



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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



Firmado por: MEJIA
CORNEJO Juan
Carlos FAU
20420248645 hard
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/03/2025
18:34:08 -0500

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Lima, 26 de marzo de 2025

N° 00053-2025-GG-OSITRAN

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00017-2025-GSF-OSITRAN; y, el Informe N° 00063-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 25 de marzo de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00017-2025-GSF-OSITRAN, sustentada en el Informe N° 00009-2025-JFI-GSF-OSITRAN, se impuso a título de sanción, a la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL. (en adelante, SURVIAL o el Concesionario) una multa ascendente a 56.60 UIT respecto al Expediente 20240006-PAS-OSITRAN y una multa de 36.72 UIT respecto al Expediente 20240007-PAS-OSITRAN, por la comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, por los siguientes incumplimientos: (i) por la no subsanación de observaciones realizadas al Inventario Anual 2021, al haber vulnerado lo dispuesto por Ositrán a través del Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN, y, lo establecido en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión (Expediente 20240006-PAS-OSITRAN); así como, (ii) por la no subsanación de observaciones realizadas al Inventario Anual 2022; al haber vulnerado lo dispuesto por Ositrán a través del Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN, lo establecido en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, el artículo 13 del Reglamento General de Supervisión del OSITRAN y el artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas (Expediente 20240007-PAS-OSITRAN);

Que, a través de la Carta N.°SUR-E2025-0135, el 17 de febrero de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00017-2025-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00098-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 18 febrero de 2025, la Jefatura de Fiscalización de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización remite a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso mencionado en el párrafo anterior y el expediente correspondiente;

Que, mediante Oficio N°00086-GG-OSITRAN, el 28 de febrero de 2025, la Gerencia General comunicó al Concesionario el admisorio del recurso de apelación, conforme a la evaluación realizada por la Gerencia de Asesoría Jurídica a través del Memorando N°00117-2025-GAJ-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00063-2025-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

"IV. CONCLUSIONES

114. En el presente procedimiento administrativo sancionador se ha aplicado estrictamente el tipo infractor establecido en el artículo 67 del RIIS, debido a que las disposiciones normativas que fundamentan la obligación del Concesionario de subsanar las observaciones realizadas se encuentran establecidas tanto en el Contrato de Concesión como en el Reglamento General de Supervisión, el Reglamento de Altas y Bajas, y el Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN; por lo cual, la afirmación de la supuesta vulneración del Principio de Tipicidad debe ser desestimado.

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/03/2025 18:27:08 -0500

Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier
Eugenio Manuel Jose FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 26/03/2025 16:20:37 -0500



115. *La no subsanación de cada requerimiento relativo a los inventarios 2021 y 2022, que dieron origen al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador tiene objetos y plazos de entrega distintos, lo que genera infracciones instantáneas. Por lo tanto, no se trata de una infracción continuada, sino de dos infracciones independientes que justifican la imposición de dos sanciones separadas, sin duplicar el cálculo de los días del periodo, por lo que, aplicar una sola multa por la comisión de una única infracción, y no dos, como pretende el Concesionario, debe ser desestimado.*
116. *Con relación al cálculo de la multa, la elección de las fechas para el cálculo de los días de incumplimiento, desde la fecha de la última subsanación para el Inventario 2021 y desde la primera subsanación (única) para el Inventario 2022, no es un acto arbitrario, sino que considera la presentación de las subsanaciones y la falta de corrección efectiva de las observaciones dentro del plazo estipulado para cada caso. Asimismo, el cálculo de días de incumplimiento se realizó hasta la fecha de emisión del Informe Final de Instrucción (IFI). Por lo tanto, la autoridad administrativa ha actuado conforme a derecho al establecer los días de incumplimiento de las infracciones y calcular la multa correspondiente.*
117. *En el presente procedimiento sancionador, la primera instancia ha actuado conforme a la normativa administrativa y la Constitución, garantizando en todo momento el respeto de los principios del debido procedimiento, como el principio de tipicidad, la presunción de licitud y el principio de razonabilidad. En ese sentido, no se ha producido ninguna irregularidad procesal que afecte el principio del debido procedimiento.”*

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00063-2025-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 de 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 y modificatorias;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00017-2025-GSF-OSITRAN y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la indicada resolución, de conformidad con los fundamentos antes expuestos.

Artículo 2.- Notificar la presente Resolución y el Informe N° 00063-2025-GAJ-OSITRAN, a la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su calidad de Concedente, de



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

la Gerencia de Supervisión y Fiscalización y de la Gerencia de Administración, para los fines correspondientes de acuerdo a ley.

Regístrese y comuníquese.

Firmado por
JUAN CARLOS MEJIA 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 2025042641

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, su Reglamento y modificatorias.
La integridad del documento y la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

Informe N° 00063-2025-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
CHOCANO
PORTILLO
JAVIER EUGENIO
MANUEL JOSE
MOTIVO: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025
18:47:08 -0500

A : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**
Gerente General

Asunto: Evaluación del recurso de apelación presentado por la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00017-2025-GSF-OSITRAN.

Referencias : a) Memorando N°00098-2025-JFI-GSF-OSITRAN
b) Expedientes N° 20240006-PAS-JFI-GSF-OSITRAN y 20240007-PAS-JFI-GSF-OSITRAN.

Fecha : 25 de marzo de 2025

I. OBJETIVO

El presente informe tiene por objeto emitir opinión sobre el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C SURVIAL. (en adelante, SURVIAL o el Concesionario) contra la Resolución de Gerencia de Supervisión N° 00017-2025-GSF-OSITRAN, emitida por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del Ositrán (en adelante, GSF), mediante la cual se le impuso, a título de sanción, una multa ascendente a 56.60 UIT en relación con el Expediente 20240006-PAS-OSITRAN y a 36.72 UIT respecto del Expediente 20240007-PAS-OSITRAN, por haber incurrido en la infracción tipificada en el artículo 67° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN (en adelante, RIIS), en el marco del procedimiento administrativo sancionador tramitado en los expedientes de la referencia b).

II. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2006-CD-OSITRAN, de fecha 27 de enero de 2006, se aprobó el Reglamento Aplicable al Control de las Altas y Bajas de los Bienes de la Concesión (en adelante, Reglamento de Altas y Bajas).
2. Con fecha 23 de octubre de 2007, se suscribió entre el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Concedente) y la empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. -anteriormente Survial S.A.- (en adelante, SURVIAL o el Concesionario) el Contrato de Concesión para la construcción, conservación y explotación del Tramo Vial No.1 San Juan de Marcona-Urcos del Proyecto Corredor Vial Interoceánica Sur Perú-Brasil (en adelante, Contrato de Concesión).
3. Con fecha 25 de abril de 2013, el Ositrán a través del Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN, dispuso que, a partir de la fecha, las Entidades Prestadoras, entre ellas, el Concesionario, remitan el inventario anual de bienes considerando la plantilla y el Manual de Tipificación de Elementos Viales.
4. **Respecto al Expediente 202400006-PAS-OSITRAN**
5. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0087, recibida el 28 de enero de 2022, el Concesionario remitió a la GSF información relacionada al inventario anual con el listado de los bienes reversibles y no reversibles a la fecha de cierre del año 2021.

Visado por: MUÑOZ RUIZ Gloria
Viviana FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025 18:57:21 -0500

Visado por: ZEGARRA ROMERO
Jose Hector FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025 18:41:23 -0500

Visado por: NEVADO SEBASTIAN
Guillermo Daivis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 25/03/2025 18:36:52 -0500

6. Mediante el Memorando N° 0216-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 01 de febrero de 2022, la GSF solicitó a los Supervisores In Situ el envío de un informe de revisión del Inventario Anual 2021.
7. Mediante el Informe N° 0819-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 11 de febrero de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B emitió opinión no favorable al inventario, formulando una serie de observaciones.
8. Mediante el Informe N° 1463-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 16 de marzo de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1A emitió opinión no favorable al inventario, formulando una serie de observaciones.
9. Mediante el Oficio N° 2462-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 16 de marzo de 2022, la GSF solicitó al Concesionario subsanar las observaciones indicadas en los Informes N° 0819-2022-JCRV-GSF-OSITRAN y N° 1463-2022-JCRV-GSF-OSITRAN.
10. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0233, recibida el 07 de abril de 2022, el Concesionario remitió a la GSF la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2021, solicitada mediante el Oficio N° 2462-2022-GSF-OSITRAN.
11. Mediante el Memorando N° 0649-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 08 de abril de 2022, la GSF solicitó al Supervisor In Situ del Tramo N° 1B la revisión de la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021.
12. Mediante el Informe N° 2193-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 25 de abril de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1A remitió a la GSF su informe en relación con la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021, emitiendo opinión favorable.
13. Mediante el Informe N° 2402-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 05 de mayo de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B remitió a la GSF su informe con relación a la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021, presentando observaciones.
14. Mediante el Oficio N° 4290-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 09 de mayo de 2022, la GSF solicitó al Concesionario subsanar las observaciones descritas en el Informe N° 2402-2022-JCRV-GSF-OSITRAN.
15. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0383, recibida el 30 de mayo de 2022, el Concesionario solicitó al Regulador ampliación de plazo de diez (10) días hábiles a fin de atender lo solicitado a través del Oficio N° 4290-2022-GSF-OSITRAN.
16. Mediante el Oficio N° 5101-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 31 de mayo de 2022, la GSF comunicó al Concesionario la autorización del plazo adicional de diez (10) días hábiles a fin de atender lo solicitado a través del Oficio N° 4290-2022-GSF-OSITRAN.
17. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0427, recibida el 14 de junio de 2022, el Concesionario remitió a la GSF la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2021, solicitado mediante Oficio N° 4290-2022-GSF-OSITRAN.
18. Mediante el Memorando N° 1062-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 16 de junio de 2022, la GSF solicitó al Supervisor In Situ del Tramo N° 1B la revisión de la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021.

