



- ii. El día 29 de setiembre de 2022, intentaron comunicarse con la usuaria a fin de solicitarle información adicional y corroborar la titularidad de la tarjeta; sin embargo, no se tuvo éxito; razón por la cual no se puede atender a la solicitud presentada respecto de la devolución del saldo.
3. Con fecha 5 de noviembre de 2022, la usuaria interpuso recurso de apelación contra la decisión contenida en la Carta R-CAT-056819-2022-SAC, reiterando lo expuesto en el reclamo, y agregando que la tarjeta solo es de uso personal.
4. El 25 de noviembre de 2022, TREN URBANO elevó al TSC el expediente administrativo, reiterando lo expuesto en la Carta R-CAT-056819-2022-SAC.
5. El 26 de junio de 2024, se realizó la respectiva audiencia de vista, quedando la causa al voto.
6. El 27 de junio de 2024, TREN URBANO presentó su escrito de alegatos finales, reiterando los argumentos señalados a lo largo del procedimiento.

II. SOBRE LA APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO EN EL PRESENTE PROCEDIMIENTO

7. Sobre el particular, cabe precisar que el numeral 199.1 del artículo 199° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en lo sucesivo, TULO de la LPAG), establece que los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo:

“Artículo 199.- Efectos del silencio administrativo

199.1. Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo (...).”

[El subrayado y resaltado es nuestro]

8. Asimismo, respecto al plazo para efectuar la notificación de un acto administrativo, el TULO de la LPAG ha establecido lo siguiente:

“Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique (...).”

[El subrayado y resaltado es nuestro]

9. De los dispositivos legales citados se aprecia que, transcurrido el plazo de cinco (5) días hábiles como máximo, sin que la entidad hubiere notificado el pronunciamiento respectivo, el procedimiento administrativo quedará automáticamente aprobado en los términos en que fue solicitado.
10. Sobre el particular, Morón Urbina señala que, para la operatividad del silencio administrativo positivo, debe transcurrir el plazo máximo del procedimiento más el plazo de cinco días



hábiles que como máximo tiene la entidad para notificar el acto administrativo, según lo establece el numeral 199.1 del artículo 199 del TUO de la LPAG¹.

11. Ahora bien, el artículo 7 del Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias del OSITRÁN (en adelante, el Reglamento de Reclamos del OSITRÁN)², dispone que, en los procedimientos de reclamo, las Entidades Prestadoras, como es TREN URBANO, tienen el carácter de "Entidad de la Administración Pública", conforme al numeral 8 del artículo I del TUO de la LPAG³, siéndoles exigibles las disposiciones de dicho Reglamento, y en lo no previsto, las de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
12. Siendo ello así, dentro del procedimiento administrativo, las entidades de la Administración Pública, tales como TREN URBANO, se encuentran sujetas a la obligación de emitir sus actos administrativos con sujeción a las normas que las regulan. Es decir, la legalidad de un acto administrativo se debe verificar en función a la norma legal que le sirve de sustento⁴; en este caso, los Reglamentos de Reclamos de TREN URBANO y OSITRÁN, así como también las previstas en el TUO de la LPAG.
13. En el caso que nos ocupa, de conformidad con el numeral VII.8 del Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de Usuarios de TREN URBANO (en adelante, el Reglamento de Reclamos de TREN URBANO)⁵ y el artículo 41 del Reglamento de Reclamos del OSITRÁN⁶, el plazo para resolver el reclamo presentado por los usuarios es de quince (15) días, contados a partir del día siguiente de la fecha de su presentación, pudiendo extenderse

¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Ed. 2023, p.104.

² **Reglamento de Reclamos de OSITRÁN**

"Artículo 7.- Las entidades prestadoras como Primera Instancia Administrativa en los procedimientos de Reclamos de Usuarios (...)
A los efectos de este reglamento, las entidades prestadoras tienen carácter de "entidad de la administración pública" conforme al artículo I numeral 8 del Título Preliminar de la LPAG. En tal sentido les son aplicables las disposiciones de este reglamento y en lo no previsto, las de la LPAG".

³ **TUO de la LPAG**

"Artículo I.- Ámbito de aplicación de la ley
La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.
Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública.
(...)
8.-Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Ob. Cit.*, p.74.

⁵ **Reglamento de Reclamos de TREN URBANO**

"VII.8 Plazo máximo para resolver los Reclamos

(...) los reclamos serán resueltos en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados a partir de su presentación o desde su subsanación (en caso los Usuarios hubiesen subsanado el incumplimiento de alguno de los requisitos señalados en el ítem VI.2 del presente Reglamento, de conformidad con lo establecido en el ítem VII.4 del presente Reglamento).

