



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 30-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 2

EXPEDIENTE : 30-2015-TSC-OSITRAN

APELANTE : [REDACTED]

ENTIDAD PRESTADORA : AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A.

ACTO APELADO : Decisión contenida en la Carta 194/2014/GA/ADP/SPJR

RESOLUCIÓN N° 1

Lima, 28 de febrero de 2017

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

VISTO:

El recurso de apelación interpuesto por la señora [REDACTED] (en adelante, señora [REDACTED] o apelante) contra la decisión contenida en la carta 194/2014/GA/ADP/SPJR, emitida por AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A. (en adelante, ADP o Entidad Prestadora); y

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES:

1.- Mediante Hoja de Reclamación N° 0007-2014 de fecha 3 de diciembre de 2014, la señora [REDACTED] manifestó lo siguiente:

- i.- En la sala de embarque del aeropuerto de la ciudad de Cajamarca los pasajeros no pueden acceder a agua potable mientras esperan. Indicó que mientras esperaba en dicha sala tuvo la necesidad de tomar una pastilla, por lo que se vio obligada a salir de dicho ambiente en búsqueda de agua, habiéndole informado el personal del aeropuerto que en caso abandonara la sala de embarque debía de pagar nuevamente el impuesto (TUUA) si deseaba regresar.



- ii.- Asimismo, solicitó que ADP coloque anuncios antes de pasar la zona de control para informar a los pasajeros de que en caso abandonaran la sala de embarque, deben de pagar nuevamente el impuesto correspondiente.
- 2.- Mediante carta 194/2014/GA/ADP/SPJR, ADP respondió al reclamo presentado por la señora [REDACTED] declarándolo infundado señalando lo siguiente:
- i.- El contrato de concesión suscrito con el Estado Peruano no prevé la implementación de expendedores de agua en las salas de embarque de los aeropuertos, así como tampoco la existencia de concesionarios comerciales que ofrezcan dicho producto.
- ii.- Sobre la colocación de anuncios mediante los cuales se informe a los pasajeros acerca de los supuestos de revalidación de la TUUA, el aeropuerto de Cajamarca sí cuenta con estos encontrándose ubicados en la zona de ingreso al Puesto de Inspección de Seguridad. Agregó que dicha información se encuentra publicada en la página web de ADP.
- 3.- El 13 de enero de 2015, la señora [REDACTED] interpuso recurso de apelación contra la decisión contenida en la carta 194/2014/GA/ADP/SPJR, señalando lo siguiente:
- i.- El reclamo presentado no está orientado a solicitar la implementación de un surtidor de agua en la sala de embarque del aeropuerto de Cajamarca sino a la posibilidad de que los pasajeros puedan acceder a agua potable en dicha área.
- ii.- Añadió que anteriormente había una cafetería ubicada en dicho ambiente y que ante la necesidad de tomar una pastilla, vio por conveniente salir de la sala de espera para comprar agua en la cafetería ubicada en la zona de chequeo, informándole el personal de ADP que en caso saliera, debía de pagar la TUUA nuevamente para reingresar.
- iii.- Su reclamo se centra en que resulta ilegal que se pretenda cobrar nuevamente el TUUA, cuando la salida de la sala de espera deviene de falta de servicios mínimos en dicho ambiente, como es el caso de agua potable. Colocar una máquina expendedora para acceder a agua potable o bebidas forma parte de un derecho que tienen todas las personas.
- iv.- Es verdad que el aeropuerto de Cajamarca cuenta con avisos en la zona de inspección de seguridad sobre el pago de la TUUA. Sin embargo, dicho lugar es inapropiado pues nadie se detiene a leer ese tipo de avisos cuando está formando una cola para ser revisado. Lo razonable es que dichos anuncios se ubiquen antes de la zona de inspección.
- v.- En dichos anuncios debería indicarse también que no hay servicio de cafetería en la sala de espera pues es el único aeropuerto que no ofrece dicho servicio.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 30-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 1

