



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

## RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Firmado por: MEJÍA CORNEJO Juan Carlos FAU 20420248645 hard Movil: Firma Digital Fecha: 23/01/2025 10:00:38 -0500



Nº 00018-2025-GG-OSITRAN

Lima, 22 de enero de 2025

**VISTOS:**

El recurso de apelación presentado por Tren Urbano de Lima S.A. en contra de la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN; y, el Informe N° 00019-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 22 de enero de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

**CONSIDERANDO:**

Que, mediante la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN, sustentada en los Informes N° 00185-2024-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00216-2024-JFI-GSF-OSITRAN, y notificada al Concesionario mediante el Oficio N° 14320-2024-GSF-OSITRAN el 19 de noviembre de 2024, se impuso a título de sanción, a la Empresa Prestadora Tren Urbano de Lima S.A. una multa ascendente a 9.90 UIT por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 44° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones de Ositrán, debido al incumplimiento de lo establecido en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, toda vez que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”;

Que, a través del Escrito LIN-E2024-4849 presentado el 04 de diciembre de 2024, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00393-2024-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 11 de diciembre de 2024, la Jefatura de Fiscalización remitió a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso de apelación mencionado en el párrafo anterior, según lo dispuesto en el numeral 96.2 del artículo 96° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán;

Que, mediante el Oficio N° 00316-2024-GG-OSITRAN notificado el 19 de diciembre de 2024, la Gerencia General comunicó al Concesionario la admisión a trámite del recurso de apelación interpuesto, conforme a la evaluación realizada por la Gerencia de Asesoría Jurídica a través del Memorando N° 00494-2024-GAJ-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00019-2025-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

**“IV. CONCLUSIONES**

57. *Conforme a los actuados del Expediente, se demuestra que el Concesionario incurrió en la infracción prevista en el artículo 44 del Reglamento Interno de Infracciones y Sanciones (RIIS), en la medida que incumplió sus obligaciones en materia de seguridad, específicamente en relación con la atención de Personas con Movilidad Reducida (PMR) ocurrido el 15 de noviembre de 2023, establecidas en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y en el literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”. Este hecho demuestra*

Visado por: GHEPUT STUCCHI HUMBERTO LUIS FIR 07720411 hard  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 22/01/2025 23:54:28 -0500

Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier Eugenio Manuel José FAU 20420248645 soft  
Motivo: Firma Digital  
Fecha: 22/01/2025 18:35:12 -0500



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

que no se ha vulnerado el principio de tipicidad, ya que los incumplimientos identificados están amparados en la normativa aplicable y disposiciones contractuales que regulan la seguridad de los usuarios en la prestación de servicios de transporte.

58. En virtud de los hallazgos presentados, se establece que el Concesionario ha incurrido en una conducta culposa al no implementar medidas adecuadas para mitigar el riesgo de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Contrato de Concesión y el Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán. La falta de supervisión continua y la insuficiencia de las capacitaciones realizadas revelan una falta de diligencia en el cumplimiento de su obligación. Además, el análisis de culpabilidad realizado por la primera instancia reafirma la responsabilidad del Concesionario en la gestión de su personal y en la garantía del cumplimiento de las normas de seguridad. Así, se desestiman los argumentos relativos a la vulneración del principio de culpabilidad, enfatizando que la diligencia en la seguridad es una obligación ineludible del Concesionario que debe ser cumplida de manera efectiva.
59. La aplicación del Valor de la Vida Estadística (VVE) en este caso se ajusta estrictamente a lo establecido en el marco normativo vigente, específicamente en el Anexo I del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS). La metodología empleada por Osinergmin es válida para ser aplicada en contextos específicos, como los procedimientos sancionadores individuales. A pesar de los cuestionamientos sobre posibles sesgos o limitaciones metodológicas, la transferencia de meta-análisis y las variables ajustadas garantizan una estimación precisa y contextualizada del VVE en el contexto peruano. Además, se destaca que la aplicación del VVE no solo es válida para políticas públicas a nivel macro, sino también para evaluar y sancionar riesgos en situaciones individuales, como se evidenció en el incumplimiento del deber de asistencia a una usuaria PMR por parte del Concesionario. En consecuencia, la metodología empleada respalda la justificación legal y técnica del VVE en este procedimiento, proporcionando una base sólida para la evaluación de la responsabilidad y la correspondiente sanción al Concesionario.”

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00019-2025-GAJ-OSITRAN, corresponde que el Tribunal en Asuntos Administrativos resuelva el recurso de apelación interpuesto, siendo que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, en tanto no se constituya dicho órgano colegiado, las funciones de éste serán ejercidas por la Gerencia General;

Que, luego de revisar el Informe de vistos, la Gerencia General manifiesta su conformidad con los fundamentos y conclusiones de dicho Informe, razón por la cual lo constituye como parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

Por lo expuesto, en virtud a las facultades conferidas en el artículo 5 de la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y sus modificatorias; y el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN;

## SE RESUELVE:

**Artículo 1.-** Declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por Tren Urbano de Lima S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos, dando por agotada la vía administrativa.

**Artículo 2.-** Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00019-2025-GAJ-OSITRAN, a Tren Urbano de Lima S.A.; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Transportes y Comunicaciones, en su calidad de Concedente, de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y de la Gerencia de Administración, para los fines correspondientes de acuerdo a ley.

Regístrate y comuníquese.

Firmado por

**JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**

Gerente General

Gerencia General

Visado por

**JAVIER CHOCANO PORTILLO**

Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica

Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por

**HUMBERTO SHEPUT STUCCHI**

Asesor Legal Especializado en Concesiones y App

Gerencia General

NT 2025009379

## INFORME N° 00019-2025-GAJ-OSITRAN

A :	<b>JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO</b> Gerente General
Asunto :	Evaluación de recurso de apelación presentado por Tren Urbano de Lima S.A. en contra de la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN.
Referencia :	a) Memorando N° 00393-2024-JFI-GSF-OSITRAN b) Expediente N° 202400041-PAS-JFI-GSF-OSITRAN
Fecha :	22 de enero de 2025

### I. OBJETIVO

1. El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por Tren Urbano de Lima S.A. (en adelante, Tren Urbano o el Concesionario) contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN, emitida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (en adelante, GSF), en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el expediente de la referencia b).