No obstante, dicho plazo podrá extenderse hasta treinta (30) días hábiles, mediante decisión motivada en aquellos reclamos que sean considerados particularmente complejos"

⁶ **Reglamento de Reclamos de OSITRÁN**

"Artículo 41.- Plazo máximo para la expedición de la Resolución

La Entidad Prestadora resolverá en el momento aquellos reclamos que sean factibles de ser solucionados inmediatamente, conforme a los precedentes de observancia obligatoria emitidos por el Tribunal de Solución de Controversias. En los demás casos, los reclamos deberán ser resueltos en un plazo máximo de quince (15) días. No obstante, dicho plazo podrá extenderse hasta treinta (30) días, mediante decisión motivada en aquellos reclamos que sean considerados particularmente complejos."



hasta treinta (30) días mediante decisión motivada, en aquellos casos que sean considerandos particularmente complejos.

14. Asimismo, el literal c) del artículo VII.3 del Reglamento de Reclamos de TREN URBANO, señala que el usuario podrá solicitar que la notificación de los actos administrativos referidos a su reclamo se realice por vía telefónica, mediante una llamada, para lo cual deberá autorizar previamente dicha modalidad de notificación, conforme se aprecia a continuación:

“VII.3 Notificaciones

Toda notificación deberá practicarse a más tardar en el plazo de cinco (5) días hábiles posteriores a la emisión de la resolución, en las modalidades que se indican a continuación:

(...)

c) Vía telefónica: *El usuario podrá solicitar que la notificación de los actos administrativos referidos a su reclamo se realice al número telefónico que éste haya señalado. En este caso se deberá contar con la autorización expresa del usuario acerca de la modalidad de esta notificación.*

El proceso consiste en:

- *Se toma contacto vía telefónica con el usuario al número telefónico señalado por éste, informándosele sobre la respuesta del reclamo generado y se consulta si cuenta con disponibilidad de tiempo para proceder con la lectura de la resolución.*
- *Si el usuario acepta se procede con la lectura.*
- *En caso no conteste se realiza hasta 2 intentos adicionales en horarios diferentes.*
- **Si finalmente éste no contesta, se procederá a efectuar la notificación personal.**

Las comunicaciones telefónicas que acrediten el acto de notificación serán respaldadas mediante grabaciones, las cuales serán incorporadas en el expediente”.

[El subrayado y resaltado es nuestro]

15. En línea con lo previsto en el TUO del LPAG, tanto el Reglamento de Reclamos de TREN URBANO, como el Reglamento de Reclamos de OSITRÁN, señalan que, si la Entidad Prestadora omitiera pronunciarse en el plazo establecido, aplicará el SAP y, en consecuencia, se entenderá que el reclamo ha sido resuelto favorablemente a favor del usuario⁷, tal como se aprecia a continuación:

Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRÁN

“Artículo 41.- Plazo máximo para la expedición de la Resolución

⁷ **Reglamento de Reclamos de TREN URBANO**

“VII.8 Plazo máximo para resolver los Reclamos

(...)

Si dentro del plazo correspondiente, el Concesionario no hubiera emitido pronunciamiento, se dará por entendido que el Reclamo ha sido resuelto a favor del reclamante, en tal caso nos será de aplicación el numeral VII.16 del presente Reglamento.”

Reglamento de Reclamos de OSITRÁN

“Artículo 41.- Plazo máximo para la expedición de la Resolución

(...)

Transcurrido el plazo resolutorio sin que la Entidad Prestadora hubiera emitido su pronunciamiento se aplicará silencio administrativo positivo, pudiendo el usuario solicitar la ejecución ante las instancias correspondientes”.



(...)

Transcurrido el plazo resolutorio sin que la Entidad Prestadora hubiera emitido su pronunciamiento se aplicará silencio administrativo positivo, pudiendo el usuario solicitar la ejecución ante las instancias correspondientes”.

Reglamento de Atención y Solución de Reclamos de Usuarios de TREN URBANO

“VII.8 Plazo máximo para resolver los Reclamos

(...)

Si dentro del plazo correspondiente, el Concesionario no hubiera emitido pronunciamiento, se dará por entendido que el Reclamo ha sido resuelto a favor del reclamante, en tal caso nos será de aplicación el numeral VII.16 del presente Reglamento.”