- vi.- No obstante ello, agradece la actitud de la gerencia del aeropuerto, cuyo personal se ofreció gentilmente a comprarle una botella de agua. En ese sentido, su reclamo está referido puntualmente al hecho de que nunca debe faltar agua potable en una sala de espera.
- 4.- El 29 de enero de 2015, ADP elevó al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos (en adelante, el TSC) el expediente administrativo, manifestando lo siguiente:
- i.- De acuerdo a lo estipulado en el contrato de concesión, ADP no tiene la obligación de implementar expendedores de agua en las salas de espera de los aeropuertos ni celebrar contratos con concesionarios que ofrezcan dicho producto. Teniendo en cuenta ello, el extremo del reclamo de la señora [REDACTED] referido a este punto debe entenderse como una sugerencia.
 - ii.- Salir de la zona restringida de los aeropuertos para comprar bebidas no se encuentra dentro de los supuestos de revalidación de la TUUA, por lo que de presentarse esta situación, el pasajero debe pagar dicho concepto si desea reingresar a la sala de embarque.
 - iii.- Los anuncios que contienen información sobre los supuestos de revalidación de la TUUA en los aeropuertos se encuentran ubicados en la zona de ingreso al Puesto de Inspección de Seguridad (antes de ingresar a la zona restringida) y dentro de la Sala de Embarque. Asimismo, dicha información se encuentra disponible en la página web de ADP.
- 5.- Como consta en el acta suscrita por el Secretario Técnico, en la audiencia de conciliación programada para el 14 de febrero de 2017, no se pudo llegar a un acuerdo debido a la inasistencia del apelante. Asimismo, el 15 de febrero de 2017 se realizó la audiencia de vista de la causa con el informe oral de ADP, quedando la causa al voto.
- II.- CUESTIONES EN DISCUSIÓN:
- 6.- Corresponde dilucidar en la presente resolución lo siguiente:
- i.- Determinar la procedencia del recurso de apelación interpuesto contra la decisión contenida en la carta 194/2014/GA/ADP/SPJR emitida por ADP.
 - ii.- Determinar, de ser el caso, si corresponde amparar el recurso de apelación formulado por la señora [REDACTED]



III.- ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN:

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

3.1.1 De las funciones de OSITRAN

- 7.- La Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, señala que como organismo regulador, el OSITRAN tiene, entre otras funciones, la de supervisar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas de las entidades o actividades supervisadas imponiendo las sanciones correspondientes en caso de verificarse incumplimientos, así como la de solucionar las controversias y reclamos presentados por los usuarios contra las entidades prestadoras bajo el ámbito de su competencia¹.
- 8.- En el mismo sentido, el artículo 6 de la Ley 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreos (ley de creación del OSITRAN) y el artículo 10 del Reglamento General del OSITRAN (en adelante, el REGO)², señalan entre las funciones del OSITRAN, las de supervisar, fiscalizar y sancionar, así como la de solucionar las controversias y reclamos de los usuarios.
- 9.- En efecto, respecto a las funciones supervisora, así como fiscalizadora y sancionadora, los artículo 21 y 32 del REGO señalan lo siguiente:

"Artículo 21.- Función Supervisora

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

Artículo 32.- Funciones fiscalizadora y sancionadora

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

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

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

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

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

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



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

3.1.2 De los procedimientos de reclamos y denuncias ante OSITRAN

i) De los reclamos

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

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

[El subrayado es nuestro]

- 15.- A propósito de la definición de reclamo reseñada, cabe resaltar que el artículo 2, inciso 20) de la Constitución Política del Perú, reconoce a toda persona el derecho de formular peticiones a la autoridad competente y a recibir una respuesta, derecho que también se encuentra recogido en el artículo 106 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento

³ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN, aprobado y modificado mediante las Resoluciones N° 019 y 034-2011 CD OSITRAN, respectivamente.

"Artículo 1.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

(...)

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



Administrativo General (en adelante, LPAG), a través de la figura de la petición administrativa:

"Artículo 106.- Derecho de petición administrativa

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

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

[El subrayado es nuestro]

- 16.- De lo expuesto se desprende que el reclamo al que se refiere el Reglamento de Reclamos, constituye un derecho de petición que los usuarios utilizan como mecanismo para exigir a las entidades que explotan infraestructuras de transporte de uso público, la satisfacción de un legítimo interés particular.
- 17.- Es importante recalcar que de conformidad con el artículo 33 del Reglamento de Reclamos del OSITRAN, los reclamos podrán recaer respecto de servicios regulados o servicios derivados de la explotación de infraestructura de transporte de uso público que son responsabilidad de la Entidad Prestadora, siempre que se encuentren bajo la supervisión del OSITRAN. En ese sentido, dicho artículo establece que los reclamos deben tratar sobre:
- "a) *La facturación y el cobro de los servicios por uso de la infraestructura. En estos casos, la prueba sobre la prestación efectiva del servicio corresponde a la Entidad Prestadora.*
 - b) *El condicionamiento por parte del sujeto reclamado de la atención de los reclamos formulados por los usuarios, al pago previo de la retribución facturada.*
 - c) *La calidad y oportuna prestación de dichos servicios que son responsabilidad de la Entidad Prestadora.*
 - d) *Daños o pérdidas en perjuicio de los usuarios, de acuerdo con los montos mínimos que establezca el Consejo Directivo, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de la Entidad Prestadora, sus funcionarios o dependientes.*
 - e) *Cualquier reclamo que surja de la aplicación del REMA.*
 - f) *Las relacionadas con el acceso a la infraestructura o que limitan el acceso individual a los servicios responsabilidad de las Entidades Prestadoras.*



