



“El gran problema se plantea en delimitar si los conflictos derivados de relaciones de consumo de servicios de telecomunicaciones, de energía (como la eléctrica), de transportes o de saneamiento, son competencia de la Comisión, de los Organismos Reguladores ya mencionados o de otras dependencias estatales”

Tutela administrativa de los consumidores de los servicios de infraestructura de transporte de uso público*

240

Juan Alejandro Espinoza Espinoza**

A raíz de la experiencia personal como integrante del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN) he podido constatar que hay casos de conflicto de competencia con la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI, en lo que a tutela administrativa de derechos del consumidor de servicios de infraestructura de transporte se refiere. Bastaría poner el ejemplo del señor que se cae en el aeropuerto porque el piso está mojado y no hay ninguna advertencia de ello o la señora que reclama por el perfume incautado en el momento del control del equipaje de mano, siempre en el aeropuerto ¿quién es competente? ¿OSITRAN o INDECOPI?

Esta constatación hace que sea imperativo realizar una investigación de la normatividad contenida en el Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, del 01.09.10, y en la Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo N° 26917, del 22.01.98, así como de las normas complementarias y, sobre todo, de las resoluciones de sus órganos administrativos.

Ello puede ser una herramienta útil para los operadores jurídicos: así, dentro de los abogados, a efectos de identificar el órgano competente en materia de daños al consumidor de los servicios de infraestructura de transporte; en el caso de los integrantes de los órganos de decisión, con la finalidad que sepan cuál es el ámbito de su competencia y a efectos académicos, para que tanto profesores como alumnos tomen conciencia de este problema y tengan herramientas interpretativas para enfrentarlo.

* Este artículo es el resultado de la investigación realizada durante el año académico 2010 con el auspicio del Instituto de Investigación Científica de la Universidad de Lima.

** Profesor de Derecho Civil en las Facultades de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad de Lima y de la Universidad del Pacífico. Presidente del Tribunal de Controversias del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).

I. IDENTIFICACIÓN DE LA NORMATIVIDAD APLICABLE EN LO QUE A COMPETENCIA SE REFIERE

El punto de partida de nuestro análisis lo encontramos en la Resolución N° 092-99-CPC de fecha 24.03.99, emitida en el procedimiento seguido por Shirley Sánchez Cama contra José Cantuarias Pacheco y Corporación José R. Lindley S.A., en la cual se interpretó el (entonces vigente) art. 46 de la Ley de Protección al Consumidor, fijando como precedente de observancia obligatoria, entre otros aspectos, que:

“Por excepción establecida en ‘norma expresa de rango legal’, únicamente pueden entenderse aquellas disposiciones contenidas en las leyes, u otras normas de igual jerarquía, que señalen que una entidad administrativa, distinta a la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, será competente para sancionar presuntas infracciones al Decreto Legislativo N° 716 que puedan cometerse en las relaciones de consumo que se presenten en un sector específico”.

La Resolución citada fue confirmada por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi, mediante la Resolución N° 0277-1999/TDC-INDECOPI, publicada en el diario oficial El Peruano, el 02.09.99. No obstante el tenor del precedente, debemos recordar que, si bien es cierto que la competencia primaria de la Comisión de Protección al Consumidor no se limita sólo a las infracciones dentro de una relación de consumo, se debe advertir que **no toda infracción a las relaciones de consumo es de su competencia.**

En la actualidad, el art. 105 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, 01.09.10, establece lo siguiente:

“El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas establecidas en el presente capítulo, conforme al Decreto Legislativo núm. 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi. Dicha competencia solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley”.

El art. 1 de la **Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada**, N° 27332, del 27.07.00, individualiza a los siguientes Organismos Reguladores:

- a. Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL);

- b. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG);
- c. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN); y
- d. Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS).