19. Mediante el Informe N° 4536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 11 de agosto de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B remitió a la GSF su informe con relación a la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021, presentando observaciones.
20. Mediante el Oficio N° 7764-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 16 de agosto de 2022, la GSF solicitó al Concesionario subsanar las observaciones descritas en el Informe N° 4536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN.
21. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0669, recibida el 08 de setiembre de 2022, el Concesionario solicitó la GSF ampliación de plazo de diez (10) días hábiles a fin de atender lo solicitado a través del Oficio N° 7764-2022-GSF-OSITRAN.
22. Mediante el Oficio N° 8767-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 12 de setiembre de 2022, la GSF comunicó al Concesionario la autorización del plazo adicional de diez (10) días hábiles a fin de atender lo solicitado a través del Oficio N° 7764-2022-GSF-OSITRAN.
23. Mediante la Carta INFR-SURV-2022-0750, recibida el 22 de setiembre de 2022, el Concesionario remitió a la GSF la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2020, solicitado mediante Oficio N° 8767-2022-GSF-OSITRAN.
24. Mediante el Memorando N° 1727-2022-GSF-OSITRAN, con fecha 23 de setiembre de 2022, la GSF solicitó al Supervisor In Situ del Tramo N° 1B la revisión de la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021.
25. Mediante el Informe N° 6661-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 18 de noviembre de 2022, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B remitió a la GSF su informe en relación con la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2021, presentando observaciones.
26. Mediante el Oficio N° 11718-2022-GSF-OSITRAN e Informe N° 07109-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, ambos de fecha 12 de diciembre de 2022, la GSF se pronunció en relación con la presentación del inventario y la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2021 solicitado mediante Oficio N° 8767-2022-GSF-OSITRAN. Asimismo, se solicitó la remisión de descargos.
27. El Concesionario mediante la Carta N° INFR-SURV-2022-1003 de fecha 27 de diciembre de 2022 remite únicamente el levantamiento de observaciones del Inventario Vial.
28. Mediante el Informe N°303-2024-JCRV-GSF-OSITRAN, de fecha 15 enero de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial, informó a la Jefatura de Fiscalización el incumplimiento en el que habría incurrido el Concesionario respecto de su obligación establecida en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, debido a que no habría cumplido con la subsanación de las observaciones señaladas en el Informe N° 4536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN y con las disposiciones establecidas en el Oficio Circular N° 1823-2013-GSF-OSITRAN, en relación con la información fotográfica que deben contener el archivo maestro en Excel del Inventario Anual del Contrato de Concesión.
29. Asimismo, mediante el Memorando N° 467-2024-JCRV-GSF-OSITRAN, de fecha 23 de abril de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial remitió la información solicitada por la Jefatura de Fiscalización a través del Memorando N° 00108-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
30. Con Oficio N° 00081-2024-JFI-GSF-OSITRAN, se inició Procedimiento Administrativo Sancionador al Concesionario por la presunta comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del RIIS, pues habría incumplido la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, debido a que no habría cumplido con la subsanación de las observaciones señaladas en el

Informe N° 4536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN y con las disposiciones establecidas en el Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, en relación con la información fotográfica que deben contener el archivo maestro en Excel del Inventario Anual del Contrato de Concesión, en relación al Inventario Anual 2021.

31. Mediante la Carta N° SUR-E2024-0730, el Concesionario presentó sus descargos respecto al incumplimiento imputado a través de los Oficios N° 00081-2024-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, solicitando la acumulación de los procedimientos sancionadores iniciados, precisando principalmente respecto de sus descargos, que su conducta había sido subsanada.
32. Mediante el Memorando N° 1334-2024-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 24 de setiembre de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial remitió el análisis técnico de los descargos presentados y solicitados por esta Jefatura de Fiscalización a través del Memorando N° 00297-2024-JFI-GSF-OSITRAN.

Respecto al Expediente 202400007-PAS-OSITRAN

33. Mediante la Carta SUR-E2023-00099, recibida el 30 de enero de 2023, el Concesionario remitió a la GSF un avance de la información relacionada al inventario anual con el listado de los bienes reversibles y no reversibles a la fecha de cierre del año 2022.
34. Mediante el Oficio N° 02573-2023-GSF-OSITRAN de fecha 14 de marzo de 2023, sustentado en el Informe N° 01509-2023-JCRV-GSFOSITRAN, la GSF en el marco de la cláusula 17.2 del Contrato de Concesión emitió opinión respecto de la solicitud de suspensión de obligaciones solicitada por el Concesionario con Carta N° INFR-SURV-2022-0946.
35. Mediante la Carta SUR-E2023-00334, recibida el 30 de marzo de 2023, el Concesionario presentó a la GSF el inventario anual con el listado de los bienes reversibles y no reversibles a la fecha de cierre del año 2022, complementando lo remitido a través de la Carta SUR-E2023-00099.
36. Mediante el Memorando N° 0571-2023-GSF-OSITRAN, con fecha 03 de abril de 2023, la GSF solicitó a los Supervisores In Situ el envío de un informe de revisión del Inventario Anual 2022.
37. Con fecha 24 de abril de 2023, las Partes del Contrato suscriben el Acta de Acuerdo de suspensión temporal de obligaciones del Contrato de Concesión como consecuencia de la ocurrencia del Evento de Fuerza Mayor debido a las protestas sociales en diciembre de 2022 y enero de 2023.
38. Mediante el Informe N° 2320-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 27 de abril de 2023, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1A remitió su informe en relación con el Inventario Anual 2022, emitiendo opinión favorable.
39. Mediante el Informe N° 3092-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 01 de junio de 2023, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B emitió opinión no favorable al inventario, formulando una serie de observaciones.
40. Mediante el Oficio N° 5347-2023-GSF-OSITRAN, con fecha 05 de junio de 2023, la GSF solicitó al Concesionario subsanar las observaciones del inventario anual, de acuerdo con lo indicado en el Informe N° 3092-2022-JCRV-GSF-OSITRAN.

41. Mediante la Carta SUR-E2023-00613, recibida el 03 de julio de 2023, el Concesionario remitió a la GSF la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2022, solicitada mediante Oficio N° 5347-2023-GSF-OSITRAN.
42. Mediante el Memorando N° 1191-2023-GSF-OSITRAN, con fecha 17 de julio de 2023, la GSF solicitó al Supervisor In Situ del Tramo N° 1B la revisión de la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2022.
43. Mediante el Informe N° 6883-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, con fecha 30 de noviembre de 2023, el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B remitió a la GSF su informe en relación con la subsanación de observaciones al Inventario Anual 2022, presentando observaciones.
44. Mediante el Oficio N° 12306-2023-GSF-OSITRAN e Informe N° 07198-2023-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 15 de diciembre de 2023, la GSF se pronunció en relación con la presentación del inventario y la subsanación de observaciones del Inventario Anual 2022, donde a la vez, se solicitó la remisión de descargos al Concesionario sobre los presuntos incumplimientos advertidos.
45. Mediante el Informe N° 415-2024-JCRV-GSF-OSITRAN, de fecha 19 enero de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial, informó a la Jefatura de Fiscalización el incumplimiento en el que habría incurrido el Concesionario respecto de su obligación establecida en el literal c) de la cláusula 1.6 y 5.11 del Contrato de Concesión, así como del artículo 13 del Reglamento General de Supervisión del Ositrán y del artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas, debido a que el Concesionario no ha cumplido con levantar las observaciones realizadas por el supervisor mediante Informe N° 03092-2023-JCRV-GSF-OSITRAN.
46. Asimismo, mediante el Memorando N° 487-2024-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 23 de abril de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial remitió la información solicitada por la Jefatura de Fiscalización a través del Memorando N° 00111-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
47. Con Oficio N° 00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, se inició Procedimiento Administrativo Sancionador al Concesionario por la presunta comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del RIIS, pues habría incumplido el literal c) de la cláusula 1.6 y la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, así como del artículo 13 del Reglamento General de Supervisión del OSITRAN y del artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas y el Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, debido a que el Concesionario no habría cumplido con levantar las observaciones realizadas por el supervisor mediante Informe N° 03092-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, en relación al Inventario Anual 2022.
48. Mediante la Carta N° SUR-E2024-0730, el Concesionario presentó sus descargos respecto al incumplimiento imputado a través de los Oficios N° 00081-2024-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, solicitando la acumulación de los procedimientos sancionadores iniciados, precisando principalmente respecto de sus descargos, que su conducta había sido subsanada.
49. Mediante el Memorando N° 1334-2024-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 24 de setiembre de 2024, la Jefatura de Contratos de la Red Vial remitió el análisis técnico de los descargos presentados y solicitados por la Jefatura de Fiscalización a través del Memorando N° 00298-2024-JFI-GSF-OSITRAN.

