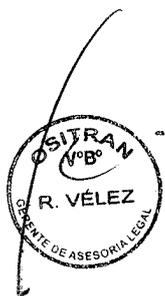
El saldo del pago por Supervisión de obras, en dos cuotas, cuya periodicidad será la siguiente:

- Segunda cuota, equivalente al 60% del monto correspondiente a la supervisión de las obras; a los 30 Días Calendario del Inicio de la Etapa de Ejecución de Obras.
- Tercera cuota, equivalente al 30% del monto correspondiente a la supervisión de las Obras, a los 30 Días Calendario de la culminación de la Etapa de Ejecución de Obras.

(...)

15.4 Los costos derivados de las actividades de supervisión serán asumidos por el CONCESIONARIO, quien pagará al REGULADOR los montos indicados en la Cláusula 9.10 y en la Cláusula 15.11 del Contrato en las oportunidades indicadas en dichas cláusulas.

En caso que el CONCESIONARIO no cancele el monto indicado en las Cláusulas 9.10 y 15.11, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión hasta



²En los “Lineamientos para la Interpretación y Emisión de Opiniones sobre Propuestas y Reconversión de Contratos de Concesión” se señala que el “(...)El método histórico implica recurrir a contenidos de antecedentes del contrato de concesión o normas directamente vinculadas; detecta la intención del promotor de la inversión privada (...)”. Sin embargo, debe señalarse que el hecho que PROINVERSIÓN, al momento de diseñar el Contrato de Concesión, tomó como referencia las experiencias anteriores para solventar de manera adecuada las actividades inherentes a la supervisión de Obras, ello no debe ser considerado como una limitación en la actividad de OSITRAN para establecer la modalidad en la cual pueda ejercer su función supervisora, sea mediante la contratación de empresas supervisoras o de manera directa. Ni el Contrato de Concesión ni la normativa que rige a OSITRAN limitan la capacidad de éste de lograr obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente por OSITRAN, por parte del Concesionario.

el monto indicado, sin perjuicio del cobro de las multas administrativas previstas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD-OSITRAN, o norma que lo sustituya.
(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 3.7 Conforme a las citadas cláusulas, se debe observar que no sólo se establece que el Concesionario se encuentra obligado de abonar los montos necesarios para cubrir las actividades inherentes a la supervisión de Obras, sino además la facultad de OSITRAN de exigir al Concesionario el cumplimiento de dicha obligación, con el objeto de poder supervisar las Obras que ejecute el Concesionario.
- 3.8 Es en base a lo señalado que con la interpretación de la Cláusula 9.10 (la cual debe ser observada de manera integral y no de manera separada como lo realiza el Concesionario) se determinó tanto los conceptos que comprenden las actividades de supervisión de Obras, el mecanismo de pago y los montos que insume dicha obligación sin crear una obligación no contenida en el Contrato de Concesión.
- 3.9 Dicho esto, corresponde entender la naturaleza de la obligación establecida en la Cláusula 9.10. Sobre este aspecto, el Artículo 1457° del Código Civil permite la posibilidad que las partes de un contrato acuerden que una de ellas se comprometa a realizar una prestación en beneficio de una tercera persona³. En el presente caso, se observa que dicho supuesto se encuentra desarrollado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión en vista que se indica que el beneficiario de la obligación de pago por concepto de Supervisión de Obras del Concesionario es un tercero distinto a las partes contratantes.
- 3.10 A efectos de desarrollar lo indicado en el Artículo 1457° del Código Civil, tenemos que la estipulación a favor de un tercero puede entenderse como aquella decisión de las Partes de atribuir un derecho a una tercera persona ajena al contrato, y que, no obstante, logra efectivamente atribuirse a esa tercera persona un derecho propiamente suyo.
- 3.11 Siguiendo lo señalado en el citado artículo, tenemos que en toda estipulación a favor de tercero está conformado por el Estipulante (en el presente caso, el Concedente), el Promitente (el Concesionario) y el Beneficiario (entiéndase, el Regulador).
- 3.12 Así, estamos frente a un caso en que se permite crear un derecho en favor de un tercero sin que medie su voluntad, por lo que se crea el derecho en el patrimonio del tercero desde el mismo instante en que se celebra la estipulación. De esta manera, la aceptación del tercero no es requisito de perfeccionamiento del contrato ni es presupuesto para que nazca el derecho del tercero, ya que existe desde que se perfecciona la estipulación y envuelve, al mismo tiempo, un requisito para que éste pueda exigir la prestación.
- 3.13 Por tanto, podemos señalar que la aceptación que pueda hacer el beneficiario no crea el derecho, sino que éste emana directamente del contrato. La aceptación es únicamente presupuesto de su exigibilidad⁴. En sentido contrario,



³ Artículo 1457.- Definición

Por el contrato en favor de tercero, el promitente se obliga frente al estipulante a cumplir una prestación en beneficio de tercera persona.

