



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Firmado por: MEJÍA CORNEJO Juan Carlos FAU 20420248645 hard Motivo: Firma Digital Fecha: 14/01/2026 18:44:25 -0500

RESOLUCIÓN DE GERENCIA GENERAL

Nº 00004-2026-GG-OSITRAN

Lima, 13 de enero de 2026

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A. – COVISOL S.A. contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-GSF-OSITRAN; el Informe N° 00005-2026-GAJ-OSITRAN emitido por la Gerencia de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General del Ositrán aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y modificatorias; y el Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán aprobado mediante Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y modificatorias, la Gerencia General es competente para resolver, en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuestos contra los actos emitidos por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

Que, conforme al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, la actividad administrativa de fiscalización no constituye un procedimiento administrativo sancionador, y habilita a la Administración a dictar medidas correctivas cuando se detecten incumplimientos de obligaciones legales, contractuales o técnicas, siempre que dichas medidas se encuentren debidamente motivadas, sean proporcionales y estén habilitadas por el ordenamiento jurídico;

Que, el Ositrán, a través de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, se encuentra legalmente facultado para ejercer funciones de fiscalización sobre los concesionarios de infraestructura de transporte de uso público, incluyendo la verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Contrato de Concesión;

Que, mediante Resolución de Gerencia General N° 0091-2023-GG-OSITRAN de fecha 03 de julio de 2023, se declaró de oficio la nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN de fecha 26 de febrero de 2016, emitido por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, en el extremo referido a las tarifas a cobrarse en las unidades de peaje Chicama y Pacanguilla, al haberse determinado que dichas tarifas no se ajustaban a lo previsto en el Contrato de Concesión.

Que, como consecuencia de dicha declaratoria de nulidad, y en el marco de sus funciones de fiscalización, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización emitió la Resolución N° 00178-2025-GSF-OSITRAN, notificada al Concesionario mediante Oficio N° 14521-2025-GSF-OSITRAN el 04 de noviembre de 2025, a través de la cual dispuso la imposición de una medida correctiva de naturaleza restitutoria, orientada a verificar y asegurar la devolución de los pagos indebidos o en exceso efectuados por los usuarios de las estaciones de peaje de Chicama y Pacanguilla durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 28 de setiembre de 2016.

Que, mediante escrito sin número, recibido el 25 de noviembre de 2025, el Concesionario presentó un recurso de apelación contra la resolución antes mencionada.

Que, luego del análisis efectuado, la Gerencia de Asesoría Jurídica, mediante el Informe N° 00005-2026-GAJ-OSITRAN, recomendó declarar infundado el recurso de apelación presentado por el Concesionario, concluyendo lo siguiente:

Visado por: SHEPUT STUCCHI Humberto Luis FAU 20420248645 soft Motivo: Firma Digital Fecha: 14/01/2026 18:36:40 -0500

Visado por: CHOCANO PORTILLO Javier Eugenio Manuel José FAU 20420248645 soft Motivo: Firma Digital Fecha: 14/01/2026 17:12:15 -0500



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

“IV. CONCLUSIONES:

74. *La nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, declarada mediante Resolución de Gerencia General N° 00091-2023-GG-OSITRAN, produjo efectos declarativos y retroactivos conforme al artículo 12 del TUO de la LPAG. La declaratoria de nulidad habilita al Ositrán, dentro del ámbito de sus competencias legales, a adoptar medidas correctivas orientadas a restablecer el orden jurídico alterado y corregir los efectos económicos derivados de la aplicación de una tarifa contraria al Contrato de Concesión, en tutela del interés público y de los derechos de los usuarios.*
75. *De conformidad con el marco normativo vigente, y en cumplimiento del principio de legalidad y reserva de Ley, el Ositrán a través de la GSF se encuentra legalmente facultado para adoptar medidas correctivas sobre las materias que son de su competencia, sin que resulte exigible la existencia previa o concurrente de un procedimiento administrativo sancionador. En consecuencia, no resulta amparable el cuestionamiento referido a la supuesta falta de competencia de la GSF.*
76. *La medida correctiva impuesta por la GSF se enmarca en la actividad administrativa de fiscalización y tiene naturaleza correctiva y restitutoria, no sancionadora, encontrándose orientada a verificar y asegurar el cumplimiento de la obligación prevista en la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión, así como a proteger el bienestar de los usuarios que efectuaron pagos indebidos o en exceso.*
77. *No se advierte vulneración al debido procedimiento, ni al derecho de defensa del Concesionario, toda vez que la actividad de fiscalización no constituye un procedimiento administrativo sancionador y se desarrolló conforme a la normativa aplicable, garantizando la participación del Concesionario durante la ejecución de la medida correctiva mediante requerimientos de información, coordinación interinstitucional y establecimiento de plazos y etapas progresivas.*
78. *Respecto de la supuesta vulneración al principio de proporcionalidad, se concluye que la medida correctiva respeta el principio de proporcionalidad, en tanto: i) fue adoptada dentro de las competencias legalmente atribuidas a la GSF, ii) guarda una relación razonable entre los medios exigidos al Concesionario y el fin público de restablecer la situación jurídica y económica de los usuarios afectados, y iii) resulta necesaria, considerando que el Concesionario se encuentra en mejor posición para identificar a los usuarios y ejecutar las devoluciones correspondientes. Por tanto, el agravio referido a la supuesta desproporcionalidad de la medida no resulta atendible.”*

Que, luego de revisar el mencionado informe, esta Gerencia General manifiesta su conformidad con sus fundamentos y conclusiones, los cuales hace suyo en todos sus extremos; en ese sentido, de conformidad con el numeral 6.2 del artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, dicho informe constituye parte integrante de la presente resolución y de su motivación;

Por lo expuesto, en virtud de las facultades conferidas en la Ley N° 26917, Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público; la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos; el Reglamento de Organización y Funciones de Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM y su modificatoria; y lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A. – COVISOL S.A. y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-GSF-OSITRAN, de conformidad con los fundamentos expuestos, dándose por agotada la vía administrativa.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

OSITRÁN

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

Artículo 2.- Disponer la notificación de la presente Resolución y el Informe Nº 00005-2026-GAJ-OSITRÁN a la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A. – COVISOL S.A., y la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, para los fines correspondientes.

Artículo 3.- Disponer la publicación de la presente resolución en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al ciudadano (www.gob.pe/ositran).

Regístrese, comuníquese y publíquese.