Respecto a los Expedientes acumulados: 202400006-PAS-OSITRAN y 202400007-PAS-OSITRAN

50. Mediante el Informe N° 00193-2024-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 04 de octubre de 2024, la Jefatura de Fiscalización, previa recomendación de la acumulación de los Procedimientos N° 202400006-PAS-OSITRAN y 202400007-PAS-OSITRAN, emitió el Informe Final de Instrucción respecto de los Expedientes acumulados, habiéndose determinado lo siguiente:
- Conforme a lo expuesto a lo largo del presente Informe, la empresa concesionaria Carretera Andina del Sur S.A.C., habría incurrido en la infracción prevista en el artículo 67 del RIIS.
 - Los argumentos formulados por la citada empresa en su Carta N° SUR-E2024-07301, han sido desestimados, atendiendo a las razones expuestas en este Informe y a la evaluación de los medios probatorios del caso.
 - Por la comisión de la infracción antes precisada, de conformidad con lo expuesto a lo largo del presente Informe, correspondería aplicar a la mencionada entidad prestadora una multa equivalente a 68.36 UIT, por el incumplimiento de la subsanación de observaciones del inventario del año 2021 correspondiente al Expediente N° 20240006- PAS-OSITRAN y, una multa ascendente a 36.72 UIT, por el incumplimiento de la subsanación de observaciones del inventario del año 2022, correspondiente al Expediente N° 20240007- PAS-OSITRAN.
51. Con Oficio N° 12237-2024-GSF-OSITRAN de fecha 04 de octubre de 2024, se notificó al Concesionario el Informe Final de Instrucción, Informe N° 00193-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
52. Con fecha 24 de octubre de 2024 el Concesionario presentó sus descargos a lo determinado en el Informe Final de Instrucción.
53. Mediante el Memorando N° 00062-2025-JCRV-GSF-OSITRAN de fecha 09 de enero de 2025, la Jefatura de Contratos de la Red Vial remitió el análisis técnico de los descargos presentados y solicitados por la Jefatura de Fiscalización a través del Memorando N° 00001-2025-JFI-GSF-OSITRAN.
54. Mediante el Informe N° 00009-2025-JFI-GSF-OSITRAN se emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP) de fecha 23 de enero de 2025, a través del cual la JFI determina que SURVIAL habría incurrido en la infracción prevista en el artículo 67 del RIIS, por cada uno de los siguientes incumplimientos:
- Respecto del Expediente 20240006-PAS-OSITRAN: por la no subsanación de observaciones realizadas al Inventario Anual 2021, al haber vulnerado lo dispuesto por Ositrán a través del Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, así como, lo establecido en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.
 - Respecto del Expediente 20240007-PAS-OSITRAN: por la no subsanación de observaciones realizadas al Inventario Anual 2022; al haber vulnerado lo dispuesto por Ositrán a través del Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, lo establecido en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, el artículo 13 del Reglamento General de Supervisión del OSITRAN y el artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas.
 - Por la comisión de la infracción antes precisada, de conformidad con lo expuesto a lo largo del presente Informe, correspondería aplicar a la mencionada entidad prestadora una multa equivalente a **56.60 UIT**, por el incumplimiento de la subsanación de observaciones del inventario del año 2021 tramitado en el Expediente N° 20240006- PAS-OSITRAN; y, una multa ascendente a **36.72 UIT**, por el incumplimiento de la subsanación de observaciones del inventario del año 2022, tramitado en el Expediente N° 20240007-PAS-OSITRAN.

55. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00017-2025-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada), sustentada en los Informes N° 00193-2024-JFI-GSF-OSITRAN y N° 00009-2025-JFI-GSF-OSITRAN, de fechas 04 de octubre de 2024 y 23 de enero de 2025, respectivamente, y notificada mediante Oficio N° 01124-2025-GSF-OSITRAN el 27 de enero de 2025, se resolvió lo siguiente:

“SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar la acumulación de los Procedimientos Administrativos Sancionadores seguidos con los Expedientes: 20240006-PAS-OSITRAN y 20240007-PAS-OSITRAN.

Artículo 2.- Declarar que Carretera Andina del Sur S.A.C. incurrió en la comisión de la infracción prevista en el artículo 67 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, por cada uno de los incumplimientos advertidos, por lo cual, al no haber subsanado las observaciones realizadas al Inventario Anual 2021, se le sanciona con una multa equivalente a 56.60 UIT; y por no haber subsanado las observaciones realizadas al Inventario Anual 2022, se le sanciona con una multa equivalente a 36.72 UIT.

56. Mediante la Carta N° SUR-E2025-0135, el 17 de febrero de 2025, SURVIAL interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00017-2025-GSF-OSITRAN.
57. Por medio del Memorando N° 00098-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 18 de febrero de 2025, la JFI 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 RIIS.
58. Mediante el Memorando N° 00117-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 27 de febrero de 2025, la Gerencia de Asesoría Jurídica comunicó a la Gerencia General que el recurso de apelación presentado por SURVIAL cumple con los requisitos para ser admitido a trámite, por lo que corresponde que la instancia competente para resolver emita y notifique al Concesionario el admisorio del recurso de apelación y el inicio del trámite de recurso de apelación.
59. A través del oficio N°00086-2025-GG-OSITRAN, notificado el 28 de febrero de 2025, la Gerencia General pone en conocimiento de SURVIAL el admisorio del recurso de apelación, así como el inicio del trámite del referido recurso, en aplicación del artículo 98.1 del RIIS.

III. ANÁLISIS

60. Según lo señalado en el objeto del presente informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por SURVIAL, se abordarán y evaluarán los siguientes puntos:
- A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.
 - B. Argumentos del recurso de apelación
 - B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.
 - B.2. Sobre la supuesta incorrecta valoración de la conducta: El incumplimiento imputado es una “Infracción continuada”.
 - B.3. Sobre el cálculo de la multa.
 - B.4. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Debido Procedimiento.
- A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.**
61. Al respecto, mediante el Oficio N° 00086-2025-GG-OSITRAN se notificó a SURVIAL el inicio del trámite del recurso de apelación, habiéndose evaluado los requisitos de su admisibilidad,

de conformidad con lo establecido en los artículos 124 y 221¹ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la LPAG).

62. De otro lado, cabe señalar que, conforme a lo establecido en el numeral 98.2 del artículo 98 del RIIS, el Tribunal en Asuntos Administrativos resolverá el recurso de apelación en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la presentación de dicho recurso. Es importante mencionar que, de conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del RIIS, en tanto no se constituya el Tribunal en Asuntos Administrativos, las funciones de este serán ejercidas por la Gerencia General.
63. En la medida en que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 17 de febrero de 2025, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vencerá el 31 de marzo de 2025.

B. Argumentos del recurso de apelación

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

Argumentos del Concesionario

64. Al respecto, SURVIAL señala que el artículo 246 del TUO de la LPAG regula el Principio de Tipicidad, que establece que solo se pueden sancionar administrativamente las conductas expresamente previstas como infracciones en normas con rango de ley, sin permitir interpretaciones extensivas o analógicas; además, indica que las normas reglamentarias pueden detallar o graduar las sanciones, pero no crear nuevas infracciones a las ya previstas por la ley. De igual forma, SURVIAL destaca que no se pueden imponer obligaciones a los administrados que no estén previamente establecidas en la normativa legal o reglamentaria.
65. Asimismo, sostiene que el Principio de Tipicidad, en el contexto de la Administración Pública, no se cumple solo con describir la conducta reproachable y la sanción correspondiente. Según Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez, en la práctica, esto implica que no se puede calificar una conducta como infracción ni sancionarla si las acciones u omisiones del sujeto no coinciden perfectamente con las descritas en la ley. Por lo tanto, alega que, la conducta típica es únicamente aquella donde se aprecia la identidad entre sus componentes fácticos y los descritos en la norma jurídica; es decir, debe existir una homogeneidad entre el hecho real y los elementos normativos que fundamentan el contenido material del injusto de las situaciones que dan lugar a la actuación sancionadora.
66. Por otro lado, afirma que el Regulador, al evaluar el cumplimiento del Concesionario, debe hacerlo dentro del marco del Contrato de Concesión, que establece las condiciones exactas

¹ **“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.

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.”

“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”

para la entrega y aprobación de los inventarios. Sin embargo, el Regulador parece haber olvidado que, para concluir que el Concesionario ha cometido la infracción, debe analizar aquella disposición del Contrato de Concesión a la que hace referencia el tipo infractor para confirmar su configuración, por lo que es inválido concluir que SURVIAL incurrió en la infracción imputada, ya que no existe una referencia expresa en el Contrato de Concesión sobre la obligación de subsanar las observaciones de Ositrán al Inventario Anual (2021 y 2022). Dicha referencia debe ser verificada para que se configure la infracción.

67. En ese sentido, argumenta que el Regulador interpreta de manera extensiva el tipo infractor para concluir que el Concesionario incurrió en una infracción, dado que, aunque el artículo 67 del RIIS establece que incurre en infracción grave quien no subsana observaciones o aclaraciones del Ositrán sobre la documentación presentada, el Contrato de Concesión establece dos obligaciones para el Concesionario: (i) realizar y presentar al Concedente con copia al Regulador el Inventario Anual, y (ii) obtener la opinión del Ositrán y aprobación del Concedente respecto de dicho Inventario. Es decir, afirma que no existe una obligación o disposición en el contrato de concesión que respalde la imputación del Regulador, lo que demuestra una intención de extender el alcance de las obligaciones del Concesionario a fin de subsumir su conducta en el tipo infractor del artículo 67 del RIIS vulnerando el Principio de Tipicidad, conforme al TUO de la LPAG.
68. SURVIAL menciona que recién en esta etapa del procedimiento, el Ositrán ha señalado que, además del Contrato de Concesión, el Oficio Circular N° 1823-2013-GSF-OSITRAN establece la obligatoriedad para el Concesionario de cumplir con la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, respecto los hechos imputados del Inventario de 2021 y 2022. Adicionalmente, indica que a través del Informe N° 9-2025 se citan varias disposiciones para justificar la obligación del Concesionario para subsanar las observaciones a los inventarios anuales. Estas disposiciones incluyen la Ley N° 26917, que otorga a Ositrán la supervisión y fiscalización de los Contratos de Concesión, y la cláusula 1.6 del Contrato de Concesión, que establece que las normas de Ositrán son obligatorias para el Concesionario. También se menciona el artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas, que detalla las características de la información del inventario anual.
69. Sin embargo, SURVIAL argumenta que, incluso si se acepta que el Regulador pueda utilizar la base legal mencionada para imputar la infracción al Concesionario, debió haber motivado la normativa aplicable en la notificación de cargos, no en la resolución de primera instancia, lo cual vulnera el Derecho de Defensa del Concesionario y muestra una motivación indebida en la Resolución Impugnada, lo que justifica su nulidad, por lo que concluye que, al forzar la interpretación del tipo infractor en el artículo 67 del RIIS, el Regulador contraviene el Principio de Tipicidad, por lo que corresponde declarar fundado el recurso de apelación y anular la resolución impugnada.