(...)"

⁴ Sobre este aspecto, el Artículo 1458° del Código Civil señala lo siguiente:

"Artículo 1458.- Origen y exigibilidad del derecho del tercero

no habría estipulación contractual en beneficio de tercero si es que se designa a una persona como autorizada para recibir la prestación pero sin poder exigirla.

- 3.14 Respecto a la exigibilidad de la prestación señalada en la Cláusula 9.10, debe indicarse que la relación que se genera entre el promitente (Concesionario) y el beneficiario (OSITRAN), es que el beneficiario ostenta la condición de acreedor, y el promitente la de deudor. Por efecto de la estipulación contractual, el promitente se encuentra directamente obligado al beneficiario y el beneficiario es acreedor del promitente desde la celebración del contrato.
- 3.15 Una vez que el tercero beneficiario acepta expresa o tácitamente la estipulación, tendrá acción en contra del promitente para exigirle el cumplimiento forzado y/o la indemnización de perjuicios.
- 3.16 En ese aspecto, tal es la facultad de OSITRAN de exigir el cumplimiento de la obligación por parte del Concesionario que las Cláusulas 11.3 y 15.4 del Contrato de Concesión permiten que, en caso este último no cancele los montos establecidos en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión, se podrá ejecutar la Garantía de Fiel Cumplimiento del Contrato de Concesión por el monto indicado y sin perjuicio del cobro de las multas administrativas que correspondan.
- 3.17 De lo mencionado se puede concluir que la Cláusula 9.10 establece no solo el deber del Concesionario de abonar un monto a favor del Regulador para facilitar el ejercicio de sus funciones, sino además un derecho a OSITRAN de percibir los abonos que realizará el Concesionario para cumplir con su obligación de supervisar las Obras. Con ello se comprueba que la interpretación realizada con la Resolución N° 036-2009-CD-OSITRAN no ha modificado la obligación del Concesionario, sino que adecua el compromiso de SURVIAL de acuerdo y conforme con las diversas cláusulas del Contrato de Concesión y con la normativa que rige a OSITRAN, las cuales determinan la plena exigibilidad de este Organismo de hacer valer el compromiso contractualmente establecido entre el Concedente y el Concesionario⁵.
- 3.18 Por todo ello, se debe declarar infundada en este extremo la impugnación formulada por el Concesionario.

El derecho del tercero surge directa e inmediatamente de la celebración del contrato. Empero, será necesario que el tercero haga conocer al estipulante y al promitente su voluntad de hacer uso de ese derecho, para que sea exigible, operando esta declaración retroactivamente.

(...)"

(El subrayado es nuestro)

⁵ Sobre el particular el Artículo 14° de la Ley N° 26917 señala lo siguiente:

"Artículo 14.- Recursos

Constituyen recursos propios de OSITRAN:

a) La tasa de regulación aplicable a las Entidades Prestadoras, que no podrá exceder del uno por ciento (1%) de su facturación anual.

Constituye infracción grave del concesionario no pagar el aporte a que se refiere el presente inciso, en la oportunidad, forma y modo que señalen las normas complementarias a la Ley.

b) Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras.

c) Los ingresos financieros que generen sus recursos."

(El subrayado es nuestro)

A su vez, los Artículos 62° del Decreto Supremo N° 044-2006-PCM precisa lo siguiente:

"Artículo 62.- Recursos.

Constituyen recursos propios del OSITRAN:

(...)

b. Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes, por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

(...)