### II. ANTECEDENTES

2. Con fecha 11 de diciembre del 2023, mediante Oficio N° CSLU-2023-1696, la empresa Supervisora presentó a Ositrán el Informe N° CSLU-025-2023-AAU-INC, mediante el cual se informa sobre un presunto incumplimiento referido a la atención de una usuaria (Persona con Movilidad Reducida) (en adelante, PMR) que no habría recibido una atención adecuada el 15 de noviembre de 2023, al momento de descender del tren en la Estación Los Postes, debido a que no hubo personal del Concesionario esperándola al momento que bajó del tren, a fin de orientarla para retirarse de la Estación Los Postes, salvaguardando su integridad.
3. Mediante el Informe de Hallazgo N° 00150-2024-JCFM-GSF-OSITRAN de fecha 21 de marzo de 2024, la Jefatura de Contratos Ferroviarios y del Metro de Lima y Callao (en adelante, Jefatura de Contratos), puso en conocimiento de la Jefatura de Fiscalización (en adelante, JFI), el presunto incumplimiento del Concesionario de lo establecido en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”; recomendando evaluar el inicio del PAS por dicho incumplimiento.
4. A través del Oficio N° 00083-2024-JFI-GSF-OSITRAN, notificado el 10 de julio de 2024, la JFI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra del Concesionario por el presunto incumplimiento del Concesionario de lo establecido en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”; lo cual configuraría la presunta comisión de la infracción prevista en el artículo 44 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN (en adelante, RIIS).

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA  
 Oswaldo Jehovah FAU 20420248645 soft  
 Motivo: Firma Digital  
 Fecha: 22/01/2025 15:13:10 -0500

Visado por: ROSALES MAYO Christian  
 Juan FAU 20420248645 soft  
 Motivo: Firma Digital  
 Fecha: 22/01/2025 15:02:08 -0500

Visado por: NEVADO SEBASTIAN  
 Guillermo Davis FAU 20420248645 soft  
 Motivo: Firma Digital  
 Fecha: 22/01/2025 14:48:22 -0500

5. Por medio del Escrito LIN-E2024-2881 del 01 de agosto de 2024, el Concesionario presentó sus descargos contra la imputación de cargos realizada mediante el Oficio N° 00083-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
6. Mediante el Oficio N° 11636-2024-GSF-OSITRAN del 25 de septiembre de 2024, se le notificó al Concesionario el Informe N° 00185-2024-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 20 de septiembre de 2024, Informe Final de Instrucción (en adelante, IFI), mediante el cual se concluyó que el Concesionario habría incurrido en la infracción prevista en el artículo 44 del RIIS, debido al incumplimiento del literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán; debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”; por lo cual correspondería aplicarle al Concesionario una multa ascendente a 9.90 UIT, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.
7. Por medio del Escrito LIN-E2024-3933 del 09 de octubre de 2024, el Concesionario presentó sus descargos contra lo señalado en el Informe Final de Instrucción.
8. Por medio del Informe N° 00216-2024-JFI-GSF-OSITRAN, de fecha 13 de noviembre de 2024, la JFI emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP), concluyendo que el Concesionario habría incurrido en la infracción prevista en el artículo 44º del RIIS, debido al incumplimiento de lo establecido en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del OSITRAN, debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”. En ese sentido, por la comisión de la infracción antes precisada, determinó que correspondería aplicar al Concesionario una multa equivalente a 9.90 UIT.
9. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada) de fecha 13 de noviembre de 2024, sustentada en el Informe N° 00216-2024-JFI-GSF-OSITRAN y notificada al Concesionario mediante el Oficio N°14320-2024-GSF-OSITRAN el 19 de noviembre de 2024, se resolvió lo siguiente:

***“Artículo 1.- Declarar que la empresa concesionaria TREN URBANO DE LIMA S.A. habría incurrido en la infracción prevista en el numeral 44º del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN, debido al incumplimiento de lo establecido en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del OSITRAN, toda vez que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”***

***Artículo 2.- Imponer a la empresa concesionaria TREN URBANO DE LIMA S.A. a título de sanción por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 44º del RIIS, una multa ascendente a 9.90 UIT.”***

10. Mediante Escrito LIN-E2024-4849 del 04 de diciembre de 2024, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN.
11. Por medio del Memorando N° 00393-2024-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 11 de diciembre de 2024, la JFI remitió a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario, según lo dispuesto en el numeral 96.2 del artículo 96 del RIIS.

12. A través del Oficio N° 00316-2024-GG-OSITRAN de fecha 19 de diciembre de 2024 y notificado el mismo día, la Gerencia General comunicó al Concesionario la admisión a trámite del recurso de apelación interpuesto, conforme a la evaluación realizada por este despacho a través del Memorando N° 00494-2024-GAJ-OSITRAN.

### III. ANÁLISIS

13. Según lo señalado en el objeto del presente Informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por Tren Urbano, se abordarán y evaluarán los siguientes puntos:
  - A. Cuestiones Previas: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación.
  - B. Análisis de los argumentos del Concesionario
    - B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.
    - B.2. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Culpabilidad.
    - B.3. Sobre la presunta vulneración al Principio de Razonabilidad en el cálculo de la multa.
- A. **Cuestiones Previas: Análisis de admisibilidad del recurso y competencia para resolver el recurso de apelación**
14. Antes de proceder con el análisis de fondo, es importante precisar que el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario fue evaluado para verificar el cumplimiento de los requisitos normativos necesarios para su admisión a trámite. Al respecto, se revisaron los requisitos establecidos en los artículos 124 y 221<sup>1</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG). En tal sentido, se determinó que el recurso de apelación cumplía con los requisitos de admisibilidad, procedencia y forma previstos en dichas normas. Por lo tanto, el recurso fue admitido a trámite mediante el Oficio N° 00316-2024-GG-OSITRAN, basado en la evaluación realizada a través del Memorando N° 00494-2024-GAJ-OSITRAN.
15. De otro lado, de acuerdo con el numeral 98.2 del artículo 98 del RIIS, el Tribunal en Asuntos Administrativos tiene un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para resolver el recurso de apelación, contado a partir del día siguiente a la presentación del recurso. Es importante señalar que, según la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del RIIS, en tanto no se constituya el Tribunal en Asuntos Administrativos, sus funciones serán ejercidas por la Gerencia General.

---

<sup>1</sup> **"Artículo 124.- Requisitos de los escritos:**

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.
2. La expresión concreta de lo pedido, los fundamentos de hecho que lo apoye y, cuando le sea posible, los de derecho.
3. Lugar, fecha, firma o huella digital, en caso de no saber firmar o estar impedido.
4. La indicación del órgano, la entidad o la autoridad a la cual es dirigida, entendiéndose por tal, en lo posible, a la autoridad de grado más cercano al usuario, según la jerarquía, con competencia para conocerlo y resolverlo.
5. La dirección del lugar donde se desea recibir las notificaciones del procedimiento, cuando sea diferente al domicilio real expuesto en virtud del numeral 1. Este señalamiento de domicilio surte sus efectos desde su indicación y es presumido subsistente, mientras no sea comunicado expresamente su cambio. Asimismo, el correo electrónico o, de ser el caso, la casilla electrónica, conforme al artículo 20 de la presente ley.
6. La relación de los documentos y anexos que acompaña, indicados en el TUPA.
7. La identificación del expediente de la materia, tratándose de procedimientos ya iniciados.”