Análisis de los argumentos del Concesionario

70. En relación con el argumento de SURVIAL sobre la posible vulneración al Principio de Tipicidad, es conveniente analizar la conducta prevista en el artículo 67 del RIIS, materia de análisis en el presente PAS:

“Artículo 67°. - No subsanar las observaciones

La Entidad Prestadora que no subsane las observaciones o aclaraciones formuladas por el OSITRAN, el concedente o terceros debidamente autorizados, respecto de la información o documentación presentada, incurrirá en infracción grave.”

[Énfasis agregado]

71. Del artículo citado se desprende que la infracción descrita establece que una Entidad Prestadora incurrirá en una infracción grave si no subsana las observaciones o aclaraciones

realizadas por Ositrán, el Concedente o terceros debidamente autorizados, respecto de la información o documentación presentada. Dicho esto, corresponde ahora identificar tales elementos en la obligación contractual cuyo incumplimiento fue imputado al Concesionario.

72. Al respecto, la cláusula 1.6 del Contrato de Concesión define el Inventario Anual, así como estipula la fecha de presentación de este:

“Inventarios

Son los Inventarios, Inicial, de Obra, Anual y Final, elaborados y presentados conforme a los términos siguientes: (...).

c) Inventario Anual.- Es el listado de los Bienes Reversibles y no Reversibles con los que cuenta el CONCESIONARIO a las fechas de cierre anual de cada año de vigencia del Contrato hasta la caducidad de la Concesión, que será presentado por el CONCESIONARIO al CONCEDENTE y al REGULADOR en forma anual antes del 30 de enero de cada Año de la Concesión, y durante todo el plazo de vigencia de la misma.

[El subrayado es nuestro]

73. Asimismo, la mencionada cláusula 1.6 define los bienes de la concesión, bienes reversibles y bienes no reversibles.

“Bienes de la Concesión

Son los bienes que se encuentran afectados a la Concesión. Este término incluye la infraestructura vial del Tramo (carretera, bermas, obras de protección y seguridad, puentes, entre otros), unidades de Peaje y sistemas de pesaje, las edificaciones, los equipos y sistemas eléctricos, mecánicos o electrónicos. Los Bienes de la Concesión pueden ser Bienes Reversibles o Bienes no Reversibles.

Bienes Reversibles

Son (i) todos los bienes entregados por el CONCEDENTE; (ii) el Área de la Concesión; (iii) los terrenos, inmuebles, los bienes resultado de las obras civiles y edificaciones en general dentro del Área de la Concesión que hubieren sido construidos por el CONCESIONARIO durante la vigencia de la Concesión; así como (iv) todos los bienes muebles e inmuebles que de una u otra forma se encuentran incorporados a la Concesión, están afectados a ésta o constituyen bienes inseparables del objeto de la misma, sea que hubieren sido entregados por el CONCEDENTE al inicio o durante la Concesión, o los adquiridos o construidos por el CONCESIONARIO durante la vigencia de la misma. Dichos bienes son esenciales para la prestación del Servicio, y serán entregados por el CONCEDENTE al término de la Concesión.

Bienes no Reversibles

Son los bienes no esenciales, afectados a la Concesión, que al término de la Concesión permanecerán en propiedad o posesión del CONCESIONARIO.”

[El subrayado es nuestro]

74. Por su parte, la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión señala la descripción mínima del contenido de los inventarios presentados por el Concesionario y que el Inventario deberá ser aprobado por el Concedente previa opinión del Regulador.

“Inventarios

5.11.- *El CONCESIONARIO está obligado a realizar y presentar al CONCEDENTE y al REGULADOR, los inventarios de los Bienes de la Concesión. Los Inventarios exigidos en el Contrato son de cuatro tipos: a) Inventario Inicial; b) Inventario de Obras; c) Inventario Anual y; d) Inventario Final.*

Los inventarios deberán contener al menos una sucinta descripción de los Bienes de la Concesión, sus características, ubicación, estado de conservación, anotaciones sobre su funcionamiento o rendimiento y, de ser aplicable, marca, modelo y año de fabricación. Podrán incluirse elementos interpretativos tales como planos, fotografías, esquemas e informes de terceros.

Los inventarios deberán contar con la aprobación del CONCEDENTE, previa opinión del REGULADOR, el cual tendrá un plazo de veinte (20) Días Calendario computados desde la

presentación de los Inventarios. A su vez, el CONCEDENTE contará con veinte (20) Días Calendario computados desde la recepción de la opinión del REGULADOR para emitir su pronunciamiento. De no existir pronunciamiento por parte del Concedente dentro del plazo establecido, los inventarios se entenderán aprobados."

[El subrayado es nuestro]

75. Por otro lado, a través del Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, de fecha 24 de abril de 2013, el Regulador, en el ejercicio de su función supervisora, dispuso que a partir de notificado el referido Oficio, las Entidades Prestadoras, entre ellas, Carretera Andina del Sur S.A.C. remitan el inventario anual de bienes considerando la plantilla y el Manual de Tipificación de Elementos Viales:

Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN

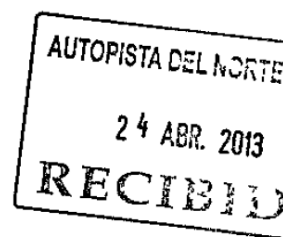
Lima, 23 de Abril de 2013

Señor
JAIME CROSBY ROBINSON
Gerente General
Autopista del Norte S.A.C.
Av Larco 1301, Torre Parque Mar, Of 1703, Miraflores

Presente -

Asunto : Remisión del inventario vial

De mi consideración



Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de señalarle que OSITRAN ejerce las funciones de supervisión y fiscalización, entre otras, con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas de las entidades prestadoras (Concesionarias), conforme a lo previsto en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ley N° 27332, en la Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo, Ley N° 26917, y en el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, Decreto Supremo N° 044-2006-PCM

Ahora bien, uno de los mecanismos utilizados para ejercer la función supervisora consiste en los requerimientos de información, en las condiciones, plazos y formas que fije el Regulador, los cuales son un instrumento, entre otros, para verificar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades prestadoras

Sobre el particular, el artículo 11° y 13° del Reglamento General de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo de OSITRAN N° 024-2011-CD-OSITRAN, señala lo siguiente:



".. Artículo N° 11.- Facultades Supervisoras de OSITRAN

Para realizar las actividades de supervisión, se cuenta con las siguientes facultades enumeradas de manera no taxativa.

a) De OSITRAN

2. Requerir la información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones, la cual será proporcionada dentro de los plazos, condiciones y forma que OSITRAN establezca "

Artículo N° 13.- Obligaciones de las Entidades Prestadoras

Las Entidades Prestadoras que sean objeto de una actividad de supervisión se encuentran obligadas a:

c) Proporcionar la información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones. La información solicitada debe ser proporcionada dentro de los plazos, condiciones y forma que establezca el personal autorizado para realizar las labores de supervisión, para efectos de su revisión en el local de la Entidad Prestadora o, de ser necesario, en las oficinas de OSITRAN. "

En ese orden de ideas, como puede observarse, OSITRAN en el ejercicio de la función supervisora, puede requerir a las entidades prestadoras información, estableciendo además, las condiciones y forma correspondiente, con la finalidad de dar cumplimiento a su función establecida en el marco normativo vigente

En tal sentido, a efectos de que esta Gerencia cumpla con correcto ejercicio de sus funciones, se le requiere, que a partir de la fecha, vuestra representada remita el inventario vial considerando la Plantilla y el Manual de Tipificación de Elementos que se adjuntan al presente en versión impresa y magnética, en las fechas establecidas en el Plan Anual de Supervisión vigente³



Finalmente, quedamos a la espera que la documentación e información que remitan a OSITRAN cumpliendo las condiciones y formas establecidas en el presente Oficio Circular

76. Lo señalado es acorde con lo establecido en la Cláusula 1.6 del Contrato de Concesión, en cual se señala:

(...)

REGULADOR Es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, de acuerdo con lo que dispone la Ley N° 26917 y sus normas reglamentarias, complementarias y modificatorias y cuyas disposiciones (aquellas, indicadas en el Artículo 24 del reglamento que aprueba el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM), son de observancia y cumplimiento obligatorio para el CONCESIONARIO.

77. Complementariamente, el artículo 6° del Reglamento de Altas y Bajas señala el contenido que debería tener el Inventario Anual presentado:

“Artículo 6°.- Contenido mínimo de la información sobre el inventario anual de bienes de la concesión

Las empresas concesionarias de conformidad con lo establecido en los contratos de concesión, el Reglamento General de Supervisión de OSITRAN y el presente Reglamento deberán presentar un inventario anual de Bienes de la Concesión, con las siguientes características mínimas:

- a) Registro electrónico de bienes muebles e inmuebles recibidos, altas, bajas por devolución y bajas por reducción de bienes.*
- b) Descripción del estado de conservación, de uso o desuso de los bienes”.*

[El subrayado es nuestro]

78. Del mismo modo, el literal c) del artículo 13 del Reglamento General de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2011-CD-OSITRAN, establece lo siguiente:

“Artículo N° 13.- Obligaciones de las Entidades Prestadoras

Las Entidades Prestadoras que sean objeto de una actividad de supervisión se encuentran obligadas a:

(...)