Firmado por

JUAN CARLOS MEJÍA CORNEJO

Gerente General

Gerencia General

Visado por

JAVIER CHOCANO PORTILLO

Jefe de la Gerencia de Asesoría Jurídica

Gerencia de Asesoría Jurídica

Visado por

HUMBERTO SHEPUT STUCCHI

Asesor Legal Especializado en Concesiones y App

Gerencia General

NT 2026004939

Informe N° 00005-2026-GAJ-OSITRAN

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

Asunto : Recurso de apelación interpuesto por Concesionaria Vial del Sol S.A. - COVISOL contra la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-GSF-OSITRAN

Referencia : a) Memorando N° 01929-2025-GSF-OSITRAN
b) Carta s/n presentada el 25/11/2025 (NT: 2025166991)

Fecha : 12 de enero de 2026

Firmado por:
CHOCANO PORTILLO
Javier Eugenio Manuel
José
20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 14/01/2026
16:07:16 -0500


I. OBJETIVO:

1. Emitir opinión respecto del recurso de apelación presentado por Concesionaria Vial del Sol S.A. - COVISOL (en adelante, el Concesionario o COVISOL) contra lo dispuesto en la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-GSF-OSITRAN (en adelante, Resolución impugnada); a través de la cual la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de Ositrán (en adelante, GSF) dispuso una medida correctiva conducente a la devolución del monto cobrado en exceso a los usuarios de las unidades de peaje Chicama y Pacanguilla correspondiente al periodo del 27 de febrero de 2016 al 28 de setiembre de 2016, de acuerdo a las precisiones establecidas en la Resolución impugnada.

II. ANTECEDENTES:

3. Con fecha 25 de agosto de 2009, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en representación del Estado Peruano y la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A. suscribieron el Contrato de Concesión para la Construcción y Explotación de la Autopista del Sol, Tramo Vial Trujillo – Sullana (en adelante el Contrato de Concesión).
4. Mediante Oficio N° 305-2012-GS-OSITRAN, del 23 de enero de 2012, la Gerencia de Supervisión informó a la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A. (en adelante, el Concesionario o COVISOL) las tarifas de peaje que debía cobrar en el Tramo Trujillo – Sullana, en el que se señaló que procedía el incremento de las tarifas a US\$ 1.50.
5. Mediante Carta N° 0000187-2016-COVISOL, recibida el 15 de febrero de 2016, el Concesionario comunicó a este Organismo Regulador las tarifas a ser cobradas a partir del 27 de febrero de 2016, en las unidades de peaje Chicama, Pacanguilla, Mórrope y Bayóvar, en aplicación de lo previsto en el literal c) de la Cláusula 9.4 del Contrato de Concesión.
6. Mediante Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN de fecha 26 de febrero de 2016, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos (en adelante, GRE) de Ositrán solicitó a COVISOL modificar el tarifario publicado, debido a que en las unidades de peaje Chicama y Pacanguilla, correspondía cobrar las tarifas señaladas en la Tabla N° 4 de dicho oficio, en razón a que se debía considerar el tipo de cambio promedio del mes a la fecha de entrega de obras, en aplicación de la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión.
7. Con fecha 21 de marzo 2016, el Concesionario interpuso un Recurso de Reconsideración contra el Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, solicitando revocarlo o modificarlo y, consecuentemente, establecer que COVISOL había efectuado correctamente el cálculo de la tarifa indicada en su Carta N° 0000187-2016-COVISOL.
8. Con fecha 11 de abril de 2016, mediante el Oficio N° 051-16-GRE-OSITRAN, sustentado en el Informe N° 009-16-GRE-OSITRAN, se declaró infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por el Concesionario, advirtiéndose que el Oficio N° 037-

Visado por: ARROYO TOCTO Victor
Adrian FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 14/01/2026 16:39:39 -0500

Visado por: RODRIGUEZ HERRERA
Oswaldo Jehosua FAU 20420248645 soft
Motivo: Firma Digital
Fecha: 14/01/2026 15:39:19 -0500

16-GRE-OSITRAN debe ser declarado nulo de oficio en la parte relativa al ajuste tarifario en las unidades de peaje de Chicama y Pacanguilla.

9. Mediante Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN de fecha 23 de septiembre de 2016, se declaró de oficio la nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, en el extremo referido al cobro de tarifas en las unidades de peaje Chicama y Pacanguilla; ordenándose mantener las tarifas establecidas mediante Oficio N° 305-2012-GS-OSITRAN.
10. Con fecha 09 de marzo de 2017, el Octavo Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo remite al Ositrán la Resolución N° 1, mediante la cual se admite la demanda interpuesta por COVISOL contra la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN.
11. Mediante Resolución N° 7, de fecha 17 de septiembre de 2018, el Octavo Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo emitió sentencia declarando infundada la demanda interpuesta por COVISOL.
12. Con fecha 11 de octubre de 2018, COVISOL interpuso recurso de apelación contra la sentencia que declaró infundada su demanda. La apelación fue concedida por Resolución N° 8 de fecha 12 de noviembre de 2018.
13. Mediante Resolución N° 4 de fecha 16 de abril de 2021, la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima emitió sentencia revocando la Resolución N° 7, emitida por el Octavo Juzgado Permanente Especializado en lo Contencioso Administrativo, y reformándola declaró fundada en parte la demanda interpuesta por COVISOL, declarando nula la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN, con reenvío para que la entidad demandada retrotraiga el procedimiento hasta cometido el vicio (en adelante la Sentencia de Vista).
14. Con fecha 08 de julio de 2022, el Ositrán interpuso recurso extraordinario de casación contra la Resolución N° 4 de fecha 16 de abril de 2021, emitida por la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima.
15. Mediante Auto Calificatorio del Recurso de Casación N° 3504-2022-LIMA de fecha 08 de noviembre de 2022, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de la República declaró improcedente el recurso de casación interpuesto por el Ositrán.
16. Mediante Memorando N° 0035-2023-PP-OSITRAN, el Procurador Público del Ositrán informa que la decisión emitida por el poder judicial es definitiva, puesto que no cabe medio impugnatorio alguno, habiendo adquirido la calidad de cosa juzgada; por lo que el Ositrán deberá dar cumplimiento a la sentencia de vista que declara fundada en parte la demanda interpuesta por COVISOL, declarándose nula la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN.
17. En mérito a ello, mediante Memorando N° 0098-2023-GG-OSITRAN, la Gerencia General, solicitó a la Gerencia de Asesoría Jurídica emitir opinión sobre el cumplimiento de la decisión del Poder Judicial que declaró la nulidad de la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN.
18. Mediante Resolución de Gerencia General N° 0091-2023-GG-OSITRAN de fecha 03 de julio de 2023, se declaró de oficio la nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN de fecha 26 de febrero de 2016, emitido por la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos, en el extremo referido a las tarifas a cobrarse en las unidades de peaje Chicama y Pacanguilla.
19. Mediante Memorando Circular N° 0017-2025-GSF-OSITRAN del 10 de agosto del 2025, la GSF informó a las Jefaturas de Contratos que la competencia para emitir las medidas correctivas fuera del marco de un procedimiento administrativo sancionador corresponde a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, en esa medida, corresponde que las