(Texto según el artículo 113 de la Ley N° 27444)

**"Artículo 221.- Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.”

16. Dado que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 04 de diciembre 2024, el plazo para resolver dicho recurso vencerá el 27 de enero de 2025.

## B. Análisis de los argumentos del Concesionario

### B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.

17. Tren Urbano sostiene que el Regulador debe realizar una interpretación restrictiva y literal de las infracciones previstas en el RIIS, con el fin de proteger al administrado de interpretaciones discrecionales sobre lo que es lícito o típico. En este contexto, alega que, para que se configure la infracción que se le imputa, prevista en el artículo 44 del RIIS, deben acreditarse dos elementos: (i) el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad durante la operación de la infraestructura o la prestación del servicio, y (ii) que dicho incumplimiento esté previsto en el Contrato de Concesión, en la Disposición, en la regulación del Ositrán o en la normativa aplicable. Sin embargo, sostiene que en este caso no se han demostrado esos elementos, por lo que, según el principio de tipicidad, no corresponde imputar responsabilidad al concesionario.
18. Por tal motivo, argumenta que el Regulador no ha cumplido con el principio de tipicidad, que prohíbe una interpretación extensiva o analógica de los tipos infractores pasibles de imputación y sanción, destacando que en el Informe Final se advierte un análisis contrario a las disposiciones del TUO de la LPAG y una lectura del artículo 44 del RIIS con el fin de sancionar a Tren Urbano de Lima, a pesar de haber demostrado que no hubo incumplimiento de las obligaciones de seguridad hacia la usuaria PMR, ya que no se produjo ningún accidente que pusiera en riesgo su seguridad o integridad.
19. Por otro lado, el Concesionario sostiene que es incorrecto afirmar que éste incumplió con el punto 5 del numeral 6.2, inciso a) del Instructivo "Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS", ya que, como ha confirmado el Regulador, sí hubo registro de las comunicaciones e imágenes del andén que lo sustentan. Argumenta que una de las razones por las cuales el Agente de Estación (en adelante, AE) puede requerir alargar el tiempo de apertura de puertas al Puesto de Control Operativo (en adelante, PCO) es para embarcar a un usuario PMR, lo cual ocurrió en este caso, cumpliéndose así con el propósito del Instructivo "Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS".
20. Además, resalta que mediante el anexo de la estación, cuya grabación fue remitida mediante la Carta N° LIN-E2023-03709 de fecha 30 de noviembre de 2023, se acreditó que el AE de la estación Los Postes tenía conocimiento de la llegada de un usuario PMR a su estación, lo cual además se evidencia en las grabaciones de las cámaras del andén de la estación Los Postes, donde se observa que el AE se acerca con una silla de ruedas a la usuaria PMR para brindar el traslado correspondiente.
21. Con relación al punto 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo "Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS", resalta que se realizaron las coordinaciones necesarias para asistir a la usuaria PMR en ambas estaciones (La Cultura – Los Postes). Señala que la usuaria PMR fue asistida sin ningún peligro para su salud o integridad física, ya que pudo entender y seguir las indicaciones, dado que su discapacidad no era auditiva ni visual. En este contexto, enfatiza que el objetivo del Instructivo, que es apoyar a los usuarios PMR durante su traslado, "sí se cumplió".
22. En consecuencia, argumenta que el Regulador ha contravenido el Principio de Tipicidad, ya que se ha demostrado que la conducta del Concesionario no encaja en la infracción del artículo 44 del RIIS, ya que cumplió con las obligaciones de seguridad durante la prestación del servicio, según lo establecido en el Contrato de Concesión, la normativa del

Ostrán y la legislación aplicable. Por lo tanto, se solicita que se declare fundado el recurso de apelación y se archive el procedimiento administrativo sancionador.

### **Análisis de los argumentos del Concesionario**

23. Sobre el argumento del Concesionario relativo a que se habría producido una vulneración al Principio de Tipicidad, es preciso indicar que en el Informe Final del Procedimiento se señala que la imputación y posterior sanción al Concesionario, está vinculada con incumplimientos que se encuentran inmersos dentro del tipo infractor previsto en el artículo 44 del RIIS, que prescribe lo siguiente:

- Artículo 44 del RIIS del Ostrán:

***“Artículo 44.- Incumplir con las normas de seguridad durante la operación de la infraestructura o la prestación del servicio***

*La Entidad Prestadora que, durante la operación de la infraestructura o la prestación del servicio, no cumpla con las obligaciones en materia de seguridad prevista o contenida en el Contrato de Concesión, en la Disposición o en la regulación del OSITRAN o en la Normativa Aplicable, incurrirá en infracción muy grave. (...).*

24. Asimismo, se considera necesario mencionar las disposiciones contractuales y normativas relacionadas con la seguridad de los usuarios PMR cuyo cumplimiento viene siendo materia de análisis en el presente PAS:

➤ **Contrato de Concesión**

***“Derechos y Reclamos de los Usuarios***

*8.24. El CONCESIONARIO se obliga a preservar los siguientes derechos de los Usuarios:*

*(...)*

*iv) A los demás que contemplan las Leyes y Disposiciones Aplicables y otros que pudieren establecerse en el Contrato”.*

➤ **Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público aprobado mediante Resolución N° 035-2017-CD-OSITRAN.**

***“Título: De los derechos y obligaciones de los usuarios y las entidades prestadoras Capítulo I: Derechos de los usuarios de las infraestructuras de transporte de uso público***

***Artículo 7.- Derechos de los usuarios***

*(...)*

***k. A la seguridad***

*Los servicios portuarios, aeroportuarios, viales, ferroviarios y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao deben ser suministrados en forma tal que, utilizados en condiciones previsibles o normales, no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los Usuarios.*

*La seguridad comprende no sólo el deber genérico de cuidado de los Usuarios, sino también los supuestos específicos establecidos en cada contrato de Concesión y la normatividad vigente, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones genéricas de seguridad portuaria, aeroportuaria, vial, ferroviaria y del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao.*

*(...)"*

➤ **Instructivo de Atención a Pasajeros PMR (Persona con movilidad reducida) y CONADIS (UT-UF-OPE-INS-006)**