- c) Proporcionar la información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones. La información solicitada debe ser proporcionada dentro de los plazos, condiciones y forma que establezca el personal autorizado para realizar las labores de supervisión, para efectos de su revisión en el local de la Entidad Prestadora o, de ser necesario, en las oficinas de OSITRAN;”*

[El subrayado es nuestro]

79. De la lectura de las cláusulas contractuales citadas se verifica que el Concesionario tiene la obligación de presentar los inventarios de los bienes de la concesión, conforme lo previsto en el Contrato de Concesión y la normativa aplicable. En particular, la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión estipula que, el Concesionario está obligado a realizar y presentar al Concedente y al Regulador, los inventarios de los bienes de la concesión, los cuales deberán contar con la aprobación del Concedente, previa opinión del Regulador, el cual tendrá un plazo de veinte (20) días calendario computados desde la presentación de los Inventarios para emitir su pronunciamiento.
80. Por su parte, según el Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN, Ositrán en el ejercicio de su función supervisora puede requerir información a las entidades prestadoras en las condiciones y plazos que Ositrán establezca, así como las entidades prestadoras están en la obligación de proporcionar información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones.
81. En ese sentido, el incumplimiento imputado al Concesionario consiste en no entregar, dentro de los plazos establecidos, las subsanaciones a las observaciones o aclaraciones requeridas por el Regulador respecto de la información o documentación presentada. En este contexto, corresponde citar lo señalado en las páginas 30 al 33 del IFP, que indican lo siguiente:

(...)

- En ese sentido, corresponde verificar si, en el presente caso, se ha cumplido con acreditarse los elementos del tipo, con la finalidad de establecer la posible responsabilidad administrativa del Concesionario. Asimismo, definido el concepto y los alcances del Principio de Tipicidad, conforme a las tres fuentes del Derecho a que se ha hecho referencia (Legislación, Doctrina y Jurisprudencia), a continuación, examinaremos cómo se ha aplicado dicho principio en el presente caso.

-Conforme a lo expuesto en los numerales 32 y 49 del presente Informe, al Concesionario recibió el Oficio N° 00081-2024-JFI-GSF-OSITRAN y Oficio N° 00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, por el cual se le comunicó que los incumplimientos detectados podrían constituir la infracción tipificada en el artículo 67 del RIIS de nuestra institución, razón por la cual se dio inicio a este Procedimiento Administrativo Sancionador. La infracción imputada mediante los Oficios antes precisados es la siguiente:

Artículo 67°.- No subsanar las observaciones

La Entidad Prestadora que no subsane las observaciones o aclaraciones formuladas por el OSITRAN, el concedente o terceros debidamente autorizados, respecto de la información o documentación presentada, incurrirá en infracción grave.

[Subrayado agregado]

(...)

Ahora bien, considerando los hechos comunicados por la Jefatura de Contratos en los Informes de Hallazgo indicados en la referencia (Informe N° 303-2024-JCRV-GSF-OSITRAN e Informe N° 303-2024-JCRV-GSF-OSITRAN , esta Jefatura de Fiscalización ha imputado los presuntos incumplimientos del Concesionario por no haber levantado las observaciones que Ositrán le realizó a los Inventarios 2021 y 2022, en mérito a lo establecido en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión¹⁵ y en el Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN¹⁶, antes descritos; tal como se ha explicado en el apartado B.2. anterior: DE LOS HECHOS Y DE LA IMPUTACIÓN DE CARGOS, y que a continuación se precisa:

○ **En relación con el Inventario 2021:**

El Concesionario no ha cumplido con levantar las observaciones realizadas por el Supervisor, en relación con la información fotográfica que debe contener el archivo maestro en Excel del Inventario Anual, pues, de la verificación realizada por el referido profesional, esta cuenta con la data enlazada del “campo” foto, tan sólo en algunos grupos de elementos viales, encontrándose las observaciones siguientes que cumplen lo dispuesto en el Oficio Circular N°1823-2013-GSF-OSITRAN

¹⁵ La cláusula 5.11 del Contrato de Concesión señala la descripción mínima del contenido de los inventarios presentados por el Concesionario y que el Inventario deberá ser aprobado por el Concedente previa opinión del Regulador.

"Inventarios"

5.11.- El CONCESIONARIO está obligado a realizar y presentar al CONCEDENTE y al REGULADOR, los inventarios de los Bienes de la Concesión. Los Inventarios exigidos en el Contrato son de cuatro tipos: a) Inventario Inicial; b) Inventario de Obras; c) Inventario Anual y; d) Inventario Final.

Los inventarios deberán contener al menos una sucinta descripción de los Bienes de la Concesión, sus características, ubicación, estado de conservación, anotaciones sobre su funcionamiento o rendimiento y, de ser aplicable, marca, modelo y año de fabricación. Podrán incluirse elementos interpretativos tales como planos, fotografías, esquemas e informes de terceros.

Los inventarios deberán contar con la aprobación del CONCEDENTE, previa opinión del REGULADOR, el cual tendrá un plazo de veinte (20) Días Calendario computados desde la presentación de los Inventarios. A su vez, el CONCEDENTE contará con veinte (20) Días Calendario computados desde la recepción de la opinión del REGULADOR para emitir su pronunciamiento. De no existir pronunciamiento por parte del Concedente dentro del plazo establecido, los inventarios se entenderán aprobados."

¹⁶ El Oficio Circular precisa, entre otros:

En ese orden de ideas, como puede observarse, OSITRAN en el ejercicio de la función supervisora, puede requerir a las entidades prestadoras información, estableciendo además, las condiciones y forma correspondiente, con la finalidad de dar cumplimiento a su función establecida en el marco normativo vigente

En tal sentido, a efectos de que esta Gerencia cumpla con correcto ejercicio de sus funciones, se le requiere, que a partir de la fecha, vuestra representada remita el inventario vial considerando la Plantilla y el Manual de Tipificación de Elementos que se adjuntan al presente en versión impresa y magnética, en las fechas establecidas en el Plan Anual de Supervisión vigente³



Finalmente, quedamos a la espera que la documentación e información que remitan a OSITRAN cumpliendo las condiciones y formas establecidas en el presente Oficio Circular

[Lo subrayado y en negrita es nuestro]

Elemento	Campo de foto con hipervínculo	Observación
Alcantarillas	Sí	
Badenes	Sí	
Berma	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Caizada	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Derecho de Vía	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Drenaje Longitudinal	Sí	
Encarrilamiento	Sí	
Puentes y pontones	Sí	
Señalización Horizontal	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Señalización Vertical	Sí *	En el sector 9: Vía de Evitamiento Urcos: Las fotos 282A, 282B, 282C, 284, 306, 308, 311 y 319 no carga el enlace
Otros		
Bajadas de agua	Sí	
Drenes	Sí	
Cunetas de tierra	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Pases de agua	Sí	
Pases peatonales	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Pases vehiculares	No	El nombre asignado no enlaza / no contiene hipervínculo
Revestimiento de talud	Sí	
Bordillos	Sí	
Cunetas de coronación	Sí	
Muros	Sí *	En el sector 9: Vía de Evitamiento Urcos: Las fotos no se corresponden con las progresivas
Gibbs	Sí	

* Evaluación de elementos al azar

El Concesionario no habría levantado las observaciones realizadas en el Informe N° 4536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, comunicadas mediante el Oficio N° 7764-2022-GSF-OSITRAN, donde se advierte que en una muestra tomada aleatoriamente respecto de los elementos viales de Drenaje Longitudinal (cunetas), se verifican registros consecutivos que graficados supondría que se tienen segmentos de cunetas "superpuestas" o traslapadas, no siendo congruente. Lo mismo ocurre con los elementos viales de Encarrilamiento (Guardavías), donde se verifican registros consecutivos que graficados supondría que se tienen segmentos de guardavías "superpuestos" o traslapados.

Estas observaciones no subsanadas corresponden a elementos viales de encarrilamiento (Guardavías) y drenaje longitudinal (cunetas) que han sido registrados, en relación con su ubicación, de manera incongruente, ello implica que no se estaría cumpliendo con todas las exigencias establecidas en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, pues constituye una obligación del Concesionario elaborar y presentar un Inventario Anual. Es decir, la ejecución en campo de la toma de datos, la revisión/actualización de registros y la presentación documentada de estos, debe realizarla el Concesionario.

○ **En relación con el Inventario 2022:**

- El Concesionario no ha cumplido con levantar las observaciones realizadas en relación con la información fotográfica que deben contener el archivo maestro en Excel del Inventario Anual, pues de la verificación realizada por el referido profesional, esta cuenta con la data enlazada del “campo” foto, tan sólo en algunos grupos de elementos viales, conforme se precisa en el numeral 3.7.5 del referido informe. Lo señalado de acuerdo a lo requerido con Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN,
- Por otra parte, de acuerdo con lo señalado en los numerales 3.6 y 4.4 del Informe N° 06883-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, la empresa concesionaria no habría levantado las observaciones realizadas mediante el Informe N° 03092-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, en especial los precisados en los numerales 3.5, 3.6 y 3.7 donde se advierte que en una muestra tomada aleatoriamente respecto de los elementos viales de Drenaje Longitudinal (cunetas), se verifican registros consecutivos que graficados, supondrían que se tienen segmentos de cunetas “superpuestas” o traslapadas, lo cual no es congruente. Lo mismo ocurre con los elementos viales de Encarrilamiento (Guardavías), donde se verifican registros consecutivos que graficados supondría que se tienen segmentos de guardavías “superpuestos” o traslapados.

De la misma forma, de acuerdo con el numeral 3.7 del Informe N° 06883-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, se han verificado nuevas incongruencias/omisiones, entre ellas, existencias de elementos viales que no se encuentran en el inventario vial, tales como señales y cunetas de coronación.

Así, considerando que, las observaciones no subsanadas corresponden a elementos viales de encarrilamiento (Guardavías) y drenaje longitudinal (cunetas) que han sido registrados, en relación con su ubicación, de manera incongruente y la existencia de elementos viales que no han sido incorporados en el Inventario Vial 2022, ello implica que no se estaría cumpliendo con todas las exigencias establecidas en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.

Es decir, se advierte que el Concesionario no ha cumplido con levantar las observaciones que el Regulador le ha realizado respecto de los inventarios presentados en mérito de las disposiciones que se han nombrado.

Por otro lado, es importante precisar respecto a la falta de levantamiento de observaciones del Inventario del año 2022, que a través del Oficio N° 00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, también se imputaron el incumplimiento de las siguientes disposiciones incumplidas, que guardan relación con los hechos expuestos:

- el artículo 13° del Reglamento General de Supervisión aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 024-2011-CD-OSITRAN¹⁷, a través del cual se señala que el Concesionario debe remitir la información que el Regulador requiera para su supervisión en los plazos y condiciones que este establezca, lo que no ha ocurrido toda vez que la información remitida no llega a subsanar las observaciones realizadas por Ositrán.
- la Cláusula 1.6 del Contrato de Concesión¹⁸, en cual se señala que las normas y disposiciones que dicta el Regulador son de obligatorio cumplimiento, como es el caso del Oficio Circular 1823-2013-GS-OSITRAN, notificado al Concesionario el 25 de abril de 2013,

- el artículo 6º del Reglamento de Altas y Bajas¹⁹ donde se señala el contenido que debería tener el Inventario Anual presentado, como son el Registro electrónico de bienes muebles e inmuebles recibidos, altas, bajas por devolución y bajas por reducción de bienes, así como la Descripción del estado de conservación, de uso o desuso de los bienes.

(...)

¹⁷ "Artículo N° 13.- Obligaciones de las Entidades Prestadoras

Las Entidades Prestadoras que sean objeto de una actividad de supervisión se encuentran obligadas a:

(...)

c) Proporcionar la información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones. La información solicitada debe ser proporcionada dentro de los plazos, condiciones y forma que establezca el personal autorizado para realizar las labores de supervisión, para efectos de su revisión en el local de la Entidad Prestadora o, de ser necesario en las oficinas de OSITRAN."

¹⁸ Cláusula 1.6 del Contrato de Concesión

(...)

REGULADOR Es el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - OSITRAN, de acuerdo con lo que dispone la Ley N° 26917 y sus normas reglamentarias, complementarias y modificatorias y cuyas disposiciones (aquellas, indicadas en el Artículo 24 del reglamento que aprueba el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM), son de observancia y cumplimiento obligatorio para el CONCESIONARIO.

[El subrayado es nuestro]

¹⁹ "Artículo 6º.- Contenido mínimo de la información sobre el inventario anual de bienes de la concesión Las empresas concesionarias de conformidad con lo establecido en los contratos de concesión, el Reglamento General de Supervisión de OSITRAN y el presente Reglamento deberán presentar un inventario anual de Bienes de la Concesión, con las siguientes características mínimas:

a) Registro electrónico de bienes muebles e inmuebles recibidos, altas, bajas por devolución y bajas por reducción de bienes.

b) Descripción del estado de conservación, de uso o desuso de los bienes".

[El subrayado es nuestro]

82. En base a lo señalado, se ha acreditado el incumplimiento del Concesionario en relación con la obligación de subsanar las observaciones realizadas por el Regulador en los inventarios correspondientes a los años 2021 y 2022. A pesar de las notificaciones emitidas por Ositrán, el Concesionario no ha corregido las incongruencias e inconsistencias señaladas, particularmente aquellas relacionadas con la información fotográfica y las incongruencias en los registros de los elementos viales de encarrilamiento (Guardavías) y drenaje longitudinal (cunetas).
83. Estas fallas en el inventario infringen las disposiciones establecidas en la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión, que exige una descripción precisa y adecuada de los bienes, así como el levantamiento de observaciones conforme a los requerimientos del Regulador. Por lo tanto, se confirma que el Concesionario no ha cumplido con su obligación de levantar las observaciones dentro de los plazos establecidos, lo que constituye un incumplimiento grave conforme a lo dispuesto en el artículo 67 del RIIS.
84. En relación con la afirmación de que no existe una referencia expresa en el Contrato de Concesión sobre la obligación de subsanar las observaciones de Ositrán al Inventario Anual 2021 y 2022, es importante precisar que la obligación de subsanar las observaciones se encuentra dentro del marco normativo aplicable, que se refiere a las responsabilidades del Concesionario frente a los requerimientos del Regulador.
85. En efecto, el artículo 13º del Reglamento General de Supervisión, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N°024-2011-CD-OSITRAN, establece que el Concesionario debe remitir la información requerida por el Regulador para su supervisión dentro de los plazos y condiciones que este último determine. Este artículo implica que el Concesionario tiene la obligación de proporcionar la información completa y corregida si es necesario, especialmente cuando se le han señalado observaciones o deficiencias en la documentación presentada, tal como ocurrió con los inventarios de 2021 y 2022.

86. Además, la Cláusula 1.6 del Contrato de Concesión establece que las disposiciones y normas emitidas por el Regulador son de obligatorio cumplimiento para el Concesionario como el Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, notificado al Concesionario el 25 de abril de 2013, también tiene carácter obligatorio, y en él se especifica que el Concesionario debe proporcionar información y documentación que permita verificar el cumplimiento de sus obligaciones.
87. Asimismo, el artículo 6° del Reglamento de Altas y Bajas señala el contenido que debería tener los inventarios anuales, incluyendo detalles sobre el registro y el estado de conservación de los bienes. Esto refuerza la obligatoriedad del Concesionario de presentar inventarios completos y corregidos cuando se detectan deficiencias. Por lo tanto, estas disposiciones normativas refuerzan la obligación de corregir las deficiencias y subsanar las observaciones de la información presentada en los plazos establecidos, conforme al requerimiento del Regulador.
88. El argumento planteado por SURVIAL, según el cual el Regulador habría introducido normas adicionales, además del Contrato de Concesión, para justificar la obligación del Concesionario, carece de fundamento, ya que las normas en cuestión, como el Oficio Circular N° 1823-2013-GS-OSITRAN, la Ley N.º 26917, la Cláusula 1.6 del Contrato de Concesión y el artículo 6 del Reglamento de Altas y Bajas, ya fueron debidamente mencionadas en la notificación de cargos (Oficio N°00081-2024-JFI-GSF-OSITRAN, numerales 31 al 34 y oficio N°00082-2024-JFI-GSF-OSITRAN, numerales 19 al 24). En dichos oficios, se explicita de manera clara y detallada la normativa aplicable que justifica la obligación del Concesionario de subsanar las observaciones realizadas respecto a los inventarios de los años 2021 y 2022.
89. Por lo tanto, no existe una motivación indebida de las normas en la resolución impugnada, debido que, la normativa que sustenta la obligación del Concesionario fue previamente comunicada a SURVIAL en la etapa de imputación de cargos a través de los oficios antes mencionados. En este sentido, no se vulnera el derecho de defensa, pues el Concesionario tuvo la oportunidad de conocer las normas que fundamentaban la imputación y de ejercer su derecho a la defensa desde la notificación de cargos, tal como lo establece el marco normativo y procesal correspondiente.
90. En consecuencia, se advierte que se ha aplicado estrictamente el tipo infractor establecido en el artículo 67 del RIIS, debido a que las disposiciones normativas que fundamentan la obligación del Concesionario de subsanar las observaciones realizadas se encuentran establecidas tanto en el Contrato de Concesión como en el Reglamento General de Supervisión, el Reglamento de Altas y Bajas, y el Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN; por lo cual, la afirmación de la supuesta vulneración del Principio de Tipicidad debe ser desestimado.

B.2. Sobre la supuesta incorrecta valoración de la conducta: El incumplimiento imputado es una “Infracción continuada”

Argumentos del Concesionario. -

91. En este punto, SURVIAL sostiene que, en caso de que se considere válido el análisis de la GSF y el incumplimiento imputado se subsuma en el tipo infractor señalado, las conductas identificadas deben considerarse como parte de un proceso unitario, tratándolas como una única infracción continuada en lugar de dos infracciones separadas.
92. En ese sentido, sostiene que como resultado de la acumulación de los dos expedientes, ambos incumplimientos imputados correspondientes a 2021 y 2022, constituyen una única infracción de tipo continuado, y no dos infracciones diferentes, de acuerdo con lo siguiente:
- i) La ejecución de una pluralidad de actos por el mismo sujeto responsable, próximos en el tiempo, que obedezcan a una práctica homogénea en el modus operandi por la utilización

de medidas, instrumentos o técnicas de actuación similares; ii) La actuación del responsable con dolo unitario, en ejecución de un plan previamente concebido que se refleja en todas las acciones plurales que se ejecutan o con dolo continuado, que se proyecta en cada uno de los actos ejecutados al renovarse la voluntad infractora al presentarse una ocasión idéntica a la precedente; y, iii) La unidad del precepto legal vulnerado de modo que el bien jurídico lesionado sea coincidente, de igual o semejante naturaleza.

93. En consecuencia, alega que corresponde aplicar una sola multa por la comisión de una única infracción, y no dos. Por ello, sostiene que, si se considera que el Concesionario ha incurrido en la infracción del artículo 67 del RIIS, la autoridad debería calcular únicamente una multa, tomando en cuenta el Inventario Anual 2021, y omitir el cálculo relacionado con el Inventario Anual 2022, ya que de lo contrario se duplicaría el número de días del periodo, que ya están incluidos en el primero.

Análisis de los argumentos del Concesionario

94. En relación con el argumento de SURVIAL que sostiene que las conductas identificadas deben considerarse como parte de un proceso unitario, tratándolas como una única infracción continuada en lugar de dos infracciones separadas, esta Gerencia concuerda con la primera instancia en considerar las infracciones, materia de análisis, calificándolas cada una de ellas como infracciones instantáneas con efectos permanentes. En ese sentido, es pertinente citar lo indicado en las páginas 36 y 37 del IFP, el cual señala lo siguiente:

- *La doctrina define a la infracción instantánea con efectos permanentes, de la siguiente manera²¹:*

• Infracciones Instantáneas con Efectos Permanentes (llamadas también Infracciones de Estado)

*En estos casos, la infracción produce un estado de cosas contrario al ordenamiento jurídico, que se mantiene. Es el caso, por ejemplo, de la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal o la construcción sin licencia. En estos casos, aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción. No obstante, es cierto que estas infracciones generalmente exigen un «periodo consumativo», como sucede, por ejemplo, en los casos de construcción sin licencia. Se entiende que en estos casos el plazo prescriptivo empieza a correr desde el momento en que se consuma la infracción, sin importar si los efectos se mantienen en el tiempo.
(...)»*

Es así como, el Concesionario, al no subsanar las observaciones dentro de los plazos máximos otorgados por el Regulador, su incumplimiento se consumó en la fecha que debió cumplir y no lo hizo, incurriendo en una infracción instantánea con efectos permanentes, toda vez que hasta la fecha se mantiene en incumplimiento:

²¹ De acuerdo con la doctrina, los elementos que se deben acreditar para considerar a una infracción como continuada son: i) Pluralidad de actos, del mismo sujeto (importante, hay varias acciones y varias infracciones; ii) Proximidad en el tiempo; iii) Existencia plan preconcebido; iv) Unidad precepto legal vulnerado (bien jurídico igual, coincidente o semejante naturaleza).

Véase en: ALARCON SOTOMAYOR, Lucia; BUENO ARMIJO, Antonio; IZQUIERDO CARRASCO, Manuel y Manuel REBOLLO PUIG. Derecho Administrativo Sancionador. 1ra edición. Valladolid: Lex Nova, 2010, pp. 381-382.

²² Baca Oneto, Víctor Sebastian. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Derecho & Sociedad 37, pág. 268.

o Respecto al levantamiento de observaciones al Inventario Anual 2021, el 22 de setiembre de 2022, toda vez que con Oficio N° 8767-2022-GSF-OSITRAN, el Regulador, a solicitud del Concesionario le amplió el último de los plazos otorgados para el levantamiento de observaciones del Inventario Anual 2021, precisando que el plazo límite vencía el 22 de setiembre de 2022; sin embargo, pese a que el

Concesionario presentó un escrito de subsanación en la referida fecha, dicho documento no cumplió con levantar las observaciones comunicadas, manteniéndose hasta la actualidad.

o Respecto al levantamiento de observaciones al Inventario Anual 2022, el 03 de julio de 2023, toda vez que con Oficio N° 5347-2023-GSF-OSITRAN, el Regulador le otorgó al Concesionario un plazo de 15 días hábiles para el levantamiento de observaciones al Inventario Anual 2022; sin embargo, pese a que el Concesionario presentó (sic) un escrito de subsanación con fecha 03 de julio de 2023, dicho documento no cumplió con levantar las observaciones comunicadas, manteniéndose hasta la actualidad.

[El subrayado es nuestro]

95. En esa misma línea, de acuerdo con Morón Urbina “[...] En el primer supuesto, el de las infracciones instantáneas e infracciones instantáneas de efectos permanentes, la conducta infractora se consume con el acto inicial y en un determinado momento, independientemente de la extensión de los efectos de dicho acto. La voluntad infractora, en estos casos, no se manifiesta en la duración de los efectos de la conducta infractora, sino que se consume en la acción inicial, por lo que la norma ha dispuesto que el plazo de prescripción de la facultad para sancionar dicho tipo de conductas se compute desde el instante en que inició su comisión[...]”²

[El subrayado es nuestro]

96. En tal sentido, como se establece en la doctrina, las infracciones instantáneas con efectos permanentes, aunque los efectos perduren en el tiempo, se consuman en el momento en que se produce la conducta infractora. En este caso, el incumplimiento del Concesionario, al no subsanar las observaciones dentro de los plazos establecidos por el Regulador, se consumó en las fechas en que debieron cumplirse las correcciones.
97. Específicamente, el incumplimiento respecto al levantamiento de las observaciones del Inventario Anual 2021 se consumó el 22 de septiembre de 2022, cuando el Concesionario a través de la Carta INFR-SURV-2022-0750 no cumplió con levantar las observaciones dentro del plazo otorgado, conforme la evaluación realizada por el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B, a través del informe N° 0661-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, los cuales consistían en:

“4 CONCLUSIONES: Tramo 1-B: Chalhuanca - Urcos

4.1 El Contrato de Concesión establece que (cláusula 5.11) “El Concesionario está obligado a realizar y presentar al Concedente y al Regulador, los Inventarios de los Bienes de la Concesión. Los Inventarios exigidos en el Contrato son de cuatro tipos: a) Inventario Inicial; b) Inventario de Obra; c) Inventario Anual y d) Inventario Final”

4.2 Tal como se evalúa en el numeral 3 de líneas arriba, el inventario que presenta el Concesionario mantiene omisiones/incongruencias en sus registros, incumpliendo con lo establecido por el Manual de Tipificación de Elementos Viales.

4.3 Las observaciones últimas, notificadas al Concesionario con Oficio N° 07764-2022-JCRV-GSF-OSITRAN (18.ago.22), específicamente detalladas en los numerales 3.2.1 y 3.2.2, del INFORME N° 04536-2022-JCRV-GSF-OSITRAN, no fueron absueltas, tal como se verifica en el numeral 3.6 de líneas arriba. Constituyendo un incumplimiento de la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.

4.4 De la misma forma se verifica incongruencias/omisiones o información falsa, tal como se evalúa en el numeral 3.7 de líneas arriba. Constituyendo un incumplimiento de la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.

4.5 No se aprueba el inventario 2021 del Concesionario. Luego, se mantiene observado.

5 RECOMENDACIONES

5.1 El Concesionario deberá revisar en su integridad la data con que cuenta, así como **realizar y presentar un Inventario Anual** con información real de campo (el resaltado es incorporado). En tanto, se verifica un incumplimiento a la cláusula 5.11 del Contrato.

5.2 Se considere la presente evaluación”

² MORON URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General, Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444”, Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, junio 2019, p. 486.

98. Del mismo modo, ocurrió con las observaciones al Inventario Anual 2022, toda vez que, pese a que el Concesionario presentó un escrito de subsanación, Carta SUR-E2023-00613, con fecha 03 de julio de 2023, dicho documento no cumplió con levantar las observaciones comunicadas, manteniéndose hasta la actualidad, conforme la evaluación realizada por el Supervisor In Situ del Tramo N° 1B, a través del Informe N° 6883-2023-JCRV-GSF-OSITRAN, siendo que dicho requerimiento consistía en:

“4 CONCLUSIONES: Tramo 1-B: Chalhuanca - Urcos

4.1 El Contrato de Concesión establece que (cláusula 5.11) “El Concesionario está obligado a **realizar y presentar** al Concedente y al Regulador, los Inventarios de los Bienes de la Concesión. Los Inventarios **exigidos** en el Contrato son de cuatro tipos: a) Inventario Inicial; b) Inventario de Obra; **c) Inventario Anual** y d) Inventario Final”

Tal como se **evalúa** en los numerales 3.5 al 3.7 de líneas arriba, el Concesionario no realiza/presenta el Inventario Vial Anual correspondiente, incumpliendo su obligación contractual.

4.2 Las incongruencias/omisiones o información inexacta, que se verifican en el “Inventario Vial 2022” que **presenta** el Concesionario, tal como se evalúa en el numeral 3.7 de líneas arriba, demuestra las incongruencias del Inventario Anual, a que está obligado contractualmente (cláusula 5.11 del Contrato de Concesión).

4.3 La verificación de exigencia de cumplimiento de la forma/estructura y contenido establecido en el Manual de Tipificación de Elementos Viales, se encargue al Supervisor Económico, conforme se sustenta en el numeral 3.4 de líneas arriba.

No se aprueba el inventario 2022 del Concesionario.

4.4 Las observaciones, notificadas al Concesionario con Oficio N° 05347-2023-GSFOSITRAN (05.jun.23), específicamente detalladas en los numerales 3.3, **3.4, 3.5, 3.7.1, 3.7.2, 3.8**, del **INFORME N° 03092-2023-JCRV-GSF-OSITRAN**, **no fueron absueltas, tal como se verifica en el numeral 3.5, 3.6 y 3.7 de líneas arriba. Constituyendo un incumplimiento de la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.**

4.5 De la misma forma se verifica nuevas incongruencias/omisiones, tal como se evalúa en el numeral 3.7 de líneas arriba. Constituyendo un incumplimiento de la cláusula 5.11 del Contrato de Concesión.

4.6 No se aprueba el inventario 2022 del Concesionario. Luego, se mantiene observado.

5 RECOMENDACIONES

5.1 El Concesionario deberá realizar y presentar un Inventario Anual, de manera que el documento contenga información real de campo (el resaltado es incorporado). En tanto, se verifica incumplimiento a la cláusula 5.11 del Contrato.

5.2 Se considere la presente evaluación”

99. En consecuencia, conforme a lo señalado, puede apreciarse de las citas previas que cada requerimiento relativo a cada inventario (2021 y 2022) que dieron origen al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador tiene objetos y plazos de entrega distintos, lo que genera infracciones instantáneas. Por lo tanto, no se trata de una infracción continuada, sino de dos infracciones independientes que justifican la imposición de dos sanciones separadas, sin duplicar el cálculo de los días del periodo, por lo que, aplicar una sola multa por la comisión de una única infracción, y no dos, como pretende el Concesionario, se desestima.