El gran problema se plantea en delimitar si los conflictos derivados de relaciones de consumo de servicios de telecomunicaciones, de energía (como la eléctrica), de transportes o de saneamiento, son competencia de la Comisión, de los Organismos Reguladores ya mencionados o de otras dependencias estatales. En esta oportunidad me centraré en los conflictos derivados entre un consumidor y la utilización de servicios de infraestructura de transporte de uso público. El art. 63 del Código de Consumo prescribe que:

“La protección al usuario de los servicios públicos regulados por los organismos reguladores a que hace referencia la Ley núm. 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, se rige por las disposiciones del presente Código en lo que resulte pertinente y por la regulación sectorial correspondiente. La regulación sectorial desarrolla en sus normas reglamentarias los principios de protección establecidos en el presente Código. El ente encargado de velar por su cumplimiento es el organismo regulador respectivo.

Para los efectos del cumplimiento de la finalidad señalada, el organismo regulador debe, entre otros, efectuar la permanente fiscalización de la medición del servicio, de las condiciones de facturación, y desarrollar sus facultades de sanción, cuando corresponda”.

El art. 7 de la Ley N° 26917, **Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transporte de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo**, del 22.01.98, identifica como funciones del OSITRAN, la de expedir las directivas procesales para atender y resolver reclamos de los usuarios, velando por la eficacia y la celeridad de dichos trámites (inc. n), así como la de cautelar el acceso universal en el uso de la infraestructura pública nacional de transporte y, en general, “proteger los intereses de todas las partes que intervienen en actividades relacionadas a dicha infraestructura” (inc. p)¹. El D.S. N° 044-2006-PCM, **Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público**, del 24.07.06, establece en su art. 46 que:

“Las funciones de solución de controversias y de reclamos autorizan a los ORGANOS DEL OSI-

1 El texto del artículo completo es el siguiente: “7.1. Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

n) Expedir las directivas procesales para atender y resolver reclamos de los usuarios, velando por la eficacia y celeridad de dichos trámites.

(...)

p) Cautelar el acceso universal en el uso de la infraestructura pública nacional de transporte y en general, proteger los intereses de todas las partes que intervienen en las actividades relacionadas a dicha infraestructura” (el subrayado es mío).

TRAN competentes, a resolver en la vía administrativa las controversias y reclamos que, dentro del ámbito de su competencia, surjan entre ENTIDADES PRESTADORAS y, entre una de éstas y un USUARIO. Quedan excluidas de las funciones de solución de controversias y reclamos, aquellas que son de competencia del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Las funciones de solución de controversias y reclamos comprenden además, la de conciliar intereses contrapuestos. De llegarse a una conciliación exitosa y de ser ésta aprobada por el OSITRAN, se dará por terminada la controversia correspondiente.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, el OSITRAN podrá actuar como institución organizadora de arbitrajes para resolver las controversias entre ENTIDADES PRESTADORAS, entre éstas y OPERADORES DE SERVICIOS EN COMPETENCIA, entre éstos y USUARIOS y; las de carácter patrimonial que puedan surgir entre el Estado y las ENTIDADES PRESTADORAS”.

Las instancias competentes para resolver los reclamos presentados por los usuarios por reclamos entre las entidades prestadoras y los usuarios son, de acuerdo al art. 47²:

- a) En primera instancia, la entidad prestadora del servicio.
- b) En segunda instancia, el Tribunal de Solución de Controversias.

El **Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN**, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 002-2004-CD-OSITRAN, del 15.01.04 y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 076-2006-CD-OSITRAN, del 13.12.06, establece, en su art. 7, que:

“Los reclamos y controversias que son materia del presente Reglamento son los siguientes:

- a) *Los reclamos de usuarios relacionados con la facturación y el cobro de los servicios por uso de la Infraestructura, lo que incluye expresamente controversias vinculadas con la aplicación del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 716;*
- b) *Los reclamos de usuarios relacionados con la calidad y oportuna prestación de dichos servicios;*