***“6.2 Flujo de Atención para la PMR y CONADIS***

***Acciones para la atención de la PMR***

Nº	Responsable	Actividad	Detalle de Actividad
5	Personal de LÍNEA 1	Embarque de la PMR	<p><u>Para el embarque de la PMR se deberá comunicar por Radio TETRA al PCO, y este comunicará al conductor, el mismo que debe confirmar la recepción de la comunicación.</u> Una vez detenido el tren, el AE dará aviso al AVP a bordo del tren, en caso se encuentre en el coche, para que pueda acompañar a la PMR hasta la estación de destino; luego el AE confirmara por señal abierta al conductor el embarque de la PMR para que pueda continuar el recorrido y así proceda al cerrado de puertas.</p> <p><u>En caso el conductor no confirme el AE no debe abordar el tren.</u></p> <p><u>En caso el conductor no confirme la recepción del embarque de la PMR, el PCO procederá a poner en vía impedida o bloquear la partida del tren hasta que se termine el embarque o desembarque de la PMR.</u> De no funcionar la radio HANDY se deberá usar el intercomunicador del botón de emergencia con la PMR y dar aviso para esperar el siguiente tren.</p> <p><u>El PCO deberá indicar al AE el número de tren y carrera.</u></p> <p><u>Nota: El AE no debe bajar o subir cuando escuche o vea la señal de cierre de puertas.</u></p> <p><u>Para el embarque de la PMR en silla eléctrica se deberá utilizar la rampa portátil una vez que el tren se haya detenido en el andén de la estación según el Instructivo UNNA-L1ML-OPE-INS-0025 Uso de Rampa para Sillas Eléctricas.</u></p>
7	Personal de LÍNEA 1	Apoyo en el descenso de la PMR.	<p><u>Cuando el tren esté próximo a la estación de destino, el AVP de a bordo se comunicará con el CCS para confirmar y/o solicitar la presencia de un AE.</u></p> <p><u>En caso el AVP de a bordo no encontrara un AE para el descenso, este deberá descender con la PMR del tren hasta que llegue el personal para su atención.</u></p>
8	Personal de LÍNEA 1	Apoyo en el descenso de la PMR.	<p><u>El AE deberá esperar en el andén de destino para apoyar en el descenso de la PMR y si esta viajara en silla eléctrica deberá hacer uso de la rampa portátil una vez que el tren se haya detenido en el andén de la estación según el Instructivo UNNA-L1ML-OPE-INS-0025 Uso de Rampa para Sillas Eléctricas.</u></p>

(...)"

[resaltado agregado]

25. Teniendo en cuenta el marco normativo aplicable al presente caso, corresponde evaluar los hechos materia de análisis vinculados con el presunto incumplimiento referido a la atención de una pasajera PMR que no habría recibido ayuda en la estación Los Postes, el 15 de noviembre de 2023. Sobre el particular, de la revisión de los actuados del expediente se considera oportuno citar los numerales 9 y 10 del Informe de Hallazgo N° 00150-2024-JCFM-GSF-OSITRAN, los cuales indican lo siguiente:

"(...)

9. Respecto a los hechos ocurridos el 15 de noviembre de 2023 en la Estación Los Postes, conforme con lo señalado por el Supervisor, se advierte lo siguiente:

- *El Concesionario no cumplió con lo indicado en el numeral 5 de las acciones para la atención de la PMR, establecido en el Instructivo de atención a pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS - UT-UF-OPE-INS-006, debido a que no se efectuó la comunicación entre el Agente de Estación La Cultura con el Puesto de Control Operativo informando del embarque de la usuaria PMR.*
- *El Concesionario no cumplió con lo indicado en el numeral 7 de las acciones para la atención de la PMR, establecido en el Instructivo de atención a pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS - UT-UF-OPE-INS-006, debido a que no se evidencia la comunicación entre el Agente de Vigilancia Privada del Tren con el Centro de Control de Seguridad confirmando y/o solicitando la presencia del Agente de Estación Los Postes; así mismo, al no encontrarse el Agente de Estación en Los Postes esperando a fin de dar el apoyo a la Persona con Movilidad Reducida, el AVP no descendió y acompañó a la PMR hasta la llegada del Agente de Estación.*
- *El Concesionario no cumplió con lo indicado en el numeral 8 de las acciones para la atención de la PMR, establecido en el Instructivo de atención a pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS - UT-UF-OPE-INS-006, debido a que no se evidencia que el Agente de Estación de Los Postes haya estado esperando en el andén para asistir a la PMR.*

10. Adicionalmente, es importante precisar que la Persona con Movilidad Reducida, descendió sola del tren a las 21:51:23, se desplazó por el andén y se sienta en uno de los asientos del andén impar hasta las 21:55:14. Es recién estos momentos, que es asistida por el Agente de Estación Los Postes; conforme se advierte, **transcurrieron tres minutos con 51 segundos que la PMR no tuvo atención alguna.**

[resaltado agregado]

26. Asimismo, el Informe N° 00185-2024-JFI-GSF-OSITRAN (IFI), en su página 15, respecto a lo establecido en el numeral 5, precisa que: “*la norma mencionada no sólo establece que debe haber una comunicación entre el Agente de Estación y el Puesto de Control Operativo, sino que básicamente se debe informar cuando se embarca un usuario PMR, lo cual no consta en las grabaciones mencionadas por el Concesionario*”, desvirtuando lo argumentado por el Concesionario.
27. Como se puede observar, de lo señalado en el Informe de Hallazgo y el IFI, se evidencia claramente que el Concesionario, respecto a la atención de la pasajera PMR el 15 de noviembre de 2023 en la Estación Los Postes, incumplió sus obligaciones en materia de seguridad, específicamente con las directrices establecidas en el “Instructivo de atención a pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS” - UT-UF-OPE-INS-006, al omitir el cumplimiento de los procedimientos operativos correspondientes, lo que puso en peligro la integridad física de la pasajera PMR. En consecuencia, dicho hecho permite acreditar el primer requisito vinculado con el incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad.
28. Adicionalmente, consideramos pertinente citar los numerales 12,13,14 y 15 del citado Informe de Hallazgo que a la letra señalan lo siguiente:

“(…)

12. *De lo indicado en el numeral precedente, y en atención al análisis efectuado en el presente Informe, el Concesionario está obligado a garantizar el derecho a la accesibilidad de los usuarios con discapacidad a los medios de transporte, en este caso en particular, al servicio de la Línea 1, conforme con lo establecido en el artículo 15º de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad. Asimismo, el Concesionario ésta obligado a cumplir el Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público (RUITUP), mediante el cual se señala que los servicios de la Línea 1, sean suministrados en condiciones previsibles o normales, y que no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los usuarios, de acuerdo con la normatividad vigente.*

13. En este marco, en el servicio de la Línea 1 el Concesionario ha implementado medidas tales como el Instructivo de Atención a Pasajeros PMR y CONADIS, que contempla el Procedimiento de Atención al Usuario en la Línea 1, en específico a las Personas con Movilidad Reducida (en adelante PMR), mediante las cuales el Concesionario está obligado a garantizar y brindar atención preferencial a toda Persona con Movilidad Reducida, desde la recarga de la tarjeta hasta la salida de la estación destino. Para ello, se encuentra obligado a cumplir con brindar el apoyo necesario a la PMR de acuerdo con lo que indica el Instructivo de Atención a Pasajeros PMR.
14. Conforme lo detallado en el presente informe, en este caso en particular, el Concesionario no realizó las comunicaciones adecuadas a fin de brindar el apoyo necesario al PMR, principalmente en el apoyo al momento de descender del tren. Esta situación generó que la Usuaria PMR descienda sola del tren, se desplace por dicho andén hasta uno de los asientos, esperando un tiempo aproximado de tres (03) minutos con 51 segundos, cuando recién ocurre la llegada del Agente de Estación Los Postes.
15. En consecuencia, el Concesionario habría incurrido en el presunto incumplimiento del literal (iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal K) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del OSITRAN; al no haber cumplido con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”.