Jefaturas de Contratos formulen, eleven y recomiendan la imposición de las medidas correctivas al Gerente de Supervisión y Fiscalización, para que las emita, siempre que no se encuentre en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

20. Mediante Memorando N° 01260-2025-GSF-OSITRAN del 15 de agosto de 2025 la Gerencia de Supervisión y Fiscalización solicita a la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos información relacionada con la devolución de tarifas a los usuarios afectados, en el marco de la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN, la cual a la fecha se encuentra sin efectos.
21. A través del Memorando N° 00173-2025-GRE-OSITRAN del 19 de agosto del 2025, la Gerencia de Regulación y Estudios Económicos remite lo solicitado por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización mediante Memorando N° 1260-2025-GSF-OSITRAN.
22. Mediante Memorando N° 01348-2025-GSF-OSITRAN del 02 de septiembre de 2025, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización solicita a la Procuraduría Pública se sirva informar sobre el estado procesal de la Resolución de Gerencia General N° 0091-2023-OSITRAN.
23. A través del Memorando N° 00282-2025-PP-OSITRAN del 09 de septiembre del 2025 la Procuraduría Pública remite lo solicitado por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización mediante Memorando N° 01348-2025-GSF-OSITRAN.
24. Mediante Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-GSF-OSITRAN notificada al Concesionario mediane Oficio N° 14521-2025-GSF-OSITRAN el 04 de noviembre de 2025, se dispuso entre otros, imponer una Medida Correctiva, en los siguientes términos:

“Artículo 1º.- Imponer a la empresa Concesionaria Vial del Sol S.A una Medida Correctiva consistente en:

(i) Dentro de los treinta (30) días hábiles de notificada la medida correctiva, el Concesionario debe presentar a la Gerencia de Supervisión y Fiscalización la base de los cobros del registro de ventas de las estaciones de Chicama y Pacanguilla (en adelante, el registro de ventas) correspondiente al periodo del 27 de febrero de 2016 al 28 de setiembre de 2016. Dicha base sustentada (con el registro de ventas, reportes y/o documentación pertinente) deberá también ser presentada en archivo excel, y contener la información necesaria para realizar el cálculo del monto final de devolución, es decir, como mínimo deberá incluir lo siguiente:

- *La identificación preliminar de los usuarios afectados con los cobros indebidos y/o en exceso (número de placa del vehículo, nombre del usuario, número de documento de identidad del usuario, dirección, teléfono o correo electrónico del usuario, etc.). Es responsabilidad del Concesionario corroborar la identidad del usuario afectado, o en su defecto al titular del vehículo, que realizó el pago en exceso en las fechas señaladas. Para la corroboración de la identidad de los usuarios afectados, el Concesionario deberá tener en consideración los equipos o mecanismos de identificación con los que cuente.*
- *El monto total cobrado de manera indebida y/o en exceso. Los montos objeto de devolución deberán ser actualizados en función del interés legal, el cual será calculado desde el día en que se produjo el pago en exceso hasta el día en que se realice efectivamente la devolución al usuario afectado.*
- *La información desagregada respecto del monto cobrado de manera indebida y/o en exceso por cada usuario afectado.*
- *Las fechas en las cuales se realizaron los cobros indebidos y/o en exceso. Otra información que se considere relevante para la determinación del monto a devolver.*

En caso, el Concesionario haya efectuado la devolución a usuarios en mérito a la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN, deberá sustentarlo con la documentación pertinente que acredite dicha devolución, a fin de que dichos montos sean descontados dentro del padrón referencial de usuarios identificados como afectados.

Una vez recibida la información, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización elaborará el padrón referencial de usuarios afectados. Ello será comunicado al Concesionario y publicado en la página web del Concesionario y Ositrán [sic].

La Gerencia de Supervisión y Fiscalización podrá requerir al Concesionario o a cualquier entidad gubernamental las precisiones o información adicional que considere necesarias para la determinación del monto total cobrado en exceso y el padrón referencial de usuarios afectados.

(ii) Al día siguiente de notificado al Concesionario el monto a devolver y el padrón referencial de los usuarios afectados por parte de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, el Concesionario deberá corroborar la información de la identidad de los usuarios afectados e iniciará el proceso de devolución, el cual tendrá un plazo máximo de noventa (90) días hábiles.

La devolución a los usuarios pueda realizarse, según corresponda, mediante los siguientes mecanismos:

- *Devolución en efectivo a los usuarios que se acerquen a las oficinas o lugar que determine la Entidad Prestadora.*
- *Transferencia bancaria a la cuenta que el usuario indique en su solicitud de devolución.*
- *Descuento o crédito para próximos servicios.*

Los montos objeto de devolución deberán ser actualizados en función del interés legal, el cual será calculado desde el día en que se produjo el pago indebido hasta el día en que se realice efectivamente la devolución al usuario afectado.

(...)"

25. Con Escrito S/N, recibido el 25 de noviembre de 2025, el Concesionario presentó un recurso de apelación contra la Resolución impugnada.
26. A través del Memorando N° 01929-2025-GSF-OSITRAN, de fecha 26 de noviembre de 2025, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización remitió a la Gerencia General el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario el 25 de noviembre de 2025, así como también un file con el expediente relacionado al referido recurso administrativo, el que fue derivado a la Gerencia de Asesoría Jurídica para su revisión e informe. En ese sentido, el análisis legal que se realiza a continuación se basa en la documentación del expediente que remitió la GSF.

III. ANÁLISIS:

27. Según lo señalado en el objeto del presente informe, a fin de evaluar el recurso de apelación interpuesto por el Concesionario, 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 los efectos de la declaratoria de nulidad parcial
 - B.2. Sobre la presunta falta de competencia de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización para emitir e imponer medidas correctivas fuera de un procedimiento administrativo sancionador
 - B.3. Sobre la alegada afectación al debido procedimiento en el marco de la imposición de la Medida Correctiva
 - B.4. Sobre la supuesta vulneración al Principio de proporcionalidad

- A. Cuestión Previa: Análisis de admisibilidad y competencia para resolver el recurso.**
28. El artículo 220 de Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante TUO de la LPAG), establece que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de

cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

29. En el presente caso, a través del escrito presentado el 25 de noviembre de 2025, el Concesionario ha apelado ante el superior jerárquico de la GSF, cuestionando la validez del acto administrativo a través del cual se impone la medida correctiva dispuesta en la Resolución N° 00178-2025-GSF-OSITRAN. En tal sentido, a continuación, se analizará si el referido recurso cumple con los requisitos previstos en el TUO de la LPAG para su apelación.
30. De la revisión del recurso presentado con fecha 25 de noviembre de 2025, se advierte que el mismo cumple los requisitos de admisibilidad exigidos por los artículos 124 y 221 del TUO de la LPAG. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 218 del TUO de la LPAG, el término para la interposición de los recursos administrativos es de quince (15) días hábiles perentorios. En el presente caso, se advierte que el acto administrativo impugnado se notificó mediante el Oficio N° 14521-2025-GSF-OSITRAN el 04 de noviembre de 2025, habiéndose presentado el recurso el 25 de noviembre de 2025, por lo que se puede concluir que el recurso se presentó dentro del plazo legal.
31. Por tanto, corresponde que el recurso interpuesto por el Concesionario sea resuelto por la Gerencia General, en su calidad de superior jerárquico de la GSF¹.
32. En la medida que el recurso de apelación fue presentado ante el Ositrán el 25 de noviembre de 2025, el plazo para resolver el recurso de apelación presentado por el Concesionario vencerá el 14 de enero del 2026.

B. Argumentos del recurso de apelación

B.1. Sobre los efectos de la declaratoria de nulidad parcial

33. El Concesionario sostiene que, al haberse declarado la nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN mediante la Resolución de Gerencia General N° 0091-2023-GG-OSITRAN, de conformidad con lo establecido en el artículo 12 del TUO de la LPAG no correspondería exigir el cumplimiento de los efectos derivados de dicho Oficio, en particular la devolución de los montos cobrados durante el periodo del 27 de febrero al 28 de septiembre del 2016.
34. Al respecto, el Concesionario precisa que los cobros efectuados durante el referido periodo se realizaron en estricto cumplimiento de un mandato administrativo expreso emitido por el propio Ositrán; razón por la cual dicha actuación no podría ser calificada como infracción administrativa, ni generar responsabilidad imputable a su parte. Asimismo, sostiene que, al haberse declarado la nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, este carecía de aptitud para desplegar efectos jurídicos, por lo que no correspondería exigir su ejecución, ni trasladar a COVISOL las consecuencias derivadas de dicho acto viciado.
35. Finalmente, hace hincapié en que la medida correctiva impuesta por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización excede los fines propios de dicha figura jurídica, en la medida que busca atribuirle la carga de reparar los efectos económicos de un acto administrativo cuya nulidad ha sido declarada y cuya responsabilidad correspondería exclusivamente a la entidad emisora, vulnerando con ello el principio de legalidad y de imputación objetiva de responsabilidades.

Fundamentos del Ositrán

¹ En tanto no se implemente lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, conforme con lo establecido en el literal d) del Acuerdo de Consejo Directivo N° 1820-546-2015-CD-OSITRAN.

36. En el caso bajo análisis, mediante la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN de fecha 23 de septiembre de 2016, se declaró la nulidad de oficio parcial del acto administrativo contenido en el Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN.
37. Ahora bien, la mencionada Resolución fue posteriormente declarada nula por la Sentencia de Vista emitida por la Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo Transitoria de la Corte Superior de Justicia de Lima, en la que se resolvió lo siguiente:

"REVOCARON la resolución número N° SIETE, de fecha 17 de setiembre del 2018 (folios 489 a 507), que declarara infundada la demanda, REFORMÁNDOLA la declararon FUNDADA en parte la demanda, en el extremo de lo solicitado en la primera pretensión autónoma; en consecuencia, Nula la Resolución de Gerencia General N° 127-2016-GG-OSITRAN, de fecha 23 de setiembre de 2016, con REENVÍO para que la entidad demandada retrotraiga el procedimiento hasta cometido el vicio y proceder conforme a lo descrito en el acápite 3.6 i) del Considerando Tercero precedente."

[Subrayado añadido].

38. Debido a ello, debe traerse a colación que, el Texto Único Ordenado de la Ley que regula el proceso contencioso administrativo, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2019-JUS (en adelante, TUO de LCA), precisa cuáles pueden ser los alcances de una sentencia estimatoria en el marco de un proceso contencioso administrativo, indicando lo siguiente:

"Artículo 40.- Sentencias estimatorias

La sentencia que declare fundada la demanda podrá decidir en función de la pretensión planteada lo siguiente:

1. La nulidad, total o parcial, o ineficacia del acto administrativo impugnado, de acuerdo a lo demandado.
2. El restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para el restablecimiento o reconocimiento de la situación jurídica lesionada, aun cuando no hayan sido pretendidas en la demanda."

[Subrayado añadido].

39. En ese contexto, resulta pertinente citar lo que dice Ramón Huapaya² respecto a los efectos que despliegan las sentencias emitidas en el marco de un procedimiento contencioso administrativo. Así dicho autor señala que:

"(...) los efectos de las sentencias también pueden ser directos o indirectos. Los efectos directos son efectos inmediatos o consecuencias que la sentencia produce directamente sobre la realidad jurídico-material. La sentencia crea, modifica o extingue alguna o algunas situaciones jurídicas extraprocesales. Por ejemplo, son efectos directos la declaración judicial de nulidad de un acto administrativo, o el restablecimiento o reconocimiento de una situación jurídica individualizada. Por su parte los efectos indirectos son las consecuencias mediatas que produce el fallo."

[subrayado y énfasis añadidos].

40. Ahora bien, en cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad parcial de oficio, cabe traer a colación lo señalado en el Informe N° 00088-2023-GAJ-OSITRAN que sustentó la Resolución de Gerencia General N° 00091-2023-GG-OSITRAN:

63. Al respecto, es preciso indicar que de conformidad con el artículo 12º del TUO de la LPAG, la declaratoria de oficio de la nulidad de un acto administrativo produce los siguientes efectos:

"Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros en cuyo caso operará a futuro.

(...)"

(subrayado añadido)

² HUAPAYA TAPIA, Ramón. "El proceso contencioso-administrativo". Fondo Editorial PUCP, Lima 2019. P. 152.

64. De la norma citada se colige que en nuestro sistema legal la regla general es que la declaración de nulidad de los actos administrativos surte efectos retroactivos; sin embargo, y solo en caso existiera derechos adquiridos de buena fe por parte de terceros, los efectos de la declaración de nulidad tendrían efectos a futuro.

65. Ahora bien, respecto de los derechos adquiridos de buena fe en el marco de un procedimiento de nulidad, Morón Urbina señala que:

"Solo si existiera terceros que de buena fe hubieren obtenido derechos al amparo de la apariencia de legalidad que el acto poseía, la nulidad para ellos se referirá únicamente a futuro. No debe entenderse que para ellos permanece ultratitivo el acto nulo, ni que esta regla a futuro pueda favorecer a los administrados directamente partícipes en el procedimiento administrativo que constituyó el acto nulo³"

(subrayado añadido)

66. En ese sentido, de conformidad con el marco normativo en el caso de los derechos adquiridos de buena fe por terceros, estos no se verían perjudicados por el efecto retroactivo de la declaración de nulidad, siendo relevante destacar que conforme lo señala la doctrina citada, dichos terceros deben ser ajenos al procedimiento administrativo que conllevo a la emisión del acto nulo y además deben haber desconocido la existencia de los vicios en los que se encontraba incursa el acto administrativo. En ese contexto, para que se configure la salvedad prevista en el artículo 12º del TUO de la LPAG se requiere, en primer término, identificar a un tercero involucrado y, posteriormente, determinar que ostenta derechos adquiridos de buena fe.

(...)

73. Considerando lo expuesto, COVISOL no es un tercero ajeno al procedimiento que conllevo a la emisión del acto viciado; además, como contraparte del Contrato de Concesión tuvo pleno conocimiento de las cláusulas tarifarias y se encontraba en la posibilidad de advertir que el Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN contenía una decisión que contravenía abiertamente la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión.

En consecuencia, la declaración de nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN debe tener efectos declarativos y retroactivos a la fecha de emisión del acto administrativo, esto es al 26 de febrero de 2016, no habiéndose generado derechos adquiridos de buena fe por terceros que configuren la determinación de efectos a futuro.

(subrayado y énfasis agregado)

41. Conforme se puede apreciar, la declaratoria de nulidad parcial de oficio dispuesta mediante la Resolución de Gerencia General N° 00091-2023-GG-OSITRAN produjo, como regla general, efectos declarativos y retroactivos respecto del contenido tarifario del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, de conformidad con el artículo 12.1 del TUO de la LPAG.
42. No obstante, corresponde precisar que la retroactividad de la nulidad no implica, de manera automática, la atribución de responsabilidad administrativa o restitutoria al administrado que actuó bajo mandato expreso de la Administración, sino que habilita a la entidad a evaluar, dentro del marco de sus competencias, la adopción de medidas orientadas a restablecer el orden jurídico afectado y proteger a los usuarios del servicio público, siempre que dichas medidas respeten los principios de legalidad, razonabilidad, debido procedimiento y proporcionalidad.
43. Sin perjuicio de lo anterior, la inexistencia de responsabilidad administrativa no neutraliza los efectos objetivos de la nulidad, ni impide que la entidad, en ejercicio de sus competencias legales, evalúe la adopción de medidas destinadas a restablecer el orden jurídico alterado y corregir los efectos económicos producidos por la aplicación de una tarifa contraria al contrato de concesión. Dichas actuaciones no se sustentan en un juicio de reproche al concesionario, sino en la necesidad de recomponer la legalidad material y proteger los derechos de los usuarios del servicio público, siempre que se respeten los principios de legalidad, razonabilidad, debido procedimiento y proporcionalidad.

³ MORON URBINA, Juan Carlos. "comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General" Tomo I. 14ta Edición. Editorial Gaceta Jurídica S.A., Lima 2019. P. 266.

44. En ese marco, corresponde precisar que, de conformidad con los numerales 5.5 y 5.6 del Reglamento General del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM (en adelante, REGO), el Ositrán tiene como objetivos velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión y del sistema tarifario aplicable, lo que comprende la facultad de supervisar y fiscalizar que las tarifas cobradas a los usuarios se ajusten estrictamente a lo previsto en dichos instrumentos contractuales.
45. Asimismo, en aplicación del Principio de Protección de Usuarios, recogido en el numeral 9.8⁴ del artículo 9 del REGO, el Ositrán deberá velar por el bienestar de los usuarios de la infraestructura de transporte de uso público bajo el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, lo que refuerza la legitimidad de las actuaciones orientadas a evitar o corregir cobros indebidos.
46. Siendo así, y en atención a que los usuarios que usaron las vías concesionadas durante el periodo del 27 de febrero al 28 de septiembre del 2016, habrían efectuado pagos en aplicación de una tarifa que no se encontraba acorde a lo dispuesto en la cláusula 9.5. del Contrato de Concesión⁵, resulta jurídicamente procedente evaluar la realización de acciones de fiscalización orientadas a la devolución de los montos cobrados en exceso. En ese contexto, la adopción de una medida correctiva debe distinguir claramente entre: i) la ausencia de una infracción administrativa imputable al concesionario, y ii) la necesidad objetiva de corregir los efectos económicos generados por la aplicación de una tarifa contraria al contrato de concesión, en tutela del interés público y de los derechos de los usuarios, sin desnaturalizar el alcance ni la finalidad de la potestad correctiva.

B.2. Sobre la presunta falta de competencia de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización para emitir e imponer medidas correctivas fuera de un procedimiento administrativo sancionador

47. El Concesionario señala que, de acuerdo con el principio de legalidad y reserva de ley, las entidades se encuentran habilitadas por Ley o Decreto Legislativo para la emisión de medidas correctivas, por lo cual precisa que si bien mediante el artículo 53 del Reglamento de Organización y Funciones del Ositrán, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2015-PCM (en adelante, ROF) se establece que la GSF podrá emitir en el marco de sus actividades de fiscalización medidas correctivas, estas se encuentran circunscriptas a ser emitidas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, debido a ello, al no tener facultades de emitir una medida correctiva fuera de un procedimiento administrativo sancionador la emisión de la Resolución impugnada devendría en nula.

Fundamentos del Ositrán

48. De conformidad con la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, Ositrán cuenta, entre otras, con la función⁶ supervisora, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

⁴ “9.8 Principio de Protección de Usuarios.-

El OSITRAN vela por el bienestar de los usuarios de la infraestructura de transporte de uso público bajo el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo establecido por la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.”

⁵ Clausula del Contrato de Concesión

9.5. Todos los Peajes serán reajustados en forma ordinaria por el CONCESIONARIO, a partir del 10 de enero del Año Calendario subsiguiente al de la aceptación de las Obras. Este reajuste ordinario se realizará cada doce (12) meses a partir de la fecha indicada anteriormente, y se llevará a cabo de acuerdo al siguiente método de ajuste de Peajes:

6 Literal d) del artículo 6 del Reglamento General de Supervisión de Ositrán

a) *Función supervisora: comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisadas” (...)"*

49. En ese sentido, con relación a la función supervisora, el REGO establece lo siguiente:

“Artículo 21.- Función Supervisora

El OSITRAN supervisa el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las Entidades Prestadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia, procurando que éstas brinden servicios adecuados a los Usuarios. Asimismo, el OSITRAN verifica el cumplimiento de cualquier mandato o Resolución que emita o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dichas entidades o que son propias de las actividades supervisadas.

Adicionalmente, en ejercicio de la función supervisora, el OSITRAN declara ante el Concedente la ocurrencia de una de las causales de suspensión temporal de obligaciones, suspensión temporal de la concesión o la caducidad de la concesión, cuando la empresa concesionaria incurra en alguna de éstas, que haya sido establecida en normas con rango de Ley, que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, normas reglamentarias y complementarias o en el Contrato de Concesión, en el ámbito de su competencia.”

[Subrayado agregado].

50. De igual forma, de acuerdo con lo establecido en numeral 3.3 del artículo 3 del ROF del Ositrán, en el marco del ejercicio de su función supervisora, el Ositrán se encuentra facultado para adoptar medidas correctivas y aplicar sanciones sobre las materias que son de su competencia o que le han sido delegadas.

51. Por su parte, el artículo 2 de las definiciones del Reglamento General de Supervisión del OSITRAN aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2011-CD-OSITRAN (en adelante, Reglamento de Supervisión), señala con relación a la función supervisora, lo siguiente:

“c) Función Supervisora: Es la función que permite a OSITRAN verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales, técnicas o administrativas, por parte de las Entidades Prestadoras, en los aspectos técnicos, operativos, comerciales y administrativos, en el ámbito de su competencia.”

52. Conforme se aprecia, las actividades de supervisión no se agotan en una labor meramente declarativa o de constatación, sino que tienen como finalidad la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y técnicas por parte de las entidades supervisadas, así como el control del cumplimiento de los contratos de concesión bajo criterios técnicos, comprendiendo la facultad de verificar el cumplimiento de mandatos, resoluciones y demás obligaciones exigibles.

53. Asimismo, cabe precisar que la función supervisora tiene una naturaleza primordialmente preventiva y correctiva, orientada a evitar, prevenir y corregir acciones u omisiones contrarias al marco normativo o contractual, no encontrándose limitada exclusivamente a la imposición de sanciones, las cuales constituyen una manifestación distinta del ejercicio de la potestad administrativa⁷.

54. Ahora bien, debe tenerse presente que de acuerdo con lo señalado en el artículo 7 de la Ley N° 26917, Ley de Creación del Ositrán, el legislador ha atribuido expresamente al Regulador la potestad de imponer medidas correctivas, en los siguientes términos:

“Artículo 7.- Funciones

7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

c) Adoptar las medidas correctivas y aplicar sanciones sobre las materias que son de su competencia o que le han sido delegadas. (...)"

⁷ Literal d) del artículo 6 del Reglamento General de Supervisión de Ositrán

55. En esa línea, debe tenerse presente que la función supervisora del Ositrán es ejercida mediante la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, la cual, conforme al artículo 53 del ROF, tiene competencias para:

*“Artículo 53- Funciones de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización
(...)”*

3. Supervisar la gestión de las entidades prestadoras relacionadas con la explotación de la infraestructura de transporte de uso público, incluida la prestación de servicios públicos de transporte ferroviario de pasajeros en las vías que forman parte del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao - Metro de Lima y Callao, verificando el cumplimiento de los aspectos comerciales y administrativos, económico - financiero, estándares de calidad y niveles de servicio, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como las inversiones pactadas en los contratos respectivos, según corresponda;”

56. Adicionalmente, el artículo 239⁸ del TUO de la LPAG establece que la actividad de fiscalización comprende el conjunto de actos de investigación, supervisión y control sobre el cumplimiento de obligaciones exigibles a los administrados, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, prevención y tutela de los bienes jurídicos protegidos, lo que refuerza su carácter no meramente sancionador.

57. En ese sentido, el numeral 6 del artículo 245.1 del TUO de la LPAG⁹ dispone que las actuaciones de fiscalización pueden concluir, entre otros, con la adopción de medidas correctivas, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 246 del mismo cuerpo normativo, que establece lo siguiente:

“Artículo 246.- Medidas cautelares y correctivas

Las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.”

58. En consecuencia, de conformidad con el marco normativo expuesto, se verifica que el Ositrán cuenta con habilitación legal expresa —con rango de ley— para la adopción de medidas correctivas, cumpliéndose así con el principio de legalidad y de reserva de ley exigido por el artículo 246 del TUO de la LPAG, facultad que es ejercida a través de la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

59. En ese sentido, las medidas correctivas pueden ser válidamente adoptadas en el marco del ejercicio de la función supervisora, de conformidad con el numeral 5 del artículo 245 del TUO de la LPAG , sin que resulte indispensable la existencia previa o concurrente de un procedimiento administrativo sancionador. Por ello, contrariamente a lo sostenido por el Concesionario, la Gerencia de Supervisión y Fiscalización sí se encuentra legalmente habilitada para disponer medidas correctivas, no configurándose la alegada vulneración de los principios de legalidad ni de reserva de ley invocados en su recurso de apelación.

B.3. Sobre la alegada afectación al debido procedimiento en el marco de la imposición de la Medida Correctiva

60. El Concesionario sostiene que la Gerencia de Supervisión y Fiscalización, al disponer la medida correctiva, habría vulnerado el debido procedimiento y su derecho de defensa, en tanto –según afirma– no se habría observado el marco legal aplicable a las acciones

⁸ **Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización**

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

⁹ **Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización**

245.1 Las actuaciones de fiscalización podrán concluir en:

(...)

5. La adopción de medidas correctivas

de fiscalización. En particular, alega que no se le habría entregado copia del acta de fiscalización o documento equivalente, ni se le habría permitido presentar documentación, pruebas o argumentos adicionales con posterioridad a la supuesta recepción de dicho instrumento.

61. Asimismo, ha precisado que, en base al principio de ejercicio legítimo de poder y legalidad, las medidas correctivas solo serían procedentes cuando exista la comisión de un ilícito administrativo o una infracción tipificada, lo que –a su criterio– no se habría configurado en el presente caso. En ese sentido, sostiene que la finalidad real de la resolución impugnada sería trasladarle indebidamente la carga de resarcir a los usuarios por los efectos derivados de un acto administrativo nulo, esto es, el Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN.

Fundamentos del Ositrán

62. Respecto del argumento del Concesionario, referido a que las medidas correctivas se encontrarían necesariamente vinculadas a la comisión de algún ilícito administrativo o hecho tipificado como infracción administrativa que habría sido contenido en el Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, corresponde precisar que dicha premisa no se condice con el marco normativo, ni con la doctrina administrativa vigente. En efecto, conforme a la *Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*¹⁰, las medidas pueden emitirse en dos supuestos diferenciados: el primero se encontraría referido a aquellas medidas correctivas que se relacionan directamente con la actividad fiscalizadora y el segundo supuesto referido al procedimiento administrativo sancionador. En relación con el primer supuesto, aplicable al presente caso, la citada Guía precisa lo siguiente :

(...)

El primer supuesto, algunas medidas correctivas se relacionan directamente a la “actividad administrativa de fiscalización” (que no califica como procedimiento administrativo) y se enmarcan en el ejercicio de la potestad de fiscalización de la Administración, dado que se dictan al concluir la actividad de fiscalización, en aplicación del inciso 5 del párrafo 243.1 del artículo 243 y el artículo 244 del TUO de la LPAG.

Para tal efecto, tales medidas correctivas deben estar habilitadas por norma con rango legal, su expedición se debe efectuar a través de una decisión debidamente motivada y acorde al Principio de Proporcionalidad. (...)

63. Asimismo, se establece que dichas medidas deben contar con habilitación legal expresa, estar debidamente motivadas y observar el principio de proporcionalidad, requisitos que, como se ha desarrollado previamente, se cumplen en el caso del Ositrán.
64. Desde una perspectiva doctrinaria, las medidas correctivas vinculadas a las actividades de fiscalización tienen como “*objeto de comprobar si se ejerce una facultad o una obligación según los deberes legales o conjunto de estándares previos aprobados centralmente y vinculantes para los inspeccionados*¹¹”, es decir, se busca garantizar preventivamente el cumplimiento de aquellas obligaciones del inspeccionado en aras de proteger los bienes jurídicos tutelados.
65. En el presente caso, la obligación materia de fiscalización se encuentra contenida en la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión, mientras que el bien jurídico protegido sería el referido al bienestar de los usuarios de la mencionada infraestructura, quienes habrían efectuado pagos en aplicación de una tarifa no conforme al marco contractual.
66. Ahora bien, respecto del alegato vinculado a la supuesta falta de otorgamiento de un plazo para la presentación de descargos, debe precisarse que la actividad administrativa de fiscalización no constituye, en sí misma, un procedimiento administrativo sancionador.

¹⁰ Se puede consultar en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461895-guia-practica-sobre-la-actividad-administrativa-de-fiscalizacion-guia-para-asesores-juridicos-del-estado>

¹¹ Morón Urbina, Juan Carlos. Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. 2010, p. 141

En esa misma línea, la medida correctiva dispuesta no tiene por objeto determinar responsabilidad administrativa alguna, sino que se encuentra orientada a verificar y asegurar la devolución de los montos indebidamente cobrados o cobrados en exceso a los usuarios. En ese contexto, es una obligación de las entidades que “*previamente a las acciones y diligencias de fiscalización el realizar la revisión y/o evaluación de la documentación que contenga información relacionada con el caso concreto de fiscalización*”¹², por lo cual, correspondió que la GSF procediera a realizar las consultas pertinentes a la GRE a fin de conocer el estado de las devoluciones realizadas por el Concesionario respecto de los cobros en exceso o indebidos realizados por los usuarios en el periodo del 27 de febrero al 28 de septiembre del 2016.

67. En función de la información obtenida de la GRE, la GSF dispuso a través de la Medida Correctiva al Concesionario la realización de diversas acciones de colaboración, tales como la presentación de información sustentatoria que permitiera elaborar un padrón referencial de usuarios afectados, así como la coordinación entre ambas partes para la implementación progresiva de la medida correctiva, con el objeto de restablecer la situación económica previa a la aplicación de una tarifa contraria a lo dispuesto en el Contrato de Concesión.
68. Finalmente, respecto del cuestionamiento vinculado a la supuesta falta de comunicación previa sobre el contenido de la medida correctiva, debe señalarse que, conforme al principio de predictibilidad, las actuaciones de la Administración deben ser congruentes con las expectativas legítimas razonablemente generadas en los administrados. En el presente caso, una vez identificado que los usuarios habrían efectuado pagos en exceso o indebidos durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero y el 28 de septiembre de 2016, resultaba razonable, previsible y proporcional que la medida correctiva consistiera en la devolución de dichos montos. En consecuencia, no se advierte una actuación sorpresiva ni arbitraria por parte de la GSF, sino una respuesta coherente entre el hecho verificado y la medida adoptada, orientada a restablecer la legalidad material y proteger los derechos de los usuarios.

B.4. Sobre la supuesta vulneración al Principio de proporcionalidad en la medida correctiva impuesta

69. Al respecto, el Concesionario sostiene que la medida correctiva impuesta vulneraría el principio de proporcionalidad, debido a que, le traslada todos los costos y la carga operativa de identificar a los usuarios afectados, así como los costos asociados a su comunicación y a la gestión de las devoluciones correspondientes. En tal sentido, alega que no existiría una adecuada relación de proporcionalidad entre los medios exigidos a su cargo y los fines públicos que se pretende tutelar, lo que tornaría irrazonable la medida adoptada.