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

ii) De las denuncias

- 18.- En lo que respecta al procedimiento de denuncia, cabe señalar que el artículo 105 de la LPAG⁴, prescribe el derecho que tienen todos los administrados, entre ellos los usuarios de la infraestructura de transporte de uso público, de formular denuncias ante la autoridad competente sobre los hechos que conocieran y que fueran contrarios al ordenamiento, sin necesidad para ello de sustentar la afectación inmediata de algún derecho o interés legítimo.
- 19.- Al respecto, cabe señalar que para Morón Urbina⁵, la denuncia administrativa debe entenderse como aquel "acto por el cual se pone de conocimiento de una autoridad, alguna situación administrativa no ajustada a derecho, con el objeto de comunicar un conocimiento personal, a diferencia de la petición administrativa que es la expresión con interés personal, legítimo, directo e inmediato en obtener un comportamiento y resultado concreto de la autoridad, condiciones que no son exigibles a los denunciantes".
- 20.- Ahora bien, como se ha señalado previamente, la función supervisora del OSITRAN incluye verificar que las Entidades Prestadoras cumplan con sus obligaciones contractuales y legales, mientras que la función fiscalizadora comprende la facultad de realizar todas las investigaciones necesarias, imponiendo las sanciones correspondientes en caso se verifique el incumplimiento de las obligaciones contractuales o legales, esto último en el ejercicio de la función sancionadora.
- 21.- En cuanto a la naturaleza del procedimiento que sirve de mecanismo para el ejercicio de las funciones fiscalizadora y sancionadora por parte del OSITRAN, el artículo 33 del REGO señala lo siguiente:

⁴ Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 105.- Derecho a formular denuncias

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

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

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

⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Ed. 2011 pp.381.



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

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

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

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

i) Competencia para la atención de reclamos

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

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

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

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

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



ii) Competencia para la atención de denuncias

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

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

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

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

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

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

Corresponde al Tribunal en Asuntos Administrativos del OSITRAN conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación que se planteen contra lo que resuelva la Gerencia de Supervisión y Fiscalización".

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

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

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

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

(...)

3. Supervisar la gestión de las entidades prestadoras relacionadas con la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, verificando el cumplimiento de los aspectos comerciales y administrativos, económico - financiero,



estándares de calidad y niveles de servicio, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como las inversiones pactadas en los contratos respectivos, según corresponda".

- 28.- Finalmente, el artículo 7 del Reglamento de Infracciones y Sanciones⁶ de OSITRAN establece lo siguiente:

"Artículo 7.- Órganos competentes

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

(...)"

- 29.- Teniendo en cuenta las disposiciones normativas citadas, resulta claro que el ejercicio y/o ejecución de las funciones supervisora, fiscalizadora y sancionadora del OSITRAN le corresponde a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de esta entidad.

3.1.4 Sobre lo manifestado por la señora [REDACTED] en el reclamo y en el recurso de apelación

- 30.- De la lectura del reclamo y del recurso de apelación presentados por la señora [REDACTED], se advierte que esta cuestionó lo siguiente:

- i. La falta de acceso a agua potable en la sala de embarque del aeropuerto de Cajamarca, lo que podría determinar la exigencia de pagar nuevamente la TUUA en caso de que el pasajero abandone la sala de embarque del aeropuerto con la finalidad de acceder a dicho elemento.
- ii. La ausencia de avisos informativos sobre los supuestos de revalidación de la TUUA en lugares apropiados de los aeropuertos.