[subrayado agregado]

29. Complementariamente, respecto a cómo el evento afectó la seguridad de la usuaria PMR, el IFI en su numeral 13.2, señala lo siguiente:

*“Con relación a este punto, se estima pertinente recoger el análisis técnico recaído en el numeral 29 del Informe de hallazgo, del cual se desprende que el Concesionario puso en riesgo la integridad de una usuaria PMR, considerando que el 15 de noviembre de 2023 al momento de descender del tren en la Estación Los Postes, no hubo personal del Concesionario esperándola al momento que bajó, lo cual generó que la usuaria PMR descienda sola del tren, se desplace por dicho andén hasta uno de los asientos, esperando un tiempo aproximado de tres (03) minutos con cincuenta y un (51) segundos, cuando recién ocurre la llegada de un Agente de la Estación Los Postes.*

(...)

*29. Los posibles afectados por esta conducta es el y los usuarios con Movilidad Reducida (PMR) que hacen uso del servicio de transporte que, al no tener la atención adecuada por parte del personal del Concesionario, podrían verse afectados en su integridad física.*

(...)"

[subrayado agregado]

30. En ese sentido se advierte que la primera instancia sí presentó argumentos destinados a demostrar el incumplimiento imputado al Concesionario, señalando cada hecho materia de análisis e identificándolo con el supuesto de hecho exigible en cada norma relativa a la seguridad de la operación; por lo cual, sí se determinaron las conductas que originaron el incumplimiento de las normas de seguridad previstas el Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, Instructivo de Atención de Pasajeros PMR y CONADIS y el propio Contrato de Concesión, los cuales fueron incumplidos por el Concesionario; en ese sentido sí se cumplió con los dos elementos constituyentes del tipo infractor contenido en el artículo 44 del RIIS alegados por el Concesionario, es decir: i) la identificación de las obligaciones incumplidas en materia de seguridad y ii) la disposición donde se encuentra prevista la obligación. Por lo tanto, esta Gerencia considera que deben desestimarse los argumentos relativos a una supuesta vulneración del principio de tipicidad.

## B.2. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Culpabilidad.

31. Sobre este punto Tren Urbano sostiene que el TUO de la LPAG establece que la responsabilidad administrativa en un procedimiento sancionador es subjetiva, lo que

- requiere que la Entidad evalúe si el presunto infractor actuó con dolo o, cuando menos, culpa. No obstante, afirma que en el Informe Final del Procedimiento no se observa un análisis adecuado de culpabilidad que determine la responsabilidad del Concesionario, lo que afecta el principio de culpabilidad.
32. Adicionalmente, el Concesionario señala que Ositrán debe tomar en cuenta que la Línea 1 del Metro de Lima no puso en peligro la salud, ni la integridad física de la usuaria PMR. Asimismo, destaca que la discapacidad de la usuaria no era auditiva, ni visual, por lo que pudo comprender las indicaciones del Agente de Vigilancia Privada del Tren (en adelante, AVP) para esperar sentada en las sillas del andén hasta la llegada del AE con la silla de ruedas. Asimismo, reitera que existen registros de comunicaciones e imágenes del andén que lo respaldan. Además, mediante el anexo de la estación y la grabación remitida en la Carta N° LIN-E2023-03709 del 30 de noviembre de 2023, se evidencia que el AE de la estación Los Postes estaba al tanto de la llegada de un usuario PMR y que, según las grabaciones de las cámaras del andén, se acercó a la usuaria PMR con una silla de ruedas para brindarle el traslado correspondiente.

#### **Análisis de los argumentos del Concesionario**

33. Respecto al Principio de Culpabilidad contenido en el TUO de la LPAG, según la doctrina mayoritaria, en el caso de las personas jurídicas, su cumplimiento implica analizar si en el caso particular ha existido un quebrantamiento del deber de cuidado, falta de diligencia o un déficit organizacional de la persona jurídica que se materializaría en la omisión de las medidas necesarias que hubieran evitado la producción de infracciones<sup>2</sup>.
34. En tal sentido, en el presente caso, la determinación acerca de la culpabilidad del Concesionario respecto del evento imputado dependerá de la evaluación de si, al interior de la organización, se tomaron las medidas necesarias destinadas a mitigar o evitar el riesgo de incumplimiento de las medidas de seguridad.
35. Al respecto, en el numeral 16.2 del Informe N° 00216-2024-JFI-GSF-OSITRAN, Informe Final del Procedimiento (IFP), se señalan las razones por las cuales se atribuye al Concesionario una responsabilidad subjetiva a título de culpa, derivada de una falta de la diligencia debida para garantizar la seguridad de las operaciones, precisando lo siguiente:

*“16.2. Descargo 2*

*(...)*

*Estando a lo expuesto, se aprecia que los hechos imputados al Concesionario revelan una conducta culposa (no diligente), dado que las obligaciones en materia de seguridad incumplidas eran conocidas de manera anticipada a los hechos por parte del Concesionario; sin embargo, pese a ello, el personal de la Línea 1 no procedió conforme a dichas disposiciones, generando que la prestación del servicio durante el evento no fuera segura, exponiendo de este modo a la usuaria PMR a una situación de peligro.*

*Sobre el particular, se estima pertinente señalar que la doctrina expresa con relación a la “diligencia” lo siguiente: “Nuestro ordenamiento exige diligencia ordinaria en el cumplimiento de las obligaciones. En caso contrario el deudor incurre en responsabilidad. (...). La diligencia ordinaria importa una conducta o comportamiento-pudiendo ser esta actividad negativa- que el deudor debe desplegar para satisfacer el interés del acreedor, es decir, el deber del deudor consiste en la ejecución de la prestación.*

*A mayor abundamiento, para Cabanellas el término “diligencia” ostenta múltiples y trascendentales significados jurídicos: cuidado, celo, esmero, desvelo en la ejecución de alguna cosa, en el desempeño de una función, en la relación con otra persona, etc. Al respecto, Cabanellas amplía lo señalado precisando lo siguiente: “la diligencia se erige en la clave de la observancia de las obligaciones legales y aun voluntarias; y determina,*

<sup>2</sup> Juan Carlos Morón Urbina. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Tomo II, 14ta Edición. Gaceta Jurídica. Lima 2019. Pág. 458.