Fundamentos del Ositrán

70. Al respecto, en cuanto al principio de proporcionalidad, cabe indicar lo señalado por el Tribunal Constitucional mediante la sentencia expedida en el exp. 0090-2004-AA/TC

“La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho. La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho.”

[subrayado agregado].

71. A partir de dicho criterio jurisprudencial, se puede advertir que una decisión o actuación por parte de la autoridad será proporcional y razonable cuando: (i) se adopte dentro de los límites de la facultad atribuida, (ii) mantenga la proporción entre los medios a emplear

¹² Instituto del Pacífico, Manual del Derecho Administrativo. P.407

- y los fines públicos que debe tutelar; y (iii) la medida responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
72. En ese sentido, en aras de poder determinar la razonabilidad de la medida correctiva impuesta, resulta pertinente analizar si esta cumple con los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional:

a) *Se adopta dentro de los límites de la facultad atribuida:*

Conforme se ha señalado previamente, la GSF se encuentra legalmente habilitada, en el ejercicio de su potestad de fiscalización, para emitir medidas correctivas sobre las materias que son de su competencia, referidas a la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas.

b) *Mantenga la proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar:*

Al respecto, la medida correctiva impuesta tiene como finalidad pública restablecer la situación jurídica y económica de los usuarios que efectuaron pagos indebidos o en exceso en las estaciones de Chicama y Pacanguilla durante el periodo comprendido entre el 27 de febrero al 28 de setiembre de 2016, en contravención de lo dispuesto en la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión.

En ese contexto, resulta razonable exigir al Concesionario la identificación de los usuarios afectados y la gestión de las devoluciones correspondientes, en la medida en que este se encuentra en una posición privilegiada para ello, al contar con los registros de recaudación, información de tránsito y demás datos operativos necesarios. En consecuencia, la carga impuesta guarda una relación directa y lógica con el objetivo de corregir los efectos económicos derivados de la aplicación de una tarifa indebida, sin que ello suponga una exigencia desproporcionada o arbitraria.

c) *La medida responda a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido:*

Asimismo, la medida correctiva resulta estrictamente necesaria para alcanzar el fin perseguido, esto es, restituir a los usuarios afectados a la situación previa al cobro indebido o en exceso. En efecto, al haber sido el Concesionario el receptor de los pagos indebidos o en exceso, es también quien se encontraría en la mejor posición de ejecutar las devoluciones a través de los mecanismos previstos en la Resolución impugnada.

En ese sentido, no se advierten medidas alternativas menos gravosas que resulten igualmente idóneas para alcanzar el mismo objetivo, por lo que la exigencia impuesta supera el test de necesidad exigido por el principio de proporcionalidad.

73. En consecuencia, se concluye que la medida correctiva impuesta por la GSF ha respetado el principio de proporcionalidad, en tanto: i) ha sido dictada dentro del ámbito de las competencias legalmente atribuidas; ii) mantiene una adecuada relación entre los medios exigidos al Concesionario y los fines públicos que se busca tutelar; y iii) resulta necesaria para restablecer los derechos de los usuarios afectados. Por tales motivos, el cuestionamiento formulado por el Concesionario no resulta amparable.

IV. CONCLUSIONES:

74. La nulidad parcial del Oficio N° 037-16-GRE-OSITRAN, declarada mediante Resolución de Gerencia General N° 00091-2023-GG-OSITRAN, produjo efectos declarativos y retroactivos conforme al artículo 12 del TUO de la LPAG. La declaratoria de nulidad habilita al Ositrán, dentro del ámbito de sus competencias legales, a adoptar medidas correctivas orientadas a restablecer el orden jurídico alterado y corregir los efectos

económicos derivados de la aplicación de una tarifa contraria al Contrato de Concesión, en tutela del interés público y de los derechos de los usuarios.

75. De conformidad con el marco normativo vigente, y en cumplimiento del principio de legalidad y reserva de Ley, el Ositrán a través de la GSF se encuentra legalmente facultado para adoptar medidas correctivas sobre las materias que son de su competencia, sin que resulte exigible la existencia previa o concurrente de un procedimiento administrativo sancionador. En consecuencia, no resulta amparable el cuestionamiento referido a la supuesta falta de competencia de la GSF.
76. La medida correctiva impuesta por la GSF se enmarca en la actividad administrativa de fiscalización y tiene naturaleza correctiva y restitutoria, no sancionadora, encontrándose orientada a verificar y asegurar el cumplimiento de la obligación prevista en la cláusula 9.5 del Contrato de Concesión, así como a proteger el bienestar de los usuarios que efectuaron pagos indebidos o en exceso.
77. No se advierte vulneración al debido procedimiento, ni al derecho de defensa del Concesionario, toda vez que la actividad de fiscalización no constituye un procedimiento administrativo sancionador y se desarrolló conforme a la normativa aplicable, garantizando la participación del Concesionario durante la ejecución de la medida correctiva mediante requerimientos de información, coordinación interinstitucional y establecimiento de plazos y etapas progresivas.
78. Respecto de la supuesta vulneración al principio de proporcionalidad, se concluye que la medida correctiva respeta el principio de proporcionalidad, en tanto: i) fue adoptada dentro de las competencias legalmente atribuidas a la GSF, ii) guarda una relación razonable entre los medios exigidos al Concesionario y el fin público de restablecer la situación jurídica y económica de los usuarios afectados, y iii) resulta necesaria, considerando que el Concesionario se encuentra en mejor posición para identificar a los usuarios y ejecutar las devoluciones correspondientes. Por tanto, el agravio referido a la supuesta desproporcionalidad de la medida no resulta atendible.

V. RECOMENDACIONES:

79. Se recomienda declarar INFUNDADO el recurso de apelación interpuesto por Concesionaria Vial del Sol S.A. – COVISOL y, en consecuencia, confirmar en todos sus extremos la Resolución de Gerencia de Supervisión y Fiscalización N° 00178-2025-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
Víctor Arroyo Tocto
Jefe de Asuntos Jurídicos Regulatorios
y Administrativos
Gerencia de Asesoría Jurídica

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

Se adjunta lo siguiente:

- Proyecto de Resolución de Gerencia General
- Proyecto de Oficio de Gerencia General

NT 2026004310