- 31.- Como se desprende de dichas alegaciones, la señora [REDACTED] no cuestionó la existencia de alguna deficiencia de los servicios que ADP provee como concesionario de los aeropuertos nacionales que haya dado lugar a que solicitara la satisfacción de un interés personal o particular en concreto, como podría haber sido la devolución del monto pagado por concepto de una tarifa, la declaración de responsabilidad de la Entidad Prestadora por la generación de un daño físico o patrimonial o el establecimiento de restricciones o limitaciones para el uso o acceso a infraestructura de transporte de uso público.

⁶ **Reglamento de Infracciones y Sanciones**, aprobado mediante el Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-CD/OSITRAN

"Artículo 7.- Órganos competentes

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

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

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



- 32.- En efecto, se verifica que la señora [REDACTED] manifestó que ante la necesidad de tomar agua, el personal de ADP le compró una botella de agua, evitándole así el pago de la TUUA, lo que evidencia que su requerimiento fue atendido y que su cuestionamiento se habría formulado con la finalidad de que en el futuro se corrijan las alegadas deficiencias en el servicio brindado por ADP.
- 33.- Ciertamente, a partir de los criterios desarrollados en la presente resolución, se aprecia que dichas alegaciones se encuentran vinculadas, más que a la exigencia de la satisfacción de un interés particular, a la puesta en conocimiento de la administración de indicios de que la Entidad Prestadora podría estar incumpliendo, de manera general: (i) brindar o facilitar el acceso a agua potable dentro de la sala de embarque de un aeropuerto; y, (ii) la obligación de colocar avisos informativos sobre los supuestos de revalidación de la TUUA en lugares apropiados del aeropuerto.
- 34.- El Reglamento de Usuarios de Terminales Aeroportuarios y Portuarios, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 074-2011-CD-OSITRAN establece lo siguiente respecto al uso, calidad y cobertura de los servicios de infraestructura de transporte de uso público:

"Derechos del Usuario

Artículo 7.- De los Derechos del Usuario

Sin perjuicio de los derechos que surjan de otras normas vigentes, los Usuarios tienen también los siguientes derechos:
(...)

f) A la calidad y cobertura del servicio

A exigir de las Entidades Prestadoras la prestación de los servicios conforme a los niveles de servicio aplicables, establecidos en cada contrato de concesión y las normas legales vigentes, cuando corresponda.
(...)

- 35.- Por otro lado, el Reglamento antes indicado también establece lo siguiente respecto al derecho a la información de los usuarios de terminales aeroportuarios, así como a la oportunidad en que esta debe ser brindada y los canales mediante la que se difunde:

"Derechos del Usuario

Artículo 7.- De los Derechos del Usuario

Sin perjuicio de los derechos que surjan de otras normas vigentes, los Usuarios tienen también los siguientes derechos:

a) A la información

El Usuario debe recibir información necesaria, adecuada, veraz, oportuna y detallada sobre los servicios que las Entidades Prestadoras prestan a fin de poder utilizarlos integralmente, esto en concordancia con los artículos 19, 20 y 21 del presente Reglamento. Igualmente tienen derecho a conocer, con la debida anticipación, sobre cualquier circunstancia que altere los servicios. El régimen tarifario aprobado y sus eventuales modificaciones deberán ser puestos en conocimiento de los Usuarios con la difusión suficiente y de manera previa a su aplicación conforme lo determine el OSITRAN.



El derecho a la información a que se refiere el presente inciso podrá ser ejercido por los Usuarios ante las Entidades Prestadoras, y frente al OSITRAN si la primera no cumpliera adecuadamente con su deber de informar, de conformidad con lo previsto en la Ley N° 27086".

"Obligaciones de las Entidades Prestadoras frente a los Usuarios

Artículo 12.- Obligaciones de toda Entidad Prestadora

*Son obligaciones de toda Entidad Prestadora aeroportuaria y portuaria:
(...)*

f) Proveer a sus usuarios de información sobre las tarifas y precios aplicables por los servicios que presta. Igualmente, cuando de conformidad con el Contrato de Concesión, el usuario deba realizar los trámites ante la aseguradora, se deberá informar también respecto de la cobertura de los seguros y las condiciones para hacerlos efectivos. Esta información a los usuarios deberá ser comunicada de acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del presente Reglamento.