16. Según los antecedentes de la presente resolución, la usuaria presentó su reclamo ante TREN URBANO el 14 de setiembre de 2022, solicitando y autorizando que la resolución emitida por la Entidad Prestadora fuera notificada por teléfono a su número de celular.
17. En ese sentido, el plazo que tenía TREN URBANO para emitir el correspondiente pronunciamiento, o ampliarlo, venció el 5 de octubre de 2022, y el plazo para su notificación venció el 13 de octubre de 2022.
18. Al respecto, de la revisión del expediente se aprecia que TREN URBANO dio respuesta al reclamo de la usuaria a través de la Carta R-CAT-056819-2022-SAC de fecha 5 de octubre de 2022, es decir, dentro del plazo.
19. Asimismo, TREN URBANO manifestó haber notificado la citada Carta el día 11 de octubre de 2022, para lo cual presentó el documento denominado “*Intentos de Comunicación*”; no obstante, de la revisión de dicho documento, se aprecia únicamente intentos de llamadas al número de celular de la usuaria, por lo que no queda acreditado que TREN URBANO notificó la citada carta dentro del plazo establecido.
20. Sin perjuicio de lo anterior, debe mencionarse que el artículo 20 del TUO de la LPAG⁸ prevé otras formas de notificación, en caso aquella especificada por la usuaria no pudiese llevarse a cabo, tales como la notificación personal, telegrama, correo certificado y publicación en el diario oficial El Peruano que permite comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe; no obstante, de la revisión del expediente se observa que TREN URBANO no llevó a cabo intento alguno de poner en conocimiento de la usuaria la citada decisión.
21. Aunado a ello, cabe precisar que, del audio de fecha 5 de noviembre de 2022 correspondiente al recurso de apelación, se verificó que la usuaria solicitó información del estado de su reclamo y en ese momento tomó conocimiento del contenido de la Carta N° R-CAT-056819-2022-SAC. Ante ello, se puede colegir que recién el 5 de noviembre de 2022 se notificó la respuesta a su reclamo.

⁸ **TUO de la LPAG**

“Artículo 20.- Modalidades de Notificación

20.1. Las notificaciones son efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación:

20.1.1. Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio.

20.1.2. Mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado.

20.1.3. Por publicación en el Diario Oficial o en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley. Adicionalmente, la autoridad competente dispone la publicación del acto en el respectivo Portal Institucional, en caso la entidad cuente con este mecanismo.

(...)”



22. Teniendo en cuenta lo señalado, TREN URBANO se excedió en el plazo para notificar su decisión de primera instancia, la cual venció el 13 de octubre de 2022. Por tanto, a la fecha de notificación (5 de noviembre de 2022), ya se había configurado el silencio administrativo positivo.
23. Debe recordarse que, de acuerdo con el artículo 197 y 199 del TUO de la LPAG, el silencio administrativo positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento:

"Artículo 197.- Fin del procedimiento

197.1 Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo (...)"

"Artículo 199.- Efectos del silencio administrativo

(...)

199.2 El silencio positivo tiene para todos los efectos el carácter de resolución que pone fin al procedimiento, sin perjuicio de la potestad de nulidad de oficio prevista en el artículo 213".

[El subrayado es nuestro]

24. En vista de los dispositivos legales citados, en el presente caso se ha configurado el silencio administrativo positivo.

III. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE NULIDAD DE OFICIO

25. Sobre el particular, cabe resaltar que el numeral 3 del artículo 10 del TUO de la LPAG dispone lo siguiente:

"Artículo 10.- Causales de Nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes

(...)

3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.

(...)"

[El subrayado es nuestro]

26. Siguiendo esa línea de argumentación, el artículo 8 del Reglamento de Usuarios establece entre otras la siguiente obligación:

"Artículo 8.- De las Obligaciones del usuario. -

(...)

b) Conducta debida

Todos los usuarios deberán utilizar las ITUP o los servicios derivados de su explotación respetando las condiciones o reglas generales establecidas para su uso, las cuales deberán ser acordes con el marco normativo vigente y debidamente informadas a los Usuarios, de acuerdo a lo establecido en los artículos 12,13 y 15 del presente Reglamento. (...)"

[El subrayado es nuestro]



27. Conforme se puede advertir, los usuarios tienen la obligación de utilizar la infraestructura de transporte respetando las condiciones, plazos y reglas establecidas para su uso por parte de la Entidad Prestadora.
28. En el presente caso, conforme al “Reporte de Transacciones por Tarjeta”, que obra en el expediente, correspondiente al día 19 de agosto de 2022, la usuaria presuntamente habría realizado transacciones que no configuran un uso regular de la tarjeta (20 usos en un lapso de 9 minutos), lo que constituiría un incumplimiento de las normas de uso del servicio de la Línea 1 del Metro de Lima.