(El subrayado es nuestro)



Respecto a la necesidad de interpretar el monto equivalente al porcentaje de pagos que realizará el Concesionario

- 3.19 Conforme a lo señalado previamente, y con el objeto de observar que la interpretación realizada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN no representa una modificación en la obligación del Concesionario, una vez revisada la obligación de SURVIAL y la exigibilidad por parte de OSITRAN de requerir dicha estipulación contractual, corresponde desarrollar la facultad de supervisión de OSITRAN y con ello entender el alcance de la obligación establecida en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 3.20 De acuerdo a lo señalado en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, de conformidad con el Artículo 32° del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM⁶, “ (...) es facultad de este Organismo el verificar el cabal cumplimiento de las diversas obligaciones del Concesionario, sean éstas obligaciones legales de carácter general o técnico así como a compromisos contractuales asumidos en su calidad de titular de la concesión de infraestructura de transporte que le ha sido otorgada.”
- 3.21 Ahora, para el correcto ejercicio de la facultad de supervisión de OSITRAN, el Artículo 1° del citado Reglamento establece que la actividad de supervisión que ejerce este Organismo Regulator se realiza bajo cualquier modalidad que se considere conveniente para obtener la información y/o verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, conforme se observa a continuación:

“Artículo 1.- Definiciones:

Para efectos de este REGLAMENTO entiéndase por:

(...)

b) ACTIVIDADES DE SUPERVISIÓN: Actos del personal de OSITRAN o autorizado por éste que, bajo cualquier modalidad, tengan por objeto obtener información y/o verificar el cumplimiento de obligaciones legales, contractuales, técnicas, administrativas, o aquellas contraídas directamente ante OSITRAN por parte de las Entidades Prestadoras, sobre aspectos técnicos, operativos, comerciales y administrativos, en el ámbito de su competencia.

(...)

(El subrayado y resaltado es nuestro)

- 3.22 Considerando la finalidad que tiene la facultad de supervisión de OSITRAN desarrollada en el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, el Artículo 6° del Reglamento General de Supervisión de OSITRAN, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2004-CD/OSITRAN, al momento de describir las materias de supervisión, señala a manera de ejemplo las actividades que puede realizar el Regulator para verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Concesionario⁷. A su vez, el Artículo 9° del

⁶ “Artículo 32.- Definición de Función Supervisora:

La función supervisora permite al OSITRAN verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las ENTIDADES PRESTADORAS⁶ y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia, procurando que éstas brinden servicios adecuados a los USUARIOS. Asimismo, la función supervisora permite verificar el cumplimiento de cualquier mandato o Resolución emitida por el propio OSITRAN o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dicha entidad o actividad supervisadas.

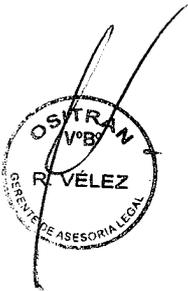
(...)

⁷ “Artículo N° 6.- De las materias de supervisión

Las materias de supervisión son las siguientes:

a) Económicas 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, tales como:

1. La aplicación del Reglamento Marco de Acceso a la Infraestructura de Transporte de Uso Público, el Reglamento de Acceso de la Entidad Prestadora, y los contratos de acceso;



citado cuerpo normativo permite que OSITRAN pueda realizar actividades de supervisión no programadas originalmente en el Plan Anual de Supervisión⁸.

- 3.23 Como puede observarse, a pesar que muchas de las actividades inherentes a la supervisión que realiza OSITRAN pueden estar descritas, ello no impide ni limita que, a efectos de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales contraídas por el Concesionario, se requieran tomar medidas adicionales para supervisar al Concesionario.
- 3.24 Además, debe indicarse que la labor de supervisión que realiza OSITRAN se encuentra marcada además por las diversas circunstancias que pueden suscitarse durante la vigencia de la concesión.
- 3.25 En efecto, conforme se indicó en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, es obligación de OSITRAN verificar que la ejecución de las Obras por parte del Concesionario se realice conforme al Programa de Ejecución de Obras – PEO⁹. Sin embargo, la Sección VI del Contrato de Concesión contempla la posibilidad de modificar, ampliar o prorrogar el PEO, los cuales pueden generar la ampliación del plazo de ejecución de Obras y, eventualmente, la ampliación del plazo de la concesión. De igual forma, el Contrato contempla la posibilidad que las Partes puedan ejecutar Obras Adicionales.