Artículo 15.- *Las Entidades Prestadoras deberán consignar en sus tarifarios los precios y tarifas, según corresponda, así como las condiciones de los servicios que brindan al explotar la ITUP aeroportuaria o portuaria, y que forman parte de la cadena logística del transporte de pasajeros o carga en una relación origen - destino.*

Artículo 20.- Medios o formas de brindar la información

En adición a los Módulos de Atención al Usuario, la información a la que se refiere el artículo anterior, así como cualquier otra que tenga incidencia en la prestación de los servicios aeroportuarios y portuarios, podrá ser difundida utilizando los siguientes medios:

a) Información exhibida al usuario, tanto para los usuarios intermedios (empresas de transporte, agencias marítimas, agencias de aduanas, entre otros), como para los finales (pasajeros, dueños de la carga), mediante afiches o carteles dentro de la ITUP aeroportuaria y portuaria que permitan informarse adecuadamente. En los casos en que se trate de usuarios intermedios, la Entidad Prestadora deberá contemplar esta previsión en los contratos que suscriba (...).

Artículo 27.- Sobre la Tarifa de Uso de Aeropuerto (TUUA)

Las Entidades Prestadoras de ITUP aeroportuaria cobrarán una tarifa por el uso de los aeropuertos. Para ello, deberán contar durante todo el horario de operación, con la dotación de personal requerido para el cobro de los servicios que presta y/o mantener convenios con las líneas aéreas para que el cobro se realice conjuntamente con el pasaje aéreo. La TUUA se cobra por la puesta a disposición de los servicios de acuerdo con el Contrato de Concesión y el artículo 24. Los servicios involucrados en la Tarifa de Uso de Aeropuerto son los que se detallan en cada Contrato de Concesión. Para el caso de las Entidades Prestadoras que no se rigen por Contrato de Concesión, los que establezca el OSITRAN al momento de fijar la tarifa.

Artículo 28.- Sobre la revalidación de la TUUA

Cuando se interrumpa el proceso de embarque, corresponde que la Entidad Prestadora revalide la TUUA siempre y cuando haya sido responsable de dicha interrupción o ésta haya sido causada por un riesgo que debe asumir por encontrarse en mejores condiciones para



mitigarlo o controlarlo o que hayan sido asumidos por la Entidad Prestadora al asumir la obligación de operar el aeropuerto. Si la interrupción del embarque es responsabilidad o un riesgo que debe asignarse a la aerolínea o al usuario, serán estos en cada caso quienes asuman el pago de la nueva TUUA por un nuevo embarque.

Se entiende que el proceso de embarque se interrumpe cuando el usuario pierde el vuelo para el que estaba destinado subir a bordo o éste es reprogramado para un nuevo horario o cancelado (...).

Artículo 29.- Sobre el pago de la TUUA por el reingreso a la zona de seguridad

Si durante el proceso de embarque el usuario sale de la zona restringida o de seguridad a la zona pública deberá pagar nuevamente la TUUA siempre y cuando dicha salida fue producto de su responsabilidad y se le haya informado adecuadamente antes del ingreso de esta posibilidad.

La Entidad Prestadora podrá impedir la salida de la zona restringida a los usuarios, siempre y cuando se les haya informado adecuada y oportunamente. La carga de la prueba de haber informado es de la Entidad Prestadora.

Artículo 30.- Sobre la información al usuario respecto al embarque

Las Entidades están obligadas a prestar información oportuna y completa, por todos los canales de difusión contemplados en el artículo 20 de este Reglamento, sobre:

- a) La regla general de revalidación de la TUUA así como los supuestos específicos recogidos en el artículo 28 y los aprobados por el órgano que ejerce la función supervisora del OSITRAN.*
- b) La obligación del usuario de pagar nuevamente la TUUA cuando durante su proceso de embarque, por su responsabilidad, salga de la zona restringida a la zona pública y quiera reingresar (...)"*

- 36.- Cabe señalar que si bien el artículo 337 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRAN (en adelante, el Reglamento de Reclamos de OSITRAN), establece que los usuarios pueden interponer reclamos relacionados con la calidad, acceso e información sobre los servicios que son responsabilidad de la Entidad Prestadora; se debe tener en cuenta que en el presente caso, tal como se ha indicado previamente, la señora SELIS no cuestionó la existencia de alguna deficiencia de los servicios que ADP provee que haya dado lugar a que solicitara la satisfacción de un interés personal o particular en

⁷ Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias, aprobado y modificado mediante las Resoluciones N° 019 y 034-2011-CD-OSITRAN

"Artículo 33.-

(...) Los reclamos que versen sobre:

- a) La facturación y el cobro de los servicios por uso de la infraestructura. En estos casos, la prueba sobre la prestación efectiva del servicio corresponde a la Entidad Prestadora*
- (...)*
- c) La calidad y oportuna prestación de dichos servicios que son responsabilidad de la Entidad Prestadora.*
- (...)*



concreto, pues conforme lo ha manifestado, finalmente el personal del aeropuerto le compró una botella de agua, evitando así que tuviera que pagar nuevamente la TUUA; sino que sus alegaciones están orientadas a comunicar a la administración hechos que podrían hacer presumir el incumplimiento de ADP de obligaciones establecidas legalmente.