- c) *Los reclamos de usuarios relacionados con daños o pérdidas en perjuicio de los mismos, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de los funcionarios y/o dependientes de las Entidades Prestadoras;*
- d) *Los reclamos de usuarios que se presenten como consecuencia de la aplicación del Reglamento Marco de Acceso;*
- e) *Los reclamos de usuarios relacionados a la información incompleta e incorrecta que brinda la EEPP en los paneles o carteles donde se colocan las Tarifas o Precios de los servicios;*
- f) *Los reclamos relacionados al mal estado de la infraestructura de transporte de uso público;*
- g) *Las controversias entre usuarios intermedios y Entidades Prestadoras sobre los desacuerdos que surjan sobre el Contrato de Acceso, o con relación a éste o su interpretación de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 15 del REMA;*
- h) *Las controversias entre Entidades Prestadoras relacionadas con el libre acceso a los servicios que conforman las actividades de explotación de infraestructura, en los casos en que exista más de una Entidad Prestadora operando en un tipo de infraestructura;*
- i) *Las controversias entre Entidades Prestadoras relacionadas con tarifas, tasas, cargos, honorarios y cualquier pago o retribución derivado de los acuerdos entre Entidades Prestadoras, en tanto se afecte el mercado regulado;*
- j) *Las controversias entre Entidades Prestadoras relacionadas con el aspecto técnico de los servicios públicos materia de competencia del OSITRAN;*
- k) *Las controversias entre Entidades Prestadoras en materia ambiental en aquellas actividades dentro del ámbito de OSITRAN, salvo cuando se trata de asuntos intersectoriales de competencia del Consejo Nacional del Medio Ambiente”³*

De esta última disposición se desprende claramente que el OSITRAN es competente para conocer las infracciones en lo que a calidad (entiéndase idoneidad) e información se refiere, con respecto al uso de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (ITUP). El problema interpretativo se centra en los alcances de esta competencia primaria y si hay alguna sobreposición con el INDECOPI.

2 El cual establece que: “Los Cuerpos Colegiados son competentes en primera instancia para la solución de las controversias que se presenten entre dos ENTIDADES PRESTADORAS. Del mismo modo, son competentes para resolver las controversias que se presenten entre una ENTIDAD PRESTADORA y un usuario intermedio, con relación al cumplimiento e interpretación de los CONTRATOS DE ACCESO y Mandatos de acceso.

La ENTIDAD PRESTADORA es competente en primera instancia para la solución de Reclamos que presente un USUARIO por los servicios prestados por ésta, así como por los reclamos que presente un USUARIO intermedio, con relación al acceso a las FACILIDADES ESENCIALES, antes de la existencia de un CONTRATO DE ACCESO, de conformidad con el Reglamento Marco de Acceso a la infraestructura de Transporte de uso Público.

Todas las controversias y reclamos bajo el ámbito de competencia de OSITRAN serán resueltas por el Tribunal de Solución de Controversias en vía de apelación, con lo que quedará agotada la vía administrativa”.

3 Las cursivas es mío.

II. EL CONSUMIDOR DESCONOCIDO: EL USUARIO FINAL DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO (ITUP)

El inc. z, del art. 1 del **Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público** hace las siguientes definiciones:

“USUARIO: Es la persona natural o jurídica que utiliza la INFRAESTRUCTURA en calidad de:

1. *Usuario intermedio: Prestador de servicios de transporte o vinculados a dicha actividad. Sin que la siguiente enumeración sea taxativa, sino meramente enunciativa, se considera usuario intermedio, a las líneas aéreas, los agentes marítimos, los transportistas de carga o pasajeros, por ferrocarril o carretera o utilizando puertos, y en general cualquier empresa que utiliza la INFRAESTRUCTURA para brindar servicios a terceros. Este tipo de usuarios puede ser un operador secundario.*
2. *Usuario final: Utiliza de manera final los servicios prestados por una ENTIDAD PRESTADORA o por los usuarios a los que alude el literal precedente, según sea el caso. Sin que la siguiente enumeración sea taxativa, sino simplemente enunciativa, se considera usuario final a los pasajeros de los distintos servicios de transporte que utilicen la INFRAESTRUCTURA en los términos definidos en el presente REGLAMENTO y a los dueños de la carga (el subrayado es mío)”.*

Por su parte, para el art. 10 del **Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN** es usuario final:

“la persona natural o jurídica que utiliza de manera final los servicios brindados por una Entidad Prestadora o usuario intermedio. Se considera usuario final a los pasajeros o dueños de la carga que utilizan los distintos servicios de transporte utilizando la infraestructura de transporte de uso público”.