*en su declinación o falta, la calibración de la culpa, desde el rigor de la grave a la eventual exigencia de las resultas de la levísima. Como desempeño de funciones a cargo, el eclipse de esta diligencia -en el parcial de la negligencia o en el total de la omisión- origina además eventuales sanciones punitivas, con la pérdida de los puestos desempeñados y resarcimiento económico pertinente. Así, pues, se está en el antídoto más eficaz frente a las responsabilidades de carácter civil, penal o profesional'.*

*Estando a lo expuesto, cabe indicar que un elemento a valorar para identificar una posible actuación diligente por parte del Concesionario (además del cumplimiento de sus deberes exigibles), sería la evidencia de acciones idóneas y oportunas de su parte, orientadas a garantizar que su personal cumpla las disposiciones del Instructivo "Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS", acciones que pueden incluir, además de la capacitación constante, el monitoreo y supervisión de su personal de manera rutinaria sobre dichos aspectos, más aun considerando que con dichas disposiciones se busca garantizar la seguridad: sin embargo, dichos elementos no se aprecian en el presente caso.*

*Por lo expuesto, se evidencia que los elementos aportados por el Concesionario no revelan actuaciones oportunas y diligentes de su parte respecto al cumplimiento de las funciones de su personal (y por ende el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad) que estén orientadas a evitar y/o aminorar el riesgo de ocurrencia de ese tipo de eventos, que pueden poner en riesgo la seguridad de los usuarios y de la operación.*

*De acuerdo a lo expuesto, habiéndose determinado que la conducta del Concesionario resulta culposa (no diligente), no se evidencia vulneración al Principio de Culpabilidad; por lo anterior, se reiteran los argumentos mencionados en el numeral 13.1 del Informe Final de Instrucción, siendo necesario agregar que todos los argumentos mencionados en los descargos remitidos el 31 de julio de 2024 fueron desestimados en el referido Informe; por lo cual se concluye que en el presente procedimiento no se ha vulnerado los Principios de Tipicidad y Culpabilidad.*

[subrayado agregado]

36. Conforme se desprende de los párrafos citados del Informe Final del Procedimiento, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización sí realizó un análisis respecto de la culpabilidad atribuible al Concesionario, evaluando las acciones que este manifestó haber llevado a cabo para cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad. Sin embargo, dicha Gerencia concluye que el Concesionario no evidenció acciones oportunas y diligentes por parte de su personal que garanticen el cumplimiento de las disposiciones de seguridad, tales como una capacitación continua o una supervisión regular del personal, aspectos esenciales para prevenir situaciones de riesgo tanto para los usuarios como para la operación.
37. En efecto, si bien el Concesionario señala en su escrito de apelación que no hubo un incumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad frente a la usuaria PMR, debido a que no se produjo un accidente que atentara contra su seguridad o integridad y que tampoco se la puso en peligro por el hecho de que su discapacidad no era auditiva ni visual, conforme ha indicado la primera instancia, debemos reiterar que lo que se imputa al Concesionario en este caso, conforme a lo señalado en el artículo 44 del RIIS, es el incumplimiento de las obligaciones de seguridad contenidas en el Contrato de Concesión, las disposiciones del Ositrán o en la normativa aplicable. Es necesario precisar que el incumplimiento de estas disposiciones no implica necesariamente que haya ocurrido un accidente, sino que su sola transgresión constituye una afectación a la seguridad.
38. En este sentido, habiéndose acreditado el incumplimiento del literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y del literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, por el incumplimiento de los numerales 5, 7 y 8 del Instructivo de Atención a Pasajeros PMR y CONADIS (UT-UF-OPE-INS-006), disposiciones que están directamente relacionadas con la seguridad de los usuarios PMR y considerando además que el Concesionario no demostró haber tomado medidas eficaces y suficientes para prevenir tales incumplimientos, deben desestimarse sus argumentos sobre una supuesta vulneración del principio de culpabilidad

### B.3 Sobre la presunta vulneración al Principio de Razonabilidad en el cálculo de la multa.

39. Sobre este punto, el Concesionario sostiene que, en caso de que la Gerencia General considere que la conducta de Tren Urbano encaja en el tipo infractor del artículo 44º del RIIS y que el Concesionario es culpable, es fundamental que el Regulador analice el Principio de Razonabilidad al imponer la sanción correspondiente. En este sentido, destaca que todas las actuaciones de los funcionarios públicos en procedimientos administrativos, especialmente en los sancionadores, deben adherirse a los principios establecidos en el TUO de la LPAG.
40. Respecto al perjuicio económico, añade que OSINERGMIN, encargado de regular y supervisar los sectores energético y minero en Perú, estimó en 2020 el Valor de la Vida Estadística (en adelante, VVE) como parte de sus evaluaciones para la implementación de políticas de seguridad. En esa línea, afirma que el VVE es un indicador económico utilizado en análisis de costo-beneficio para políticas de salud y seguridad. No obstante, su aplicación en sanciones administrativas por otros organismos, como Ositrán, requiere un marco normativo específico.
41. En este contexto, Tren Urbano afirma que la aplicación del VVE estimado por OSINERGMIN en procedimientos sancionadores administrativos por parte de Ositrán presenta diversas problemáticas jurídicas. Estas incluyen la vulneración del principio de legalidad y tipicidad, dado que la aplicación del VVE estimado podría carecer de sustento legal si no está explícitamente contemplado en la normativa sancionadora de Ositrán. Además, señala que hay una desproporcionalidad de las sanciones basadas en un VVE sino se ha acreditado un daño real y directo a la vida de las personas. También, sostiene la inaplicabilidad del VVE en procedimientos sancionadores individuales, ya que está diseñado para políticas públicas a nivel macro, especialmente en análisis de costo-beneficio para implementar medidas que reduzcan riesgos poblacionales. Alega también un incumplimiento del principio de verdad material y presunción de inocencia, ya que en ausencia de evidencia que demuestre que la infracción cometida generó un riesgo a la vida o integridad de la usuaria, la aplicación del VVE se basa en supuestos no comprobados. Finalmente, afirma una desconexión entre el VVE y las obligaciones contractuales del Concesionario, dado que, si el VVE no está incorporado como criterio sancionador en el Contrato de Concesión ni en la normativa que lo regula, su aplicación representa una extensión indebida de las condiciones contractuales.
42. Asimismo, señala algunos cuestionamientos técnicos respecto a la metodología utilizada para estimar el VVE. En este sentido, menciona las limitaciones del método del gasto en salud, argumentando que este se basa en los costos de atención médica de países desarrollados, lo que no refleja adecuadamente las realidades económicas de países en desarrollo como Perú y podría llevar a una sobreestimación del VVE y, en consecuencia, a la imposición de sanciones desproporcionadas. Además, afirma que los meta-análisis utilizados para calcular el VVE no consideran suficientemente las condiciones socioeconómicas y culturales de Perú, introduciendo sesgos que afectan la validez externa de los resultados. También cuestiona la falta de homogeneidad en los estudios incluidos, ya que, si los estudios varían en metodologías, poblaciones objetivo, etc., la combinación de sus resultados puede ser metodológicamente inapropiada, por lo que, el cálculo del VVE sin ajustar por variables locales, como nivel de ingresos, distribución de la riqueza, tasas de empleo informal y características del transporte público, conduce a estimaciones imprecisas y limita su aplicabilidad en las sanciones administrativas. Finalmente, cuestiona la aplicación inadecuada del VVE en sanciones individuales, dado que este indicador está diseñado para evaluar políticas públicas en la sociedad y no casos individuales.