- 37.- En efecto, lo que se está cuestionando es que la entidad prestadora no estaría brindando un servicio básico como es el agua potable para beber o ingerir en la sala de espera del aeropuerto de Cajamarca, considerando este Tribunal que la prestación de dicho elemento a los usuarios resulta indispensable en la medida que podrían presentarse situaciones o incluso emergencias en las cuales los usuarios requieren acceder al agua potable debido a la necesidad de tomar un medicamento o debido al padecimiento de alguna afección o enfermedad que derive en que la necesidad de dicho elemento sea imprescindible.
- 38.- Consecuentemente, corresponde que las alegaciones de la señora [REDACTED] sean calificadas como una denuncia, pues la existencia de posibles indicios del incumplimiento de obligaciones a cargo de la entidad prestadora constituiría una afectación del interés público, de lo que se desprende que el recurso de apelación interpuesto deba de declararse improcedente.
- 39.- Es importante recordar, que tal y como ya se ha desarrollado anteriormente, el reclamo y la denuncia tienen un diferente trámite, siendo el primero competencia de la entidad prestadora y del TSC, mientras que el segundo, competencia de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, GSF) como órgano de primera instancia.
- 40.- En consecuencia, corresponde que se informe de dichos hechos a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización para que, en el ejercicio de sus facultades, realice las investigaciones necesarias a fin de determinar si ADP estaría incumpliendo algunas de las obligaciones antes mencionadas⁵.

⁵ Reglamento General de Supervisión de OSITRAN, aprobado a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2011-CO/OSITRAN

"Artículo N° 2.- Definiciones

(...)

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

"Artículo N° 08.- Supervisión de aspectos operativos

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

(...)

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

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

(...)

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 30-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 1

- 41.- Por consiguiente, no correspondiendo a ADP ni al TSC resolver denuncias relacionadas con el presunto incumplimiento de las obligaciones asumidas en el contrato de concesión, corresponde derivar los actuados a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización a fin de que actúe conforme a sus facultades.
- 42.- Sin perjuicio de lo expuesto, este TSC considera que independientemente de las conclusiones a las que arribe la Gerencia de Supervisión y Fiscalización al evaluar la denuncia presentada por la señora SELIS, resulta necesario recomendar a ADP la implementación de los mecanismos necesarios que permitan que las personas que se encuentren en la sala de espera del aeropuerto de Cajamarca puedan acceder a agua potable, al ser este un servicio básico y elemental al que cualquier usuario de una infraestructura de uso público debería poder acceder.
- 43.- En virtud de los considerandos precedentes y, de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos de OSITRAN⁹;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR EL SOBRESEIMIENTO DE LO ACTUADO EN EL EXPEDIENTE N° 30-2015-TSC-OSITRAN, dado que no corresponde al Tribunal de Solución de Controversias y Atención de Reclamos emitir pronunciamiento sobre el fondo de la materia a la que se refiere la apelación interpuesta por la señora [REDACTED] contra la carta 194/2014/GA/ADP/SPJR emitida por AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A., **ORDENANDO la REMISIÓN** de los actuados a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSITRAN, a fin de que actúe conforme a sus facultades.

SEGUNDO.- REMITIR copias del expediente N° 30-2015-TSC-OSITRAN a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente Resolución a la señora [REDACTED] y a AEROPUERTOS DEL PERÚ S.A.

⁹ Reglamento de Reclamos de OSITRAN

"Artículo 60.- Procedimientos y plazos aplicables

(...)

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

"Artículo 61.- De la resolución de segunda instancia

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

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



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRAN

Organismo Supervisor de la
Inversión en Infraestructura de
Transporte de Uso Público

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE N° 30-2015-TSC-OSITRAN
RESOLUCIÓN N° 1

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

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

ANA MARÍA GRANDA BECERRA

Vicepresidenta

**TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRAN**