



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: 10/04/2025
08:19:42 -0500

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Lima, 9 de abril de 2025

N° 00058-2025-GG-OSITRAN

VISTOS:

El recurso de apelación presentado por el Concesionario Tren Urbano de Lima S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-GSF-OSITRAN; y, el Informe N° 00071-2025-GAJ-OSITRAN de fecha 09 de abril de 2025, emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-GSF-OSITRAN, sustentada en el Informe N° 00028-2025-JFI-GSF-OSITRAN, se impuso a título de sanción, al Concesionario Tren Urbano de Lima S.A. (en adelante, Tren Urbano o el Concesionario) una multa ascendente a 4.92 UIT, por la comisión de la infracción prevista en el artículo 71° del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del Ositrán; atendiendo a que no cumplió los Planes de Prestación del Servicio (PPS), establecidos por el Concedente para la operación de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao en los días 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023, incumpliendo las estipulaciones previstas en la cláusula 8.3 del Contrato de Concesión del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Línea 1, Villa El Salvador - Avenida Grau - San Juan de Lurigancho, y en el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del mismo Contrato;

Que, a través del Escrito LIN-E2025-0902, el 27 de febrero de 2025, el Concesionario interpuso recurso de apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-GSF-OSITRAN;

Que, por medio del Memorando N° 00112-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 04 marzo de 2025, la Jefatura de Fiscalización de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización remitió a la Gerencia General, con copia a la Gerencia de Asesoría Jurídica, el recurso mencionado en el párrafo anterior y el expediente correspondiente, 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° 00098-2025-GG-OSITRAN, notificado el 11 de marzo 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° 00127-2025-GAJ-OSITRAN;

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica mediante el Informe N° 00071-2025-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

“IV. CONCLUSIONES

59. *Conforme el análisis realizado en el Informe Final del Procedimiento, se ha demostrado que el Concesionario incumplió con los Planes de Prestación del Servicio (PPS), específicamente al operar los trenes con headways inferiores a los 180 segundos programados, contraviniendo las decisiones emitidas por el Concedente, según lo establecido en la cláusula 8.3 y el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, por lo que dicho incumplimiento constituye una infracción tipificada en el artículo 71° del RIIS de Ositrán. En este sentido, el Regulador no ha incurrido en una interpretación extensiva o analógica del tipo infractor, sino que ha actuado conforme a las disposiciones de la LPAG y el artículo 71° del RIIS. Por lo*

Visado por: SHEPUT STUCCHI
Humberto Luis FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 10/04/2025 07:14:13 -0500

Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier
Eugenio Manuel Jose FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/04/2025 20:13:03 -0500

tanto, el argumento relativo a la vulneración del principio de tipicidad debe ser desestimado.

60. *En virtud de los hechos ocurridos el 10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023, se ha podido establecer que el Concesionario actuó de manera negligente al no adoptar las medidas de precaución necesarias para evitar las sobrecargas y las consecuentes demoras en el servicio. En ese sentido, El análisis realizado por la primera instancia evidencia que, en este caso, la culpabilidad del Concesionario no está vinculada a un incumplimiento doloso, sino a la falta de la debida diligencia y precaución que da lugar a su responsabilidad administrativa. Por lo tanto, deben desestimarse los argumentos referidos a una supuesta vulneración al principio de culpabilidad.*
61. *Queda evidenciado que, el regulador ha realizado un adecuado análisis de los hechos a efectos de garantizar que la sanción aplicada sea proporcional al incumplimiento calificado como infracción. Este análisis detallado ha tenido en cuenta todas las circunstancias que rodean la infracción, asegurando que la multa aplicada sea adecuada a la gravedad y contexto de la conducta infractora. De esta manera, se ha considerado cada factor relevante en el proceso de evaluación, con el fin de que la sanción sea justa y acorde a la normativa vigente. Por lo tanto, no se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa, ya que se ha seguido estrictamente lo establecido por la normativa y se ha considerado adecuadamente la naturaleza y circunstancias del incumplimiento.*

Que, tal como lo manifiesta la Gerencia de Asesoría Jurídica en el Informe N° 00071-2025-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 el Concesionario Tren Urbano de Lima S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-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° 00071-2025-GAJ-OSITRAN, al Concesionario Tren Urbano de Lima S.A.; asimismo, poner tales documentos en conocimiento del Ministerio de 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.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

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 2025050449

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° 00071-2025-GAJ-OSITRAN

Firmado por:
CHOCANO PORTILLO
Javier Eugenio Manuel
Jose FAU
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/04/2025
15:00:01 -0500

A : **JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO**
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° 00026-2025-GSF-OSITRAN.

Referencia : a) Memorando N° 00112-2025-JFI-GSF-OSITRAN
b) Expediente N° 202400049-PAS-OSITRAN

Fecha : 09 de abril 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° 00026-2025-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 abril de 2011, el Estado Peruano representado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Concedente), y Tren Urbano, suscribieron el Contrato de Concesión del Proyecto Especial Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Línea 1, Villa El Salvador - Avenida Grau - San Juan de Lurigancho (en adelante, el Contrato de Concesión).
3. Mediante el Informe N° 00287-2024-JCFM-GSF-OSITRAN de fecha 23 de mayo de 2024 (en adelante, Informe de Hallazgo), 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 de la cláusula 8.3 del Contrato de Concesión y del numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, con relación al Plan de Prestación del Servicio (PPS), respecto a los eventos ocurridos el 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023.
4. A través del Oficio N° 00100-2024-JFI-GSF-OSITRAN, notificado el 12 de agosto de 2024, la JFI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra del Concesionario por el Presunto incumplimiento de la cláusula 8.3 del Contrato de Concesión del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – Línea 1, Villa El Salvador - Avenida Grau - San Juan de Lurigancho, así como del numeral 1.3.3 del Anexo 7 del mismo Contrato, en el que habría incurrido la entidad prestadora Tren Urbano; por incumplimiento del Plan de Prestación del Servicio de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao los días 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023; lo cual configuraría la infracción administrativa prevista en el artículo 71 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del Ositrán, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN (en adelante, RIIS).
5. Por medio del Escrito LIN-E2024-3361 del 2 de septiembre de 2024, el Concesionario presentó sus descargos contra la imputación de cargos realizada mediante el Oficio N° 00100-2024-JFI-GSF-OSITRAN.
6. Mediante el Oficio N° 14468-2024-GSF-OSITRAN del 19 de noviembre de 2024, se le notificó al Concesionario el Informe N° 00220-2024-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 18 de

Visado por: ROSALES MAYO Christian
Juan FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/04/2025 15:54:41 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Oswaldo Jehoshua FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/04/2025 14:55:52 -0500

Visado por: NEVADO SEBASTIAN
Guillermo Dávalos FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 09/04/2025 14:36:04 -0500

noviembre de 2024, Informe Final de Instrucción (en adelante, IFI), mediante el cual se concluyó que el Concesionario habría incurrido en la infracción tipificada en el artículo 71° del RIIS; por lo cual correspondería aplicarle al Concesionario una multa ascendente a 4.92 UIT, otorgándole un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos.

7. Por medio del Escrito LIN-E2024-4965, el 3 de diciembre de 2024, el Concesionario presentó sus descargos contra lo señalado en el Informe Final de Instrucción.
8. Por medio del Informe N° 00028-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 07 de febrero de 2025, la JFI emitió el Informe Final del Procedimiento (en adelante, IFP), concluyendo que el Concesionario habría incurrido en la infracción prevista en el artículo 71° del RIIS. En ese sentido, por la comisión de la infracción antes precisada, determinó que correspondería aplicar al Concesionario una multa equivalente a 4.92 UIT.
9. A través de la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución Impugnada) de fecha 11 de febrero de 2025, sustentada en el Informe N° 00028-2025-JFI-GSF-OSITRAN y notificada al Concesionario mediante el Oficio N° 01980-2024-GSF-OSITRAN el 12 de febrero de 2025, se resolvió lo siguiente:

“Artículo Primero.- Declarar que la entidad prestadora Tren Urbano de Lima S.A. (TUL) ha incurrido en la infracción administrativa prevista en el artículo 71 del Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones (RIIS) del OSITRAN, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 009-2018-CD-OSITRAN; atendiendo a que no cumplió los Planes de Prestación del Servicio (PPS), establecidos por el Concedente para la operación de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao en los días 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023, incumpliendo las estipulaciones previstas en la cláusula 8.3 del Contrato de Concesión del Proyecto Especial del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Línea 1, Villa El Salvador - Avenida Grau - San Juan de Lurigancho, y en el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del mismo Contrato.

Artículo Segundo.- Aplicar a la entidad prestadora Tren Urbano de Lima S.A. (TUL), por la comisión de la infracción administrativa precisada en el artículo precedente, una multa de 4.92 UIT.

Artículo Tercero.- Notificar a la entidad prestadora Tren Urbano de Lima S.A. (TUL) con la presente Resolución, así como con el Informe N° 00028-2025-JFI-GSF-OSITRAN”

10. Mediante el Escrito LIN-E2025-0902, el 27 de febrero de 2025, el Concesionario interpuso Recurso de Apelación contra la Resolución de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00026-2025-GSF-OSITRAN.
11. Por medio del Memorando N° 00112-2025-JFI-GSF-OSITRAN de fecha 4 de marzo de 2025, la JFI remite 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° 00098-2025-GG-OSITRAN, notificado el 11 de marzo de 2025, 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° 00127-2025-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, competencia para resolver el recurso de apelación.

B. Análisis de los argumentos del Concesionario presentados en su recurso de apelación.

- B.1. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Tipicidad.
- B.2. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Culpabilidad.
- B.3. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Razonabilidad.

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 221¹ 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° 00098-2025-GG-OSITRAN, basado en la evaluación realizada a través del Memorando N° 00127-2025-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.
16. Dado que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 27 de febrero 2025, el plazo para resolver dicho recurso vencerá el 10 de abril de 2025.
17. Es importante señalar que, mediante el Escrito LIN-E2024-0851 presentado el 11 de marzo de 2024, el Concesionario informó que ha decidido no afiliarse a la casilla electrónica del Ositrán. Indicó que las comunicaciones que requieran atención deben enviarse a través de la Mesa de Partes Virtual (mesadeparteslineauno@lineauno.pe), y que las notificaciones de acuse de recibo (cargos) se deben dirigir al correo (tramiteslinea1@unna.com.pe). Por lo tanto, en este caso, la resolución de su recurso deberá ser notificada de manera virtual a la dirección electrónica previamente mencionada.²

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. 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.”

² **“Artículo 20. Modalidades de notificación**

B. Análisis de los argumentos del Concesionario

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

18. En este punto Tren Urbano sostiene que si bien el Regulador se encuentra facultado para sancionar cuando la Entidad Prestadora realice algún hecho tipificado en la norma, la conducta infractora debe coincidir con lo establecido, expresamente, en la tipificación, para lo cual el Regulador debe realizar una interpretación restrictiva y literal de las infracciones previstas en el RIIS.
19. En ese sentido, alega que en el análisis vertido por el Ositrán en el Descargo 1 del Informe Final del Procedimiento, se ha llevado a cabo una escueta evaluación respecto a la infracción prevista en el 71°.del RIIS.
20. Asimismo, señala que ha cumplido con el Plan de Prestación de Servicios 2023, aunque, por eventos propios de la actividad operativa o por cumplimiento de un deber legal, existen retrasos que modifican los intervalos de tiempo de los trenes, lo cual no implica el incumplimiento de las carreras programadas, ni del servicio en general, ya que los Niveles de Servicio muestran que se cumplen los indicadores contractuales establecidos en el Contrato de Concesión. Además, indica que se debe tomar en cuenta que el servicio ferroviario no es automatizado, sino que depende de factores humanos y contingencias diarias.
21. No obstante, lo señalado, resalta el numeral 1.4.4 del Anexo 7 del Contrato de Concesión que establece lo siguiente:

"1.4.4 El Regulador supervisara la calidad de la prestación del servicio controlando los Índices de calidad propuestos por el CONCESIONARIO en su Programa de Evaluación de Prestación del Servicio, el Índice de Satisfacción de los Usuarios calculado a partir de encuestas a pasajeros, y especialmente los siguientes indicadores que se definen a continuación:

(...)

Regularidad (I-Rs): Indica el porcentaje de puntualidad del servicio prestado respecto al programado. Tiene en cuenta los retrasos/avances sobre el programa en cabeceras y una estación intermedia para el servicio prestado por todos los trenes. No se tendrán en cuenta los retrasos y los tiempos en caso de un servicio interrumpido por averías que no haya podido finalizar. Se calculará por medias móviles de dos (2) meses. Para el pago trimestral se realizará una media de los tres meses correspondientes a la liquidación."

22. En ese sentido, señala que en los 3 días que son materia del presente supuesto presunto incumplimiento, en lo que respecta a los Niveles de Servicio, el Concesionario cumplió con todos los niveles de servicio, razón por la cual intentar aducir que el Concesionario no cumplió con el plan de prestación de servicios sería un ilógico, ya que para cumplir con los Niveles de Servicios como se muestran anteriormente, hay que cumplir con el Plan de Prestación de Servicios, dado que no existe el uno sin el otro.
23. En tal sentido, Tren Urbano concluye que, el Regulador lejos de proceder en observancia del principio de tipicidad, que prohíbe la interpretación extensiva o analógica de los tipos infractores, en el Informe Final del Procedimiento se realizó un análisis que contraviene

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

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

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

(...)"

las disposiciones de la LPAG y el artículo 71° del RIIS, lo cual evidencia una contravención al principio de tipicidad, a pesar de que se demostró que la conducta del Concesionario no se subsume en el tipo infractor del artículo 71° del RIIS, ya que cumplió con el Plan de Prestación de Servicios, por lo que solicita declarar fundado el recurso de apelación y archivar el procedimiento administrativo sancionador.

Análisis de los argumentos del Concesionario

24. En relación con el argumento del Concesionario acerca de la presunta vulneración al Principio de Tipicidad, esta Gerencia considera necesario mencionar el numeral 38 del IFP, que establece lo siguiente:

“38. Expuesto lo anterior, resulta necesario reiterar lo que se indicó expresa y textualmente en el Informe Final de Instrucción, en el cual se indicó que:

- 38.1. El tipo infractor cuya comisión se imputa al Concesionario, previsto en el artículo 71 del RIIS del OSITRAN:*

CAPÍTULO X - INFRACCIONES RELATIVAS AL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES O DECISIONES DE OSITRAN O DEL CONCEDENTE

ARTÍCULO 71.- INCUMPLIR LAS DISPOSICIONES O DECISIONES DEL OSITRAN O DEL CONCEDENTE

LA ENTIDAD PRESTADORA QUE NO CUMPLA LAS DISPOSICIONES O DECISIONES EMITIDAS POR EL OSITRAN, EL CONCEDENTE O TERCEROS DEBIDAMENTE AUTORIZADOS, CONFORME AL CONTRATO DE CONCESIÓN, A LA DISPOSICIÓN O A LA REGULACIÓN DEL OSITRAN O A LA NORMATIVA APLICABLE, INCURRIRÁ EN INFRACCIÓN LEVE.

(Los subrayados son nuestros)

- 38.2. Calza en el proceder de TUL bajo análisis, por cuanto:*

- *LA ENTIDAD PRESTADORA, para lo que debe tenerse en cuenta la disposición contenida en el literal a) del inciso 3.2 del artículo 3 de 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 sus modificatorias), conforme a la cual entidades prestadoras son “aquellas empresas o grupo de empresas, públicas o privadas que realizan actividades de explotación de infraestructura de transporte de uso público”.*

Es decir, en el presente caso, la entidad prestadora es Tren Urbano de Lima S.A., empresa concesionaria que tiene la titularidad de la operación y explotación de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao en virtud del Contrato de Concesión suscrito en su oportunidad con el Estado Peruano. Es TUL la que ejecuta -y debe ejecutar- todas las actividades propias e inherentes a la mencionada concesión, en cumplimiento de lo dispuesto por el segundo párrafo de la cláusula 2.12 del Contrato de Concesión, en virtud del cual “la obligación principal del Concesionario es la prestación del Servicio de transporte de manera segura, puntual y confiable a los pasajeros, Usuarios del Sistema Eléctrico de Transporte Público de Pasajeros de Lima y Callao”.

En este sentido, es importante tener en cuenta las siguientes estipulaciones contenidas en el Contrato de Concesión, las cuales fueron insertadas en el Oficio de Imputación de Cargos:

SECCIÓN VIII: EXPLOTACIÓN DE LA CONCESIÓN

Derechos y Deberes del CONCESIONARIO

- 8.1. La Explotación por el CONCESIONARIO constituye un derecho, en la medida que es el mecanismo mediante el cual el CONCESIONARIO recuperará su inversión, así como un deber, en la medida en que el*

CONCESIONARIO está obligado a la Conservación de los Bienes de la Concesión y prestar el Servicio a los Usuarios dentro de los Niveles de Servicio especificados en el Anexo 7 del presente Contrato y cumpliendo con las Leyes Aplicables.

El CONCESIONARIO tiene derecho a disponer la organización del Servicio y a tomar las decisiones que considere más convenientes para su adecuada operación y funcionamiento, respetando los términos y condiciones del presente Contrato y las Leyes Aplicables.

Es deber del CONCESIONARIO, dentro de los límites del Contrato, responder por los actos u omisiones del personal a cargo de la Explotación o de los contratistas que el CONCESIONARIO decida contratar.

El CONCESIONARIO tiene derecho a explotar directa o indirectamente los Bienes de la Concesión, el Servicio y los Servicios Complementarios que crea conveniente, de acuerdo a lo establecido en este Contrato, en las Bases y Leyes Aplicables. Este derecho implica la libertad del CONCESIONARIO en la gestión y conducción del negocio, lo cual incluye pero no se limita, a la administración y mantenimiento de la infraestructura, a la libertad de subcontratar servicios, la libertad de escoger al personal que contrate y la libertad de decisión comercial, dentro de los límites contenidos en el presente Contrato, las Bases y las Leyes Aplicables. En tal sentido, el CONCESIONARIO es el único titular y responsable de los resultados económicos y de los riesgos que deriven de ello.

Libre decisión comercial y riesgos

8.23. El CONCESIONARIO tiene derecho a la Explotación, de acuerdo a lo establecido en este Contrato, en las Bases y en las Leyes Aplicables. Este derecho implica la libertad del CONCESIONARIO en la gestión y conducción del negocio, lo cual incluye, pero no se limita, a la administración y Conservación de los Bienes Concesión, a la libertad de subcontratar servicios, la libertad de escoger al personal que contrate y la libertad de decisión comercial, dentro de los límites contenidos en el presente Contrato, las Bases y las Leyes Aplicables. En tal sentido, el CONCESIONARIO es el único titular y responsable de los resultados económicos y de los riesgos relacionados a las decisiones que tome respecto a la Explotación y lo establecido en el Contrato.

(Los subrayados son nuestros)

Como se observa, de acuerdo con lo convenido expresamente por las partes del Contrato de Concesión, TUL es responsable por los actos y omisiones en que incurra su personal; lo que incluye, por supuesto, la responsabilidad por los errores en que, por negligencia (como se examina más adelante), pudiesen incurrir. Asimismo, TUL es el único responsable de los riesgos relacionados a las decisiones que adopte, con relación a la explotación y a lo establecido en el Contrato.

- NO CUMPLIÓ LAS DECISIONES EMITIDAS POR EL CONCEDENTE, CONFORME AL CONTRATO DE CONCESIÓN, punto en el cual debe tenerse en cuenta lo consignado en el Oficio de Imputación de Cargos y con anterioridad en el presente Informe, en el sentido que:
 - El Concesionario no cumplió con los Planes de Prestación del Servicio (PPS) aprobados por el Concedente, mediante Oficio N° 0377-2023-MTC/119 del 13 de febrero de 2023 (vigente el 10 de marzo de 2023) y Oficio N° 1875-2023-MTC/19.02 del 11 de junio de 2023 (vigente el 15 de agosto de 2023 y el 06 de noviembre del mismo año); siendo que en ambos Planes se estableció, para las franjas horarias precisadas en el párrafo inmediatamente anterior, que el headway o intervalo de paso que debía respetarse para la circulación de los trenes era de 3 minutos (equivalentes a 180 segundos).

En este punto debe añadirse que, en su escrito de descargos respecto del Informe Final de Instrucción (IFI), el Concesionario ha admitido el incumplimiento de los PPS en las fechas antes indicadas, conforme consigna en el numeral 3.10 (página 6) del Escrito LIN-E2024-4965, y se ha reseñado en el numeral 31.3 del presente Informe.

- Así, el Concesionario ha incumplido lo establecido por:
 - la cláusula 8.3. del Contrato de Concesión, conforme a la cual el Concesionario “el Concesionario deberá cumplir con las disposiciones del Contrato, la planificación y la programación de la operación aprobadas por el Concedente”; y
 - el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del mismo Contrato, de acuerdo con el cual “el Concesionario está obligado a cumplir estrictamente el Plan de Prestación del Servicio aprobado, desde el inicio de la Explotación hasta el término del Plazo de la Concesión”; siendo que “no serán aceptables políticas o prácticas de prestación de servicio que produzcan defectos o daños a las personas, instalaciones o material rodante”.
- **INCURRIRÁ EN INFRACCIÓN LEVE;** prevista, precisamente, en el artículo 71 del RIIS del OSITRAN.

Por tanto, se cumple con el principio de Tipicidad”

25. A partir del análisis realizado en el IFP, se aprecia que el Regulador ha llevado a cabo un proceso adecuado de subsunción, evaluando si la conducta del Concesionario se ajusta a la infracción imputada, toda vez que al haberse demostrado que el Concesionario incumplió con los Planes de Prestación del Servicio (en adelante, PPS), específicamente por haber realizado las operaciones comerciales de los trenes con headways inferiores a los 180 segundos programados en el PPS, no cumplió con las decisiones emitidas por el Concedente a través de la cláusula 8.3 y el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, lo cual constituye la infracción tipificada en el artículo 71° del RIIS de OSITRAN.
26. En relación con el argumento sobre el análisis vertido por el Ositrán en el Descargo 1 del IFP, mediante el cual sostiene que se ha llevado a cabo una escueta evaluación respecto a la infracción prevista en el 71° del RIIS, se debe precisar que el análisis realizado en el informe no solo evalúa los hechos y los descargos presentados, sino que también se apoya en los resultados de la supervisión administrativa llevada a cabo por la Jefatura de Contratos Ferroviarios y del Metro de Lima y Callao (en adelante, JCFM).
27. En efecto, la evaluación de los medios probatorios recogidos y analizados a través del Informe de Hallazgo N° 00287-2024-JCFM-GSF-OSITRAN, respaldan la conclusión de que el incumplimiento de los PPS no obedeció a un caso fortuito ni a una fuerza mayor, sino que por el contrario, los eventos ocurridos los días 10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023, que incluyeron la sobrecarga en el sistema eléctrico, fueron causados por un proceder negligente del Concesionario al no cumplir con los headways establecidos en el PPS, lo cual generó la acumulación de trenes y la sobrecarga del sistema eléctrico. Esta falta de diligencia fue identificada como la causa raíz de los incidentes, lo que evidencia que el análisis no fue superficial ni escueto, sino detallado y basado en una rigurosa evaluación de los hechos. Por lo tanto, el análisis realizado por el Ositrán es válido y respalda adecuadamente las conclusiones del IFP, en ese sentido, la acusación de un análisis escueto carece de fundamento.
28. Por otro lado, aunque el Concesionario ha señalado que ha cumplido con el PPS, justificando los retrasos como eventos propios de la actividad operativa o como resultado de un deber legal, esta argumentación no exime su responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en los PPS aprobados por el Concedente. Los factores

operativos, demoras por situaciones imprevistas o factores humanos, no justifican el incumplimiento de los PPS, ya que se espera que el Concesionario disponga de mecanismos y medidas preventivas para mitigar el impacto de tales contingencias y cumplir con los tiempos establecidos, o en su defecto, tomar las acciones correctivas necesarias de forma oportuna para evitar que las demoras comprometan la operatividad del sistema.

29. Finalmente, es fundamental abordar las aseveraciones contenidas en la referencia al numeral 1.4.4 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, y en particular, a la afirmación del Concesionario de que cumple con los Niveles de Servicio establecidos, razón por la cual considera que sería contradictorio afirmar que no está cumpliendo con el PPS, dado que el cumplimiento de los Niveles de Servicio está directamente vinculado al cumplimiento del PPS. Al respecto, debe indicarse, tal como ha sido señalado en la primera instancia, el análisis realizado por el Ositrán no aborda el cumplimiento de los Niveles de Servicio establecidos en el Contrato de Concesión, sino que se enfoca únicamente en el incumplimiento de los PPS correspondientes a los días 10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023.
30. Además, si bien el Concesionario está obligado a cumplir con los Niveles de Servicio contractualmente establecidos, no lo faculta para omitir el cumplimiento de otras obligaciones contractuales, incluyendo el cumplimiento de los PPS previstos en la cláusula 8.3 y el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión.
31. En este contexto, no es ilógico sostener que el Concesionario no ha cumplido con el Plan de Prestación de Servicios, dado que, en este caso, al haberse demostrado que el Concesionario operó los trenes con intervalos de tiempo (headways) inferiores a los establecidos en el PPS, se generó una acumulación excesiva de trenes, provocando sobrecargas en el sistema eléctrico y la interrupción del suministro eléctrico por varios minutos, lo cual contraviene las exigencias contractuales mencionadas, independientemente de si los indicadores de los Niveles de Servicio muestran conformidad.
32. En tal sentido, a partir del análisis realizado en el IFP, se ha demostrado que el Concesionario incumplió con los Planes de Prestación del Servicio (PPS), específicamente al operar los trenes con headways inferiores a los 180 segundos programados en el PPS, contraviniendo las decisiones emitidas por el Concedente, según lo establecido en la cláusula 8.3 y el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, por lo que dicho incumplimiento constituye una infracción tipificada en el artículo 71° del RIIS de Ositrán. En este sentido, el Regulador no ha incurrido en una interpretación extensiva o analógica del tipo infractor, sino que ha actuado conforme a las disposiciones del TUO de la LPAG y el artículo 71° del RIIS. Por lo tanto, el argumento relativo a la vulneración del Principio de Tipicidad debe ser desestimado.

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

33. Al respecto, Tren Urbano sostiene que conforme al TUO de la LPAG establece que la responsabilidad administrativa es subjetiva, lo que implica que, para determinar la responsabilidad del presunto infractor, es necesario que la Entidad realice un juicio de reproche y evalúe si el administrado actuó con dolo o, cuando menos culpa. Sin embargo, indica que en el Informe Final del Procedimiento no se observa un análisis adecuado de la culpabilidad del Concesionario, lo que impide determinar su responsabilidad y afecta al principio de culpabilidad.
34. Asimismo, afirma que la Gerencia de Supervisión y Fiscalización ha realizado una escueta evaluación, simplemente transcribiendo lo expuesto en el Informe Final de Instrucción, sin llevar a cabo un análisis sobre los descargos del Concesionario ni pronunciarse sobre los alegatos presentados en defensa, y mucho menos ha tomado postura sobre las

circunstancias y pruebas presentadas por Tren Urbano de Lima en el procedimiento sancionador.

35. En ese sentido, indica que en el Descargo del Informe Final del Procedimiento el OSITRAN señala lo siguiente:

“En línea con lo antes expresado, se aprecia que TUL habría actuado de manera negligente (culposa) al no haber cumplido con los Planes de Prestación del Servicio aprobados por el Concedente, mediante Oficio N° 0377-2023-MTC/119 del 13 de febrero de 2023 (vigente el 10 de marzo de 2023) y Oficio N° 1875-2023-MTC/19.02 del 11 de junio de 2023 (vigente el 15 de agosto de 2023 y el 06 de noviembre del mismo año); siendo que en ambos Planes se estableció, para las franjas horarias precisadas en el párrafo inmediatamente anterior, que el headway o intervalo de paso que debía respetarse para la circulación de los trenes era de 3 minutos (equivalentes a 180 segundos).”

(El énfasis es nuestro)

36. Siguiendo en ese contexto en los días 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023, Tren Urbano alega que no ha incumplido el Plan de Prestación de Servicio, debido a que los trenes salieron de las estaciones cabeceras cumpliendo un horario establecido en el itinerario aprobado por el Concedente. Sin embargo, precisa que la operación de la Línea 1, depende de la intervención del factor humano durante el manejo del sistema de control de tráfico (CTC), a razón de las particularidades propias del servicio y al ser este regulado por horarios, cumpliendo el indicador de Regularidad que mide el porcentaje de puntualidad del servicio prestado respecto a lo programado. En línea con lo mencionado y con el propósito de recuperar las demoras que se generan en el servicio, el Sistema de Control de Tráfico (CTC) permite la circulación de trenes con señales apagadas, que reduce los intervalos de paso y posibilita la recuperación de horario, sin poner en riesgo la seguridad de la operación.
37. En ese sentido, considera pertinente acotar que el flujo de carga del sistema eléctrico de Línea 1 no puede ser analizado superficialmente y mucho menos reducirlo a una simple suma aritmética, dado que el movimiento de trenes entre estaciones produce un comportamiento dinámico de corriente, producto del arranque, aceleración, desaceleración y detención de trenes a lo largo de todas las estaciones. Es por ello que realizó un análisis del flujo de carga en estado transitorio para el sistema eléctrico de Línea 1 a fin de optimizar la operación segura del sistema eléctrico y evitar eventos que no corresponden a una sobrecarga o falla eléctrica, esto se informó al Regulador mediante Carta N° LIN-E2024-3771 del 11.10.2024 y los resultados del estudio se compartieron mediante Carta N° LIN-E2025-0060 del 02.01.2025.
38. Es por ello, que sostiene que no se puede considerar un actuar negligente por parte del Concesionario, ya que el Plan de Prestación de Servicios lo cumplió a cabalidad, si bien puede haber ocurrido que por un tema ajeno a su voluntad se modificaron los intervalos de paso, esto no quiere decir por ningún motivo que el Concesionario incumplió dolosamente con sus obligaciones.
39. Además, sostiene que se debe tener presente que, en los procedimientos sancionadores, la responsabilidad administrativa es subjetiva, lo que significa para determinar la comisión de una infracción no resulta suficiente analizar si la conducta del administrado es contraria a una norma u obligación prevista en el marco de una infracción administrativa, sino que también se debe analizar si en la conducta del sujeto existió dolo o cuando menos culpa. Sin embargo, sostiene que, al revisar el análisis de culpa realizado por el Regulador, se observa que éste ha adoptado un enfoque de responsabilidad objetiva. Asimismo, sostiene que para establecer la culpa, no es suficiente identificar una norma de cuidado (que le es exigible); sino, que se requiere que el sujeto, conociendo su obligación, haya podido evitar el incumplimiento observando un debido cuidado (diligencia).

Análisis de los argumentos del Concesionario

40. De manera previa a responder las alegaciones del Concesionario, conviene precisar algunos aspectos respecto a la imputación subjetiva en materia administrativa sancionadora o, en otras palabras, el principio de culpabilidad administrativa.

41. Sobre el particular, el artículo 248 del TUO de la LPAG señala lo siguiente:

“La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

10. Culpabilidad. - La responsabilidad es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva”.

42. En cuanto a la culpa (imprudencia o falta de diligencia), la doctrina³ ha señalado que este elemento comprende la exigencia de “un deber de cuidado que personalmente le era exigible y cuyo resultado debía haber previsto”, o como se expresa en otros términos “la culpa consiste en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse”. Se resalta que no puede prescindir del requisito de «la posibilidad de evitar el resultado», por la razón de que el Derecho no puede exigir nunca cosas imposibles.

43. De acuerdo con la doctrina predominante del Principio de Culpabilidad establecido en el TUO de la LPAG, en lo que respecta a las personas jurídicas, su aplicación requiere evaluar si en el caso específico se ha producido una violación del deber de precaución, falta de diligencia o la omisión de medidas necesarias que pudieran haber prevenido la comisión de infracciones⁴.

44. Al respecto, el Concesionario alega haber acreditado que actuó con la debida diligencia que exigía la naturaleza de la obligación. Al respecto, conviene citar el análisis del cumplimiento del Principio de Culpabilidad realizado en el numeral 39.2 del IFP:

(...)

b) Sobre el particular, debe expresarse que, con relación a los mencionados eventos, en la supervisión administrativa se determinó, respecto del evento del 10 de marzo de 2023, que en el Reporte Diario de Operación N° GO-TRA-1-RD-069-2023 el Concesionario indicó lo siguiente:

(...)

La JCFM estima que la Causa-Raíz del evento habría sido la falta de diligencia del Concesionario al acumular una mayor cantidad de trenes en la zona eléctrica involucrada, generado con ello el incremento de las corrientes, producto de la coincidencia de tracción de estos trenes; situación advertida porque el Concesionario habría operado comercialmente los trenes con un intervalo de paso menor al programado, lo que produjo que se excediera la capacidad nominal del sistema, originando con ello la actuación de las protecciones eléctricas en el evento ocurrido el 10 de marzo de 2023.

Asimismo, la Jefatura de Contratos expresa que la mencionada acumulación de los trenes en la zona eléctrica del evento obedecería a una operación comercial con un intervalo de paso de los trenes menor a los 180 segundos, establecidos en el documento de diseño N° 1853-SIE-AET-GAE-TRG-SIM-87759 Simulación del Sistema Eléctrico DC, el cual define la capacidad del sistema eléctrico a partir de una simulación del servicio de los trenes en operación normal (todas las SER en servicio e intervalo de 180 segundos) y en contingencia (una SER en falla en intervalo de 240 segundos). Esta simulación ha determinado que el consumo de los trenes, en una operación normal (con un intervalo de paso de 180 segundos), comparados con las capacidades nominales y de sobrecarga, comprueba que el sistema es capaz de soportar la carga de tracción.

³ NIETO GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. 5ta edición. Madrid: Tecnos, 2012, p. 341.

⁴ Juan Carlos Morón Urbina. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General”. Tomo II, 14ta Edición. Gaceta Jurídica. Lima 2019. Pág. 458.

Además, la JCFM (unidad de organización del OSITRAN a la cual se ha asignado la supervisión de las operaciones de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao, dentro del ámbito de competencia de este Organismo Regulador) considera que el Concesionario habría operado comercialmente tres (03) trenes (T25, T12 y T10), en una zona eléctrica, con un headway inferior a los 180 segundos programado en el PPS para el año 2023, cuya tracción simultánea incrementó la corriente a un valor de falla de 6002 A, lo cual habría provocado el disparo de los interruptores extra rápidos que tienen un umbral de disparo de 6000 A, produciendo un defecto en el sistema eléctrico al interrumpirse el suministro eléctrico en la SER 05 Villa María y en la SER 08 Atocongo.

c) Con relación al evento del 15 de agosto de 2023, mediante el Reporte Diario de Operación RDO N° GO-TRA-1-RD-227-2023, el Concesionario indicó lo siguiente:
(...)

De acuerdo con la evaluación efectuada por la JCFM, el Concesionario no habría ejecutado el itinerario de trenes el día 15 de agosto de 2023, en la franja horaria de 17:07 - 20:22, de acuerdo con el PPS aprobado para el año 2023, vigente del 12 de junio al 30 de noviembre de 2023, aprobada por el Concedente mediante el Oficio N° 1875-2023-MTC/19.02 de fecha 11 de junio de 2023.

La Jefatura de Contratos expresa que la acumulación de trece (13) trenes entre las estaciones de Bayóvar y Caja de Agua, sin respetar el headway programado, habrían generado coincidencias de tracción entre ellos, que originó el incremento de las corrientes que causaron la actuación de las protecciones eléctricas, por lo que la Causa-Raíz del evento habría sido la falta de diligencia por parte del Concesionario en el cumplimiento de la programación del PPS para el año 2023 y sus parámetros de servicio.

En ese sentido, la JCFM considera que las corrientes de tracción simultánea producidas por la acumulación de los trece (13) trenes en la zona del evento, circulando con un headway inferior a los 180 segundos, se incrementaron a valores de falla de 700 A, lo que habría provocado el disparo de los interruptores MT que, como se ha mencionado, tienen un umbral de disparo de 592 A.

d) Con relación al evento del 06 de noviembre de 2023, en el Reporte Diario de Operación RDO N° GO-TRA-1-RD-310- 2023 el Concesionario informó lo siguiente:
(...)

La JCFM expresa que, concluido el simulacro, la reanudación de la marcha de los dieciocho (18) trenes ubicados en la zona del evento, desde la estación GAM hasta el Patio Maniobras BAY, generó coincidencias de tracción entre ellos, que, originó el incremento de las corrientes que causaron la actuación de las protecciones eléctricas. Por tal razón, la Jefatura de Contratos considera que la Causa-Raíz del evento fue la falta de diligencia, por parte del Concesionario, en el cumplimiento del PPS para el año 2023, vigente del 12 de junio al 30 de noviembre de 2023 en el que, el intervalo de paso aprobado en la franja horaria de 17:07 - 20:22, dentro de la cual ocurrió el evento, fue de tres (03) minutos (180 segundos).

En este punto, la JCFM afirma que el Concesionario no habría sido diligente en tomar las medidas restrictivas para la reanudación de la marcha de los dieciocho (18) trenes que, por motivos del simulacro, se ubicaron en la zona donde se produjo el evento; sino que, más bien, aun teniendo conocimiento del programa del PPS aprobado, habría reanudado la marcha de los trenes simultáneamente, sin respetar el headway programado, provocando coincidencias de tracción entre ellos.

La Jefatura de Contratos precisa que los relés de protección con retardo de tiempo, de los interruptores MT 52-P2 de la SEAT BAY y 52-L4 de la SER BAY, se encuentran calibrados con una corriente de ajuste de 592 A, dial 0.43, acorde con los documentos 1853-SIE-AET-GAE-TRG-INF-87760_0A Estudio de Flujo de Carga en MT y Revisión de los parámetros de ajuste de las protecciones del sistema de alimentación eléctrica – Línea 1 y tal como lo confirma el Concesionario -del seteo encontrado en campo- en el Numeral 9 Grupos de parámetros del Anexo 02 del Informe N° GOP-ING-0-LOO151-2023, remitido mediante Carta N° LIN-E2023-03937. Agrega que las corrientes de tracción simultánea producidas por la acumulación de los dieciocho (18) trenes en la zona del evento, circulando con un headway inferior a los 180 segundos, se incrementaron a valores de falla de L1= 890 A, L2=900 A, L3= 890 A, lo que

provocó el disparo de los interruptores MT que, como se ha mencionado, tienen un umbral de disparo de 592 A.

e) Como se observa, los tres (3) eventos tienen en común la sobrecarga eléctrica que se habría producido en cada caso; la cual, de acuerdo con la evaluación técnica llevada a cabo por la JCFM, se debería a una actuación negligente del Concesionario. Es decir que, en este caso TUL no habría actuado con dolo; sino, más bien, con culpa.

En este punto, habría que tener en cuenta, en primer lugar, qué se entiende por negligencia, conforme al Diccionario de la Real Academia Española (DRAE)18:

negligencia

Artículo	Del lat. <i>negligentia</i> .
Sinónimos o afines	
Antónimos u opuestos	
1. f. Descuido, falta de cuidado.	
	Sic.: descuido, desidia, desatención, despiste, deslíz, inadvertencia, imprudencia, temeridad, omisión, olvido.
	Avt.: diligencia, atención, preocupación, cuidado.
2. f. Falta de aplicación.	
	Sic.: abandono, desgana, desinterés, indolencia, apatía, dejadez.
	Avt.: diligencia, atención, preocupación, cuidado.

En ese orden de ideas, debe mencionarse que el descuido, la falta de cuidado y la falta de atención por parte de la entidad prestadora -es decir, su proceder con negligencia- se aprecia en los tres (3) eventos cuya ocurrencia, en el año 2023, ha dado lugar a la instauración del presente procedimiento sancionador.

f) En efecto, conforme se ha consignado con anterioridad, se puede hacer referencia a la culpabilidad de una persona jurídica cuando “ha omitido la adopción de las medidas de precaución que le son exigibles para garantizar un desarrollo ordenado y no infractor de la actividad relativa al hecho de la empresa” (cita de Baca Oneto); debiendo tenerse en cuenta que “la culpa consiste en no haber previsto lo que debía preverse y en no haber evitado lo que debía evitarse” (cita de Nieto García).

En el presente caso, se aprecia que en los tres (3) eventos fue personal de TUL el que adopta decisiones que derivaron en las sobrecargas que se produjeron el 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023, ocasionando demoras en 69, 35 y 10 carreras, respectivamente. Es decir, más de cien (100) carreras demoradas, porque TUL no tomó las medidas de precaución que le son exigibles, en su condición de empresa concesionaria de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao, para evitar que se produzcan tal número significativo de carreras demoradas.

En este punto, es importante precisar que la consecuencia del proceder negligente - más de 100 carreras demoradas- fue un punto decisivo para la instauración y prosecución del presente Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). Es evidente que ninguna actividad con participación de seres humanos puede llevarse a cabo con el 100% de efectividad; más, no por eso debe dejar de evaluarse -y eventualmente sancionarse- el proceder negligente de una empresa de la cual se espera que actúe con el expertise esperado para enfrentar las situaciones que se produzcan, para que las consecuencias sean (según el caso) mínimas o inexistentes; expertise exigido no sólo para el otorgamiento de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao, sino también adquirido en los años que viene operando el mencionado sistema de transporte masivo.

En ese sentido, circunstancias como las que refiere TUL en su escrito de descargos, como la atención médica de un usuario, pueden presentarse -y de hecho se presentan- todos los días, por lo que no pueden ser invocadas para justificar el considerable número de carreras demoradas. Lo mismo debe expresarse respecto del argumento de la obligatoriedad de atender un simulacro de sismo y/o tsunamis, como

circunstancia justificativa o exculpatoria del proceder del Concesionario; cuando, en un país como el Perú, de alta actividad sísmica, la ejecución de tales simulacros es constante y necesaria, por lo que la entidad prestadora está en la obligación de tomar las medidas del caso para que la afectación del servicios sea mínima, máxime considerando que dichos simulacros son programados con bastante antelación.
(...)

[Subrayado agregado]

45. En base a lo señalado en el IFP, se puede apreciar que, en virtud de los hechos ocurridos en los eventos del 10 de marzo, 15 de agosto y 06 de noviembre de 2023, se ha evidenciado un proceder negligente por parte del Concesionario, quien no adoptó las medidas de precaución necesarias para evitar las sobrecargas producidas y las consecuentes demoras en el servicio. Esta falta de diligencia, reflejada en la acumulación de trenes y el incumplimiento de los intervalos establecidos en el Plan de Programación de Servicios (PPS), resultó en la demora de más de 100 carreras, afectando la calidad del servicio.
46. En este contexto, la culpabilidad de una persona jurídica se configura cuando la entidad omite adoptar las medidas necesarias que le son exigibles para prevenir la comisión de una infracción. En este caso, se observa que, en los tres eventos ocurridos (10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023), el personal de Tren Urbano no tomó las medidas para evitar o minimizar las sobrecargas que se produjeron en el sistema, resultando en demoras de 69, 35 y 10 carreras, respectivamente. En total, más de cien carreras fueron afectadas debido a que TUL no adoptó las medidas preventivas necesarias, a pesar de su responsabilidad como concesionaria de la Línea 1 del Metro de Lima y Callao.
47. Además, se ha señalado que la experiencia y el expertise acumulado por el Concesionario a lo largo de los años de operación del sistema deberían haberle permitido identificar y mitigar adecuadamente los riesgos asociados a la acumulación de trenes y garantizar el cumplimiento de los intervalos de paso establecidos en el Plan de Programación de Servicios (PPS), evitando así la ocurrencia de estos eventos y sus consecuencias.
48. Como se puede apreciar, el IFP analiza la conducta del Concesionario y señala las razones por las cuales se le atribuye al Concesionario una responsabilidad subjetiva, a título de culpa, derivada de una falta de la diligencia debida para el cumplimiento de sus obligaciones referidas a los intervalos de paso establecidos en el Plan de Programación de Servicios. En efecto, aunque el Concesionario subraya que no incumplió sus obligaciones, la responsabilidad administrativa en este contexto se basa en la falta de la debida diligencia en la ejecución de las operaciones. Según lo indicado en el análisis de la primera instancia, lo que se atribuye al Concesionario no es la intención de incumplir, sino la falta de la debida precaución y de medida para prevenir los riesgos asociados a la acumulación de trenes. Este proceder negligente, que se traduce en la incapacidad de identificar y mitigar los riesgos, es lo que configura la culpa.
49. En tal sentido, en virtud de los hechos ocurridos el 10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023, se ha podido establecer que el Concesionario actuó de manera negligente al no adoptar las medidas de precaución necesarias para evitar las sobrecargas y las consecuentes demoras en el servicio. En ese sentido, El análisis realizado por la primera instancia evidencia que, en este caso, la culpabilidad del Concesionario no está vinculada a un incumplimiento doloso, sino a la falta de la debida diligencia y precaución que da lugar a su responsabilidad administrativa. Por lo tanto, deben desestimarse los argumentos referidos a una supuesta vulneración al principio de culpabilidad.

B.3. Sobre la supuesta vulneración al Principio de Razonabilidad.

50. En este punto, Tren Urbano sostiene que, en caso de que la Gerencia General considere que el Concesionario ha incurrido en una infracción conforme al artículo 71° del RIIS, resulta crucial que el Regulador aplique el principio de razonabilidad al imponer la sanción

correspondiente, dado que todas las actuaciones en procedimientos administrativos, especialmente en los procedimientos sancionadores, deben ajustarse a los principios establecidos en la LPAG, destacando el principio de razonabilidad como un principio esencial tanto en el marco general del procedimiento administrativo como en el contexto específico de los procedimientos sancionadores. Dicho principio exige que la Administración Pública realice un exhaustivo análisis a efectos de que la sanción a ser aplicada resulte proporcional al incumplimiento calificado como infracción, bajo un análisis detallado para que la sanción aplicada sea proporcional al incumplimiento.

51. En ese sentido, cuestiona algunos puntos del Informe Final del Procedimiento conforme se detalla a continuación:

- **Respecto al beneficio resultante de la comisión de la infracción**

- *Sobre este punto es importante mencionar que no es cierto que haya un beneficio económico por modificar el Plan de Prestación de Servicios respecto a los intervalos de paso, este se cumple de acuerdo a los Niveles de Servicio.*

52. Asimismo, sostiene que la medida que el Regulador elija, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, debe estar equilibrada con las circunstancias que rodean la comisión de la infracción, ya que así también lo ha indicado el Regulador en el Informe Final de Procedimiento donde se señala lo siguiente: respecto a obstaculizar la acción de las autoridades, el Concesionario no ha obstaculizado la acción de las autoridades; sobre cometer la infracción para cometer otra, aclara que no existe evidencia de que el Concesionario haya cometido la infracción con el propósito de ocultar otra conducta sancionable; y en relación con rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros u otra circunstancia agravante, subraya que, según los descargos presentados por el Concesionario, no se evidencia que haya intentado rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros.
53. Finalmente, por las razones expuestas, afirma que no se observa un análisis adecuado conforme al principio de razonabilidad establecido en la LPAG y el RIIS. En consecuencia, debe dejarse sin efecto la Resolución, ya que vulnera el principio de razonabilidad, previsto en el inciso 3 del artículo 248° de la LPAG.

Análisis de los argumentos del Concesionario

54. En cuanto al cuestionamiento de los puntos del Informe Final, particularmente en lo que respecta al beneficio económico resultante de la comisión de la infracción, es necesario referirnos a los numerales del 41 al 44 del IFP:

“41. De acuerdo con lo establecido en el Anexo II del RIIS del OSITRAN, por la comisión de la infracción administrativa prevista en el artículo 71 del RIIS corresponde la aplicación de una multa del tipo Preestablecida.

42. En relación con lo anterior, es preciso señalar que las multas preestablecidas contemplan valores previamente asignados, aplicables a aquellas infracciones que no generan beneficio a los infractores o este es mínimo o indeterminable; casos en los cuales el monto base de la multa ha sido previamente establecido en el RIIS.

43. Para el cálculo de la multa (m), se aplicará la siguiente fórmula establecida en el Anexo I del RIIS:

$$m = [M_{ig} * F + (t * n)] * R$$

Donde:

- M_{ig} : Multa base. Depende de la tipología de la empresa infractora (i) y la graduación de la infracción (g).
 F : Factor de criterios de graduación (agravantes y atenuantes).
 t : Costo diario de un procedimiento administrativo sancionador.
 n : Número de días de incumplimiento.
 R : Factor del reconocimiento del infractor. Es atenuante.

44. *Expuesta la forma cómo se determinará la multa, corresponde traer a colación los argumentos esgrimidos por el Concesionario respecto a los componentes: beneficio ilícito y probabilidad de detección. Como puede apreciarse de la fórmula anterior, estos componentes no son utilizados para la determinación de una multa preestablecida; dado que, como bien se indica en el Cuadro N° 1 del Anexo I del RIIS, una multa preestablecida se aplica cuando no existe un beneficio ilícito o este es indeterminable (y, en consecuencia, tampoco aplica el uso de la probabilidad de detección).*

[Subrayado agregado]

55. En base a lo indicado, se observa que la primera instancia, al determinar la multa, si ha evaluado que la infracción no ha generado ningún beneficio ilícito para el Concesionario. En este caso, la fórmula de cálculo no incluye la consideración de un beneficio económico derivado de la infracción, precisamente porque se ha establecido que no existe tal beneficio.
56. Con relación a los componentes del *Factor de Criterios de Graduación*, señalados por el Concesionario, cabe señalar que este factor F busca incorporar en la metodología de determinación de multas todos los criterios de graduación previstos en el ordenamiento jurídico nacional, en particular, lo establecido en el TUO de la LPAG. En ese sentido, el factor F está constituido por:

Factor de criterios de graduación ($F = 1 + f_1 + f_2 + f_3$)

- | | | |
|----|---|---|
| F1 | = | Reincidencia en la comisión de la infracción |
| F2 | = | Circunstancias de comisión de la infracción , que incluye factores como obstaculizar la acción de las autoridades, cometer la infracción para ocultar otra, rehuir la responsabilidad o atribuirla a otros u otra circunstancia agravante y Mitigación del daño. |
| F3 | = | Intencionalidad |

57. En ese sentido, conforme se ha señalado en los Informes IFI e IFP, los valores atribuidos a este factor corresponden a cero (0), por lo que en aplicación de la formula resulta $F = 1$. Por tanto, siendo 1 el valor de F este no incrementa ni reduce el valor de la Multa base (M_{ig}).
58. Asimismo, se puede apreciar que la primera instancia ha realizado un adecuado análisis de los hechos a efectos de garantizar que la sanción aplicada sea proporcional al incumplimiento calificado como infracción. Este análisis detallado ha tenido en cuenta todas las circunstancias que rodean la infracción, asegurando que la multa aplicada sea adecuada a la gravedad y contexto de la conducta infractora. De esta manera, se ha considerado cada factor relevante en el proceso de evaluación, con el fin de que la sanción sea justa y acorde a la normativa vigente. Por lo tanto, no se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa, ya que se ha seguido estrictamente lo establecido por la normativa y se ha considerado adecuadamente la naturaleza y circunstancias del incumplimiento.

IV. CONCLUSIONES

59. Conforme el análisis realizado en el Informe Final del Procedimiento, se ha demostrado que el Concesionario incumplió con los Planes de Prestación del Servicio (PPS), específicamente al operar los trenes con headways inferiores a los 180 segundos programados, contraviniendo las decisiones emitidas por el Concedente, según lo establecido en la cláusula 8.3 y el numeral 1.3.3 del Anexo 7 del Contrato de Concesión, por lo que dicho incumplimiento constituye una infracción tipificada en el artículo 71° del RIIS de Ositrán. En este sentido, el Regulador no ha incurrido en una interpretación extensiva o analógica del tipo infractor, sino que ha actuado conforme a las disposiciones de la LPAG y el artículo 71° del RIIS. Por lo tanto, el argumento relativo a la vulneración del principio de tipicidad debe ser desestimado.
60. En virtud de los hechos ocurridos el 10 de marzo, 15 de agosto y 6 de noviembre de 2023, se ha podido establecer que el Concesionario actuó de manera negligente al no adoptar las medidas de precaución necesarias para evitar las sobrecargas y las consecuentes demoras en el servicio. En ese sentido, El análisis realizado por la primera instancia evidencia que, en este caso, la culpabilidad del Concesionario no está vinculada a un incumplimiento doloso, sino a la falta de la debida diligencia y precaución que da lugar a su responsabilidad administrativa. Por lo tanto, deben desestimarse los argumentos referidos a una supuesta vulneración al principio de culpabilidad.
61. Queda evidenciado que, el regulador ha realizado un adecuado análisis de los hechos a efectos de garantizar que la sanción aplicada sea proporcional al incumplimiento calificado como infracción. Este análisis detallado ha tenido en cuenta todas las circunstancias que rodean la infracción, asegurando que la multa aplicada sea adecuada a la gravedad y contexto de la conducta infractora. De esta manera, se ha considerado cada factor relevante en el proceso de evaluación, con el fin de que la sanción sea justa y acorde a la normativa vigente. Por lo tanto, no se ha vulnerado el principio de razonabilidad en el cálculo de la multa, ya que se ha seguido estrictamente lo establecido por la normativa y se ha considerado adecuadamente la naturaleza y circunstancias del incumplimiento.

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° 00026-2025-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
CHRISTIAN ROSALES MAYO
Jefe de la Jefatura de Asuntos Jurídico-
Regulatorios y Administrativos (e)
Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por
OSWALDO JEHOASHUA RODRÍGUEZ HERRERA
Asesor Legal 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 2025050068