#### **Análisis de los argumentos del Concesionario**

43. En principio debemos recordar que, de acuerdo con la metodología establecida en el RIIS, el daño será calculado teniendo en cuenta el Daño a la Vida o a la Salud y/o el Daño a la Calidad de Servicio. Es decir, este componente de la multa se estimará en aquellos casos en los que la infracción tenga como resultado una afectación sobre la vida y la salud de las personas (sea esta real o potencial) o sobre la calidad del servicio. Asimismo, el Anexo I del RIIS establece que el Ositrán determinará la valorización monetaria de la vida de una persona (VV) que resulte más apropiada en cada caso<sup>3</sup>.
44. Cuando se trata de daño potencial a la vida de las personas -como en el presente caso, donde el incumplimiento del Concesionario generó un daño potencial a la vida y/o salud de la usuaria PMR de la Línea 1 del Metro de Lima- el Anexo I del RIIS señala que el daño potencial se estimará a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Daño potencial} = p \times VV \times \delta \times VM$$

Donde:

VV	Es el valor de la vida (expresado en UIT del año de estimación).
p	Es la probabilidad de ocurrencia de un accidente con daño fatal a la vida humana.
δ	Es el porcentaje del valor de la vida que se carga a la multa. Para efectos de la estimación del daño potencial este componente toma el valor de 1%.
VM	Es el número de usuarios potencialmente afectados por la ocurrencia del accidente. Cabe señalar que se ha optado por el uso de intervalos de potenciales afectados, el valor que adoptará este factor se ha definido según los siguientes intervalos: 1. De 1 a 2 usuarios, el factor es 1.5 2. De 3 a 5 usuarios, el factor es 4 3. De 6 a 10 usuarios, el factor es 8 4. Más de 10 usuarios, el factor es 16

45. Sobre la base de lo expuesto, conforme a lo señalado en el numeral 27 y 28 del IFI, para la determinación del Valor de la Vida (VV) se utilizó como base el Valor de la Vida Estadística (en adelante, VVE) estimado por OSINERGMIN en agosto de 2020. Es así como, entre otros datos, el cálculo del daño potencial se estimó de la siguiente manera:

$$\text{Dañopotencial} = p \times VV \times \delta \times VM$$

$$\text{Dañopotencial} = 10\% \times 3'752,029.52 \times 1\% \times 1.5 = \$/ 5,628.04$$

En ese sentido, se estimó el daño potencial a la vida de la usuaria PMR, en **1.09 UIT<sup>4</sup>**

46. Ahora bien, con relación al cuestionamiento del Concesionario sobre los aspectos jurídicos de la metodología utilizada para estimar el VVE, es importante señalar que el cálculo del “daño potencial”, que incluye el VV, está previsto en el RIIS, específicamente en su Anexo I. Por lo tanto, la aplicación del VVE estimado por OSINERGMIN cumple con el principio de legalidad y tipicidad.
47. Por otro lado, el Concesionario sostiene que la imposición de sanciones basadas en el VVE sin la acreditación de un daño real y directo a la vida de las personas podría considerarse desproporcionada. Al respecto, debemos precisar que en este caso específico se evidencia que el Concesionario incumplió su deber de asistencia a una

<sup>3</sup> **Anexo I del RIIS**

**“-Daño a la vida o a la salud”**

La estimación del daño a la vida o la salud de las personas, real o potencial, requiere de la valorización monetaria que la sociedad atribuye a la vida de una persona (VV), cuya cuantía será determinada por OSITRAN<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Al respecto, el OSITRAN determinará la valorización monetaria de la vida de una persona (VV) que resulte más apropiada en cada caso.

<sup>4</sup> Se utiliza el valor de la UIT vigente al 2024 de S/ 5,150

- usuaria con movilidad reducida (PMR) al no garantizar su adecuado descenso del Tren N° 24, lo que evidencia un daño potencial a la vida de las personas, conforme a los argumentos expuestos en el presente informe y lo señalado en el Anexo I del RIIS.
48. En relación con el argumento de Tren Urbano, mediante el cual sostiene la inaplicabilidad del VVE en procedimientos sancionadores individuales, debido a que está diseñado para políticas públicas a nivel macro, es pertinente mencionar que, en el Perú, este indicador suele ser empleado por organismos estatales para el cálculo del componente del daño a la vida en multas por incumplimientos a normas aplicables a sectores productivos, que generen afectaciones a la vida y la salud de las personas. En ese sentido, su uso no está limitado únicamente para políticas públicas a nivel macro.
  49. Con relación al argumento del Concesionario sobre un supuesto incumplimiento del principio de verdad material y presunción de inocencia, debemos remitirnos al análisis técnico realizado en el Informe de hallazgo (numeral 29). Este análisis revela cómo la usuaria PMR fue dejada sin asistencia adecuada al momento de descender del tren, lo que generó un riesgo para su integridad, ya que al no contar con personal del Concesionario esperándola, la usuaria PMR tuvo que descender sola y esperar en condiciones inseguras hasta la llegada de un agente de la estación, precisándose en el punto 3 del apartado "Daño a la vida o la salud" Anexo I del RIIS que el Ositrán determinará la valorización monetaria de la vida de una persona (VV) que resulte más apropiada en cada caso. Por lo tanto, la aplicación del VVE en este contexto se encuentra debidamente justificado.
  50. Respecto a la afirmación de una desconexión entre el VVE y las obligaciones contractuales del Concesionario, dado que el VVE no está incorporado como criterio sancionador en el Contrato de Concesión, ni en la normativa que lo regula, es importante considerar que el VV está regulado dentro del marco normativo vigente, específicamente en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones RIIS. Este reglamento detalla claramente cómo el VV puede ser aplicado como criterio sancionador en situaciones que implican una afectación sobre la vida y la salud de las personas (sea esta real o potencial) o sobre la calidad del servicio. Por lo tanto, su aplicación no representa una extensión indebida de las condiciones contractuales, sino que se ajusta a lo establecido en la normativa vigente.
  51. Sobre el argumento del Concesionario sobre las limitaciones del método del gasto en salud utilizado para estimar el VVE, es importante considerar que este enfoque ha sido ampliamente validado en contextos internacionales y ha sido adaptado a la realidad peruana.
  52. En relación con la afirmación de que los meta-análisis utilizados para calcular el VVE no consideran adecuadamente las condiciones socioeconómicas y culturales de Perú, e introducen sesgos que afectan la validez externa de los resultados, es pertinente resaltar lo mencionado por la primera instancia en el numeral 32 del IFI, en el cual se sostiene que la metodología de Osinergmin emplea un procedimiento de transferencia de meta-análisis que combina múltiples estudios internacionales utilizando variables ajustadas como el ingreso per cápita, nivel educativo y factores específicos como compensaciones por accidentes. Al controlar el sesgo de selección mediante factores relevantes, como variables omitidas, se logra una transferencia de valores más precisa, adaptada al contexto peruano, lo que garantiza mayor precisión y validez en los resultados en dicho contexto. En consecuencia, el método empleado por Osinergmin, al basarse en una sólida teoría económica y en la mejora constante de las técnicas de estimación, proporciona una base confiable y garantiza la fiabilidad de los resultados obtenidos.
  53. Por otro lado, respecto a la posición de Tren Urbano sobre la insuficiente contextualización del VVE a las condiciones socioeconómicas locales, en la que se argumenta que el cálculo del VVE sin considerar variables locales como el nivel de ingresos, la distribución de la riqueza, las tasas de empleo informal y las características del transporte público podría conducir a estimaciones imprecisas, limitando su aplicabilidad en las sanciones