B.3. Sobre el cálculo de la multa

Argumentos del Concesionario

100. En este punto, SURVIAL expresa disconformidad con el análisis realizado por la primera instancia en el cálculo de la multa, específicamente en lo referente al número de días de

incumplimiento. Sobre el particular, señala que no solo se ignora que las infracciones en cuestión son realmente una única infracción continuada, sino que se señala que la multa se calcula a partir del número de días de incumplimiento, con una marcada incongruencia toda vez que para el Inventario Anual del 2021 se toma como punto de partida la “presentación de la última subsanación del Concesionario” y para el Inventario Anual del 2022 se toma como punto de partida la “presentación de la primera supuesta subsanación del Concesionario”.

101. En ese sentido, considera arbitrario el que la entidad haya elegido como fecha de inicio del cómputo del plazo la fecha de presentación de la primera supuesta subsanación pese a que no existe en el Contrato de Concesión ni una regulación para la subsanación de observaciones realizadas por parte del Regulador ni mucho menos un plazo establecido para ello cuando, por último, debió considerarse la fecha de la última subsanación para el caso del Inventario del 2022, como en el caso del Inventario del 2021.
102. Por otro lado, sostiene que, dado que se trata de una infracción cuyo margen de cumplimiento está sujeto al tiempo en que la supuesta obligación era aplicable, el cálculo de la multa debe realizarse hasta el final del período correspondiente, ya que después de ese momento la subsanación se volvería materialmente imposible, razón por la cual SURVIAL considera que, el plazo no debe contarse hasta la emisión del informe de cálculo, sino hasta el final del período en el que no se cumplió con la subsanación, la cual fue requerida de manera irregular por la entidad.
103. Finalmente, SURVIAL concluye que el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración pública no es irrestricto, sino que tiene ciertos límites, como los principios generales del procedimiento administrativo y los principios especiales del procedimiento administrativo sancionador. En tal sentido, afirma que en caso de que se considere responsable al Concesionario, se debe evaluar la proporción de la sanción, tomando en cuenta tanto el alcance de la infracción como la conducta del Concesionario, en línea con el Principio de Razonabilidad establecido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Análisis de los argumentos del Concesionario

104. Con relación al argumento expresado por SURVIAL sobre el cálculo de la multa y el número de días de incumplimiento, debemos señalar, en primer lugar, que no nos encontramos ante una infracción continuada, tal como así se desarrolló en el acápite precedente, por lo que, no corresponde considerar únicamente una multa por las dos infracciones cometidas.
105. En cuanto al punto relativo a la fecha de inicio del cálculo del incumplimiento, es importante aclarar que, conforme ha sido indicado en los antecedentes del Informe Final de Procedimiento N° 00009-2025-JFI-GSF-OSITRAN, para el caso del Inventario Anual 2021, la fecha utilizada para el cómputo es la de la última subsanación presentada por el Concesionario, es decir, el 22 de septiembre de 2022 a través de la carta INFR-SURV-2022-0750, fecha en la que, a pesar de la presentación de la subsanación, aún no se habían corregido las observaciones señaladas por el Regulador. De esta forma, el cálculo de días de incumplimiento se realizó hasta la fecha de emisión del Informe Final de Instrucción (IFI).
106. En lo que respecta al Inventario Anual 2022, la fecha tomada como punto de partida es la presentación de la primera subsanación, realizada el 3 de julio de 2023 a través de la carta SUR-E2023-00613. Este es el momento en el que el Concesionario presentó su respuesta, pero es importante señalar que, posteriormente, no se presentó ninguna nueva subsanación. Este hecho justifica que el cálculo de días de incumplimiento se inicie en esa fecha y se mantenga hasta la fecha de emisión del IFI, dado que, aunque se presentó la primera (única) subsanación, las observaciones no fueron corregidas de manera efectiva.
107. En respuesta al argumento planteado por SURVIAL respecto al cálculo de la multa y el plazo hasta el cual se debe computar el incumplimiento, debemos resaltar que el cálculo de

cómputo de días de incumplimiento se realizó hasta la fecha de emisión del Informe Final de Instrucción (IFI), dado que hasta esa fecha las observaciones no fueron subsanadas adecuadamente. Por lo tanto, el cálculo de la multa tiene en cuenta el tiempo transcurrido desde la presentación de las últimas subsanaciones hasta el cierre del proceso de verificación.

108. En este sentido, la elección de las fechas para el cálculo de los días de incumplimiento, desde la fecha de la última subsanación para el Inventario 2021 y desde la primera (única) subsanación para el Inventario 2022, no es un acto arbitrario, sino que considera la presentación de las subsanaciones y la falta de corrección efectiva de las observaciones dentro del plazo estipulado para cada caso. Asimismo, el cálculo de días de incumplimiento se realizó hasta la fecha de emisión del Informe Final de Instrucción (IFI), siendo un total de 459 días calendario. Por lo tanto, la autoridad administrativa ha actuado conforme a derecho al establecer los días de incumplimiento de las infracciones y calcular la multa correspondiente.

B.4. La Resolución Impugnada es nula por su contravención a la Ley y la Constitución.

Argumentos del Concesionario

109. En este punto, argumenta que la resolución impugnada es nula, ya que contraviene tanto la normativa administrativa general como la Constitución Política del Perú, debido a que vulnera el derecho fundamental al Debido Procedimiento, lo cual de acuerdo con el artículo 10 del TUO de la LPAG, esta contravención constituye una causal de nulidad de pleno derecho, razón por la cual, se debe declarar la nulidad de la resolución impugnada y el archivo del procedimiento, sin responsabilidad para la parte del Concesionario.

Análisis de los argumentos del Concesionario

110. En relación con el argumento planteado por SURVIAL, en primer lugar, respecto al principio de tipicidad, como se ha señalado en el presente informe, no se ha interpretado de manera extensiva el tipo infractor. El incumplimiento del Concesionario respecto a la subsanación de las observaciones realizadas por Ositrán a los Inventarios de los años 2021 y 2022 está claramente establecido en el Contrato de Concesión y en la normativa aplicable. Por lo tanto, la afirmación de la supuesta vulneración del principio de tipicidad debe ser desestimada.
111. En cuanto al principio de presunción de licitud, este implica que todas las actuaciones del Concesionario deben presuponer que son lícitas, salvo que se cuente con evidencia en contrario. En este caso, se ha demostrado que el Concesionario no cumplió con la subsanación de las observaciones de Ositrán, lo cual ha sido debidamente documentado y comprobado. Por lo tanto, el procedimiento sancionador se ha basado en hechos probados, sin que exista duda razonable sobre la legalidad del acto sancionado.
112. Asimismo, en relación con el principio de razonabilidad, ha quedado demostrado que la autoridad administrativa ha actuado conforme a derecho al establecer los días de incumplimiento de las infracciones y calcular la multa correspondiente, de manera proporcional y justificada.
113. En consecuencia, es importante señalar que, en este procedimiento sancionador, la primera instancia ha actuado conforme a la normativa administrativa y la Constitución, garantizando en todo momento el respeto de los principios del debido procedimiento, como el principio de tipicidad, la presunción de licitud y el principio de razonabilidad. En ese sentido, no se ha producido ninguna irregularidad procesal que afecte el principio del debido procedimiento.

IV. CONCLUSIONES

114. En el presente procedimiento administrativo sancionador se ha aplicado estrictamente el tipo infractor establecido en el artículo 67 del RIIS, debido a que las disposiciones normativas que fundamentan la obligación del Concesionario de subsanar las observaciones realizadas se encuentran establecidas tanto en el Contrato de Concesión como en el Reglamento General de Supervisión, el Reglamento de Altas y Bajas, y el Oficio Circular N°1823-2013-GS-OSITRAN; por lo cual, la afirmación de la supuesta vulneración del Principio de Tipicidad debe ser desestimado.
115. La no subsanación de cada requerimiento relativo a los inventarios 2021 y 2022, que dieron origen al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador tiene objetos y plazos de entrega distintos, lo que genera infracciones instantáneas. Por lo tanto, no se trata de una infracción continuada, sino de dos infracciones independientes que justifican la imposición de dos sanciones separadas, sin duplicar el cálculo de los días del periodo, por lo que, aplicar una sola multa por la comisión de una única infracción, y no dos, como pretende el Concesionario, debe ser desestimado.
116. Con relación al cálculo de la multa, la elección de las fechas para el cálculo de los días de incumplimiento, desde la fecha de la última subsanación para el Inventario 2021 y desde la primera subsanación (única) para el Inventario 2022, no es un acto arbitrario, sino que considera la presentación de las subsanaciones y la falta de corrección efectiva de las observaciones dentro del plazo estipulado para cada caso. Asimismo, el cálculo de días de incumplimiento se realizó hasta la fecha de emisión del Informe Final de Instrucción (IFI). Por lo tanto, la autoridad administrativa ha actuado conforme a derecho al establecer los días de incumplimiento de las infracciones y calcular la multa correspondiente.
117. En el presente procedimiento sancionador, la primera instancia ha actuado conforme a la normativa administrativa y la Constitución, garantizando en todo momento el respeto de los principios del debido procedimiento, como el principio de tipicidad, la presunción de licitud y el principio de razonabilidad. En ese sentido, no se ha producido ninguna irregularidad procesal que afecte el principio del debido procedimiento.

V. RECOMENDACIÓN

118. Se recomienda declarar infundado el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Carretera Andina del Sur S.A.C. SURVIAL y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N°00017-2025-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
JOSÉ HÉCTOR ZEGARRA ROMERO
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-Regulatorios y Administrativos (e)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
VIVIANA MUÑOZ RUIZ
Abogado Senior de la Jefatura de Asuntos Jurídico-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 2025042131