¿Hay sobreposición con la definición de consumidor contenida en la Ley N° 29571, **Código de Protección y Defensa del Consumidor**, del 01.09.10? El art. IV del Título Preliminar establece que son consumidores o usuarios:

“1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio nor-

malmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.2 *Los microempresarios que evidencien una situación de asimetría informativa con el proveedor respecto de aquellos productos o servicios que no formen parte del giro propio del negocio.*

1.3 *En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta”.*

Con estos alcances, se vuelve a la definición amplia de la original Ley de Protección al Consumidor (D. Leg. N° 716) y se asimila tanto el modelo esencial (cuando se hace alusión al “beneficio propio o de su grupo familiar o social”) como el de descarte (“ámbito ajeno de la actividad empresarial”) de la definición de la categoría de consumidor. También, ha de observarse que la inclusión de los empresarios en asimetría informativa no se hace con carácter excepcional y cabrían, en línea de principio, interpretaciones extensivas dentro de esta categoría⁴.

El concepto de **usuario final** contenido en el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público y en el Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN está incluido en el de **consumidor o usuario** del Código de Protección y Defensa del Consumidor. En palabras de una autorizada doctrina iusfilosófica italiana, estamos ante una redundancia legislativa y, aplicando el argumento económico, el usuario final se encuentra dentro de la categoría de consumidor, por cuanto éste lo absorbe. El argumento económico es aquel por el cual “se excluye la atribución a un enunciado normativo de un significado que ya es atribuido a otro enunciado normativo, preexistente al primero o jerárquicamente superior al primero o más general que el primero, y ello porque si la atribución de significado no fuese excluida, se encontraría frente a un enunciado normativo superfluo”⁵.

III. EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DEL OSITRAN Y DEL INDECOPI EN MATERIA DE CONFLICTOS SUSCITADOS CON USUARIOS FINALES DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO (ITUP)

Una vez establecido que el OSITRAN es competente para conocer casos relativos a conflictos con consumidores (o usuarios finales), es necesario precisar los alcances de dicha competencia, a efectos de no generar sobreposiciones con el INDECOPI. Quisiera volver al art. 7 del **Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN**, concretamente, a los incs. a, b, c y e. En efecto, en estos se prescribe que:

4 ESPINOZA ESPINOZA, Juan - Primeras reflexiones a propósito del Código de Protección y Defensa del Consumidor en Actualidad Jurídica, Tomo 202, Gaceta Jurídica Editores. Lima, setiembre 2010, p. 16.

5 Giovanni TARELLO, L'interpretazione della legge, L'interpretazione della legge, Giuffrè, Milano, 1980, 371.

“Los reclamos y controversias que son materia del presente Reglamento son los siguientes:

- a) Los reclamos de usuarios relacionados con la facturación y el cobro de los servicios por uso de la Infraestructura, lo que incluye expresamente controversias vinculadas con la aplicación del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 716;
 - b) Los reclamos de usuarios relacionados con la calidad y oportuna prestación de dichos servicios;
 - c) Los reclamos de usuarios relacionados con daños o pérdidas en perjuicio de los mismos, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de los funcionarios y/o dependientes de las Entidades Prestadoras;
- (...)
- e) Los reclamos de usuarios relacionados a la información incompleta e incorrecta que brinda la EEPP en los paneles o carteles donde se colocan las Tarifas o Precios de los servicios.

(...)⁶

De estos incisos se puede hacer una interpretación lacónica y limitarse a lo prescrito *ad pedem literae*, o hacer una interpretación sistemática y teleológica: si en el inc. b, se está asumiendo competencia respecto de los reclamos de usuarios “relacionados con la calidad y oportuna prestación” de los servicios por uso de la Infraestructura de Transporte de Uso Público, ello no es más que el reconocimiento del derecho (de este segmento de consumidores) a que los servicios que adquieren sean idóneos. Por ello, el art. 18 del **Código de Protección y Defensa del Consumidor**, regula que:

“Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo que se le hubiera ofrecido, la publicidad e información transmitida, las condiciones y circunstancias de la transacción, las características y naturaleza del producto o servicio, el precio, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso.