2. La aplicación de tarifas y políticas comerciales anunciadas por la Entidad Prestadora;

3. La atención a los reclamos de los usuarios;

4. Los principios de no discriminación y neutralidad; y,

5. Otros similares

b) Operativas: 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, tales como:

1. Los estándares de calidad de los servicios;

2. El mantenimiento de la infraestructura correspondiente;

3. Las obligaciones contractuales referidas a la gestión ambiental;

4. Las obligaciones contractuales referidas a seguridad;

5. Los registros de tráfico en caso la facturación se de con empresas vinculadas; y,

6. Otros similares:

c) Inversiones: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas al desarrollo de nuevos proyectos para la construcción y rehabilitación de la infraestructura, y la ejecución de obras, relacionadas a la infraestructura de transporte de uso público, tales como:

1. Los expedientes técnicos;

2. La construcción;

3. El equipamiento;

4. La seguridad operativa durante el proceso de construcción;

5. La gestión ambiental durante el proceso de construcción; y,

6. Otros similares.

d) Administrativas y Financieras: Se refiere a la verificación del cumplimiento de obligaciones vinculadas a aspectos administrativos y financieros de la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, tales como:

1. Los aportes de capital y las transferencias de acciones;

2. La vigencia de las pólizas de seguros y cartas fianzas;

3. La administración de los bienes concesionados;

4. Las operaciones de endeudamiento, hipotecas, fideicomisos, prendas, gravámenes y similares;

5. Los registros contables de las mejoras, de los activos intangibles relacionados, y la aplicación de la contabilidad regulatoria;

6. La presentación de información financiera;

7. Los pagos de la retribución al Estado;

8. Los pagos del aporte por regulación; y,

9. Otros similares.”

(El subrayado y resaltado es nuestro)

⁸ “Artículo N° 9.- Actividades de Supervisión No Programadas

OSITRAN podrá realizar actividades de supervisión no previstas en el Plan Anual de Supervisión cuando se requiera verificar el cumplimiento de alguna obligación por existir indicios de la comisión de una infracción, de algún incumplimiento o de una inconducta.

En ciertos casos y a criterio de OSITRAN, estas actividades de supervisión podrán realizarse de manera encubierta, y el desarrollo de las mismas serán de conocimiento de la Entidad Prestadora en la oportunidad que el Órgano Supervisor lo considere conveniente o al final de la actividad de supervisión.”

⁹ La Cláusula 1.6 precisa que el “Programa de Ejecución de Obras” “es el documento en el que consta la programación mensual valorizada de la ejecución de las Obras de Construcción, el cual deberá presentarse conforme a lo señalado en las Cláusulas 6.12 y 6.13 del Contrato”.



- 3.26 Así, para la verificación de las obligaciones contractuales durante la etapa de construcción, se pueden presentar diversos hechos que generen que el Concesionario deba adecuar sus obligaciones y ante dichas circunstancias, el Regulador también deberá tomar las medidas pertinentes para realizar de manera adecuada sus actividades de supervisión a efectos de verificar el correcto cumplimiento de una obligación contractual durante dicha etapa.
- 3.27 En vista a lo mencionado, la ejecución de las labores de supervisión de obras que realiza OSITRAN dependerá también de la ejecución de las obligaciones del Concesionario, las cuales están propensas a cambios que obliguen al Regulador a modificar sus actividades originalmente contempladas, las cuales a su vez deben ser solventadas por el Concesionario (en el caso de la supervisión de Obras) conforme lo señalado en la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión.
- 3.28 Además, considerando que para la correcta ejecución de sus funciones es importante que OSITRAN cuente con los montos necesarios, también es importante que éstos sean provistos oportunamente. Sin embargo, conforme se indicó en los anteriores puntos, será la ejecución continuada de las obligaciones del Concesionario las que marquen la forma en la cual el Regulador verificará la correcta ejecución de las Obras.
- 3.29 Por ello, en vista que para la correcta ejecución de las actividades de Supervisión de Obras es preciso que el Concesionario deba abonar los montos necesarios en las oportunidades de pago que se precisan en la interpretación realizada, se estima que la interpretación de la Cláusula 9.10 del Contrato de Concesión efectuada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN ha considerado adecuadamente tanto la naturaleza de la prestación de cargo del Concesionario como los alcances de la referida estipulación contractual, por lo que, en consecuencia, debe declararse infundada, en este extremo, la impugnación formulada por el Concesionario.