**Imagen 1: “Reporte de Transacciones por Tarjeta”
correspondiente a la tarjeta N° 7.028.055**

19-08-2022 14:18:00	562	Carga
19-08-2022 14:19:21	563	Uso
19-08-2022 14:19:24	564	Uso
19-08-2022 14:19:32	565	Uso
19-08-2022 14:19:36	566	Uso
19-08-2022 14:19:40	567	Uso
19-08-2022 14:20:14	568	Uso
19-08-2022 14:20:21	569	Uso
19-08-2022 14:20:27	570	Uso
19-08-2022 14:20:33	571	Uso
19-08-2022 14:21:16	572	Carga
19-08-2022 14:22:21	574	Uso
19-08-2022 14:23:10	575	Uso
19-08-2022 14:23:54	576	Uso
19-08-2022 14:24:04	577	Uso
19-08-2022 14:24:46	578	Uso
19-08-2022 14:25:38	579	Uso
19-08-2022 14:25:57	580	Uso
19-08-2022 14:26:01	581	Uso
19-08-2022 14:26:04	582	Uso
19-08-2022 14:27:09	583	Carga
19-08-2022 14:28:02	584	Uso
19-08-2022 14:28:40	585	Uso

Fuente: Información extraída de la documentación que obra en el expediente administrativo.

29. Consecuentemente, al observar los 20 ingresos continuos en un lapso de 9 minutos, nos encontraríamos ante un posible uso irregular de la tarjeta, motivo por el cual, en virtud de lo establecido en el numeral 213.2 del artículo 213 del TUO de la LPAG⁹, corresponde iniciar el procedimiento administrativo de nulidad de oficio del acto administrativo que resultó como consecuencia del silencio administrativo positivo, otorgándole a la usuaria un plazo de cinco (5) días hábiles para que ejerza su derecho de defensa.

⁹ **TUO de la LPAG**

Artículo 213.- Nulidad de oficio

(...)

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.

(...)

En caso de declaración de nulidad de oficio de un acto administrativo favorable al administrado, la autoridad, previamente al pronunciamiento, le corre traslado, otorgándole un plazo no menor de cinco (5) días para ejercer su derecho de defensa.

(...)

**IV. SUSPENSIÓN DE LOS EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO OBTENIDO POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO**

30. Habiendo operado el silencio administrativo positivo, correspondería la ejecución de lo solicitado por la usuaria en su reclamo, esto es, el desbloqueo de la tarjeta y la devolución del saldo.
31. No obstante lo anterior, en vista que se ha sustentado el inicio del procedimiento administrativo de nulidad de oficio, debido a que la usuaria presuntamente habría realizado transacciones que no configuran un uso regular de la tarjeta, resulta pertinente suspender los efectos del acto administrativo que se generó como consecuencia de la aplicación del silencio administrativo positivo pues, de lo contrario, podría restarse eficacia a la resolución del procedimiento de nulidad de oficio.
32. En tal sentido, conforme a lo dispuesto en el numeral 157.1 del artículo 157 de del TUO de la LPAG¹⁰, es pertinente suspender los efectos del acto administrativo que resultó como consecuencia del silencio administrativo positivo, hasta que no concluya el procedimiento administrativo de nulidad de oficio.

En virtud de los considerandos precedentes y de acuerdo con lo establecido en los artículos 60 y 61 del Reglamento de Reclamos del OSITRÁN¹¹;

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR que el día 13 de octubre de 2022 operó el silencio administrativo positivo, debido a que TREN URBANO DE LIMA S.A. no cumplió con realizar la notificación de la Carta R-CAT-056819-2022-SAC, que resolvía el reclamo presentado por la señora [REDACTED], dentro del plazo establecido.

SEGUNDO.- INICIAR el procedimiento administrativo de nulidad de oficio del acto administrativo tácito que aprobó el reclamo de la señora [REDACTED] otorgándole a la usuaria un plazo de cinco (5) días hábiles para que ejerza su derecho de defensa.

TERCERO.- SUSPENDER los efectos del acto administrativo que resultó como consecuencia del silencio administrativo positivo, hasta que no concluya el procedimiento administrativo de nulidad de oficio.

¹⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 157.- Medidas Cautelares

157.1 Iniciado el procedimiento, la autoridad competente mediante decisión motivada y con elementos de juicio suficientes puede adoptar, provisoriamente bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en esta Ley u otras disposiciones jurídicas aplicables, mediante decisión fundamentada, si hubiera posibilidad de que sin su adopción se arriesga la eficacia de la resolución a emitir.
(...)

¹¹ **Reglamento de Reclamos del OSITRÁN**

"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

OSITRÁN

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

TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
EXPEDIENTE Nº 145-2022-TSC-OSITRÁN
RESOLUCIÓN Nº 00305-2024-TSC-OSITRÁN

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

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

Con la intervención de los señores miembros Humberto Ángel Zúñiga Schroder, Santos Grimanés Tarrillo Flores y Ernesto Luciano Romero Tuya.

HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
VICEPRESIDENTE
TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y ATENCIÓN DE RECLAMOS
OSITRÁN

NT: 2024092392

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico firmado digitalmente, archivado por el Ositrán, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://servicios.ositrán.gob.pe:8443/SGDEntidades/login.jsp>