administrativas, es preciso reiterar que el cálculo del VVE realizado por Osinergmin ha sido diseñado específicamente para abordar las particularidades del contexto peruano. Dicho enfoque ajusta los resultados de estudios internacionales utilizando variables específicas del país, lo que garantiza que el VVE refleje de manera adecuada las condiciones locales y respalde su pertinencia y aplicabilidad en las sanciones administrativas.

54. Finalmente, Tren Urbano argumenta que el Valor de la Vida Estadística VVE no debería aplicarse en sanciones individuales porque está diseñado principalmente para evaluar políticas públicas en la sociedad. Sin embargo, es importante reiterar que el VVE también se utiliza en contextos específicos, como el cálculo de multas. Además, en el Perú, organismos estatales recurren a este indicador para valorar los daños relacionados con la vida y la salud de las personas, lo que demuestra que su aplicación no se limita exclusivamente a la formulación de políticas generales, sino que también es válido y pertinente aplicarlo en procedimientos sancionadores individuales.
55. En consecuencia, el método de estimación empleado por Osinerming, y que el Ositrán ha tomado para determinar la sanción apelada, se caracteriza por una aplicación rigurosa de la teoría económica desarrollada para el cálculo del VVE, la misma que al ser ampliamente probada y mejorada en diversos estudios para la misma materia, garantiza la fiabilidad de los resultados obtenidos. No obstante, es el Concesionario quien se limita a cuestionar su aplicabilidad, sin proponer cual sería la metodología o estudio idóneo para determinar el Valor de Vida en el presente procedimiento.
56. De conformidad con los argumentos ya expuestos en el presente informe, la Resolución Impugnada no incurre en alguna vulneración del principio de razonabilidad, motivo por el cual debe desestimarse lo argumentado por el Concesionario en dicho extremo.

#### **IV. CONCLUSIONES**

57. Conforme a los actuados del Expediente, se demuestra que el Concesionario incurrió en la infracción prevista en el artículo 44 del Reglamento Interno de Infracciones y Sanciones (RIIS), en la medida que incumplió sus obligaciones en materia de seguridad, específicamente en relación con la atención de Personas con Movilidad Reducida (PMR) ocurrido el 15 de noviembre de 2023, establecidas en el literal iv) de la cláusula 8.24 del Contrato de Concesión y en el literal k) del artículo 7 del Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán, debido a que no cumplió con lo previsto en los puntos 5, 7 y 8 del numeral 6.2 inciso a) del Instructivo “Atención de pasajeros PMR (Persona con Movilidad Reducida) y CONADIS”. Este hecho demuestra que no se ha vulnerado el principio de tipicidad, ya que los incumplimientos identificados están amparados en la normativa aplicable y disposiciones contractuales que regulan la seguridad de los usuarios en la prestación de servicios de transporte.
58. En virtud de los hallazgos presentados, se establece que el Concesionario ha incurrido en una conducta culposa al no implementar medidas adecuadas para mitigar el riesgo de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Contrato de Concesión y en el Reglamento de Usuarios de las Infraestructuras de Transporte de Uso Público del Ositrán. La falta de supervisión continua y la insuficiencia de las capacitaciones realizadas revelan una falta de diligencia en el cumplimiento de su obligación. Además, el análisis de culpabilidad realizado por la primera instancia reafirma la responsabilidad del Concesionario en la gestión de su personal y en la garantía del cumplimiento de las normas de seguridad. Así, se desestiman los argumentos relativos a la vulneración del principio de culpabilidad, enfatizando que la diligencia en la seguridad es una obligación ineludible del Concesionario que debe ser cumplida de manera efectiva.
59. La aplicación del Valor de la Vida Estadística (VVE) en este caso se ajusta estrictamente a lo establecido en el marco normativo vigente, específicamente en el Anexo I del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS). La metodología empleada por

Osinergmin es válida para ser aplicada en contextos específicos, como los procedimientos sancionadores individuales. A pesar de los cuestionamientos sobre posibles sesgos o limitaciones metodológicas, la transferencia de meta-análisis y las variables ajustadas garantizan una estimación precisa y contextualizada del VVE en el contexto peruano. Además, se destaca que la aplicación del VVE no solo es válida para políticas públicas a nivel macro, sino también para evaluar y sancionar riesgos en situaciones individuales, como se evidenció en el incumplimiento del deber de asistencia a una usuaria PMR por parte del Concesionario. En consecuencia, la metodología empleada respalda la justificación legal y técnica del VVE en este procedimiento, proporcionando una base sólida para la evaluación de la responsabilidad y la correspondiente sanción al Concesionario.

## V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Tren Urbano de Lima S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00217-2024-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

Firmado por  
JAVIER CHOCANO PORTILLO  
Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
Christian Rosales Mayo  
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos (e)  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
Oswaldo Jehoshua Rodríguez Herrera  
Asesor Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídicos-Regulatorios y Administrativos  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por  
Guillermo Daivis Nevado Sebastián  
Asistente Legal de la Jefatura de Asuntos Jurídicos-Regulatorios y Administrativos  
Gerencia de Asesoría Jurídica

Se adjunta lo siguiente:  
- Proyecto de Resolución de Gerencia General  
- Proyecto de Oficio de Gerencia General

NT 2025009197