Respecto al requerimiento del Concesionario, en el sentido que OSITRAN sustente los costos que genere los costos derivados de las actividades de Supervisión

- 3.30 Con relación a la rendición de cuentas que solicita el Concesionario sobre las actividades de supervisión de Obras que realiza OSITRAN, además de lo señalado oportunamente en la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, se considera que no resulta posible acceder al pedido del Concesionario de informar de manera oportuna los costos que demanden las actividades de supervisión que realiza este Organismo Regulador, toda vez que, como se señaló en los puntos anteriores, al momento de exigir el cumplimiento de la obligación de pago por parte del Concesionario, OSITRAN no puede determinar todas las actividades que requerirá para verificar la correcta ejecución de las Obras por parte del Concesionario.
- 3.31 Asimismo, debe recalcar que la exigencia del Concesionario de ser informado de las actividades de supervisión que realizará directa o indirectamente OSITRAN y los costos que insumen dichas actividades, además de afectar la autonomía y la independencia con la cual debe actuar todo Organismo Regulador frente a los grupos que influyen en su actividad (Gobierno, Entidades Prestadoras y usuarios), pueden obstaculizar las funciones a cargo de este Organismo Regulador, lo cual no sólo repercute en el adecuado cumplimiento de las obligaciones de cargo de este organismo, sino que pueden afectar la ejecución continuada de las diversas prestaciones a las



que se obligan las Partes mediante el Contrato de Concesión¹⁰. Por ello, se debe declarar infundado en este extremo lo solicitado por el Concesionario.

3.32 No obstante lo mencionado, debe señalarse que la exigencia de la obligación contenida en la Cláusula 9.10 por parte de OSITRAN tiene como único objetivo el efectivo cumplimiento de las obligaciones de supervisar la correcta ejecución de las Obras que realiza el Concesionario, ello en respeto de las facultades otorgadas por la normativa que lo rige y por las estipulaciones contractuales pertinentes. Por ello, se debe recalcar que la actividad del Regulador, al igual que las diversas entidades públicas, se sujeta a las medidas de control que se establecen, con lo cual se considera que el principio de transparencia que rige la actuación de OSITRAN no se ve afectado.

3.33 Por lo mencionado, corresponde declarar infundada la impugnación planteada por el Concesionario.

POR LO EXPUESTO y en base al análisis contenido en el Informe N° 0xx-10-GAL-OSITRAN en aplicación de lo dispuesto en el Literal q) del Artículo 53° del Reglamento General de OSITRAN, aprobado por D.S. N° 044-2006-PCM y modificado por el D.S. N° 057-2006-PCM, de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y estando a lo acordado por el Consejo Directivo en su Sesión N° 338 de fecha 29 de enero de 2010;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución de Consejo Directivo N° 055-2009-CD-OSITRAN, que declaró improcedente por extemporáneo el recurso de impugnación presentado por la empresa SURVIAL S.A., en base a lo expuesto en la parte considerativa de la presente Resolución.

SEGUNDO.- En aplicación a lo señalado en el numeral 11.3 del Artículo 11° de la Ley N° 27444, DISPONER que la administración adopte las acciones pertinentes a efectos de determinar, en caso corresponda, la existencia o no de responsabilidad generada por el acto objeto de nulidad.

TERCERO.- En aplicación de lo establecido en el numeral 217.2 del Artículo 217° de la Ley N° 27444, declarar INFUNDADO el Recurso de Reconsideración interpuesto por la empresa SURVIAL S.A. contra la Resolución de Consejo Directivo N° 036-2009-CD-OSITRAN, por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

CUARTO.- DECLARAR agotada la vía administrativa, no procediendo por tanto ningún recurso por esta vía.

QUINTO.- NOTIFICAR a la empresa SURVIAL S.A. la presente resolución.

SEXTO.- PONER EN CONOCIMIENTO la presente Resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones en su calidad de Concedente.



¹⁰ Sobre dicho aspecto, las cláusulas 2.7 y 2.8 del Contrato de Concesión, al momento de describir las características que tiene dicha relación contractual, precisa lo siguiente:

"Caracteres

(...)

2.7.- El Contrato es principal, de prestaciones recíprocas, de tracto sucesivo y de ejecución continuada (...)

2.8.- Considerando la naturaleza pública de la titularidad de los Bienes de la Concesión, el Servicio que es materia del Contrato se rige por los principios de continuidad, regularidad y no discriminación."



SÉPTIMO.- DISPONER la publicación de la presente Resolución en la página web institucional (www.ositran.gob.pe).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JUAN CARLOS ZEVALLOS UGARTE
Presidente del Consejo Directivo

Reg.Sal.Nº PD N° -10