La idoneidad es evaluada en función a la propia naturaleza del producto o servicio y a su aptitud para satisfacer la finalidad para la cual ha sido puesto en el mercado.

Las autorizaciones por parte de los organismos del Estado para la fabricación de un producto o la prestación de un servicio, en los casos que sea necesario, no eximen de responsabilidad al proveedor frente al consumidor.”

Esta competencia es respecto de **todo** servicio por el uso de la Infraestructura de Transporte de Uso Públi-

co. Ahora bien si, como anotara en otra sede, la relación entre el deber de idoneidad y el de información es de género a especie⁷, por cuanto la correspondencia entre lo que se espera y lo que efectivamente se recibe, está en función de la información recibida, ¿Cómo se puede entender una competencia amplia en lo que a idoneidad se refiere y en materia de información, sólo limitarla a (tal como lo prescribe el inc. d, del art. 7 del Reglamento) “los reclamos de usuarios relacionados a la información incompleta e incorrecta que brinda la Entidades Públicas en los paneles o carteles donde se colocan las Tarifas o Precios de los servicios”? En mi opinión, la competencia de los órganos administrativos del OSITRAN en lo que a información respecta debe estar al mismo nivel de la competencia en materia de idoneidad. Una interpretación sistemática de los incisos b y d del Reglamento exige que así sea. Otro argumento que reforzaría esta interpretación es el de la aplicación del principio de especialidad: en materia de conflictos relativos a las lesiones de los derechos de los usuarios de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (derecho a la información incluido), es el OSITRAN (y no el INDECOPI) el órgano más calificado para conocer los mismos. En este sentido, se afirma que es “preponderante el papel que se le ha encargado a los Tribunales Administrativos, dotándoles de una institucionalidad que les permita conseguir la satisfacción del interés público, de una forma especializada (sobre todo en el caso de los organismos reguladores), rápida y confiable (confianza que brota de su independencia)”⁸.

IV. LOS CASOS

No todos los conflictos de los usuarios de la Infraestructura de Transporte de Uso Público se ventilan en la vía administrativa. También el consumidor puede recurrir al Poder Judicial. Así, **una pasajera que venía de Miami, sufrió una aparatosa caída en el interior del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez**, cuando estaba saliendo de las oficinas de seguridad, debido a que el piso se encontraba mojado y sin ningún aviso de precaución que hiciera notar el estado del mismo. Por la fractura de su muñeca izquierda, interpuso una demanda de indemnización por lucro cesante y daño emergente en contra de CORPAC, entidad encargada de la gestión del aeropuerto y de la empresa de limpieza, Promotora Interamericana de Servicios S.A. El Cuarto Juzgado Especializado de lo Civil en el Callao, con resolución número veinticuatro, del 22.04.02, calificó este supuesto como una “responsabilidad extracontractual objetiva”, aplicando tanto el art. 1970 como el 1981 C.C., este último para justificar la responsabilidad solidaria entre CORPAC y la empresa de limpieza, advirtiendo que:

6 El subrayado es nuestro

7 ESPINOZA ESPINOZA, Juan - Derecho de los Consumidores. Editorial Rodhas, Lima, 2006, p. 104. Un sector de la doctrina nacional afirma que las infracciones de ambos deberes “pueden ser las dos caras de una moneda” (BULLARD GONZÁLEZ, Alfredo - Derecho y Economía. El análisis económico de las instituciones legales, Palestra, Lima, 2003, p. 434).

8 TASSANO VELAOCHAGA, Hebert - Tribunal especial económico para servicios públicos, en Revista de Economía y Derecho, vol. 7, No. 25, Sociedad de Economía y Derecho UPC, Lima, 2010, p.174.

“con el mérito de la inspección judicial conforme aparece en el acta de fojas doscientos treinta a doscientos treintidos, se determina que el piso del Salón Internacional es un “piso de terrazo” y que de por sí es resbaladizo, observando que la salida de pasajeros es de “terrazo negro” que es poroso, por lo que se concluye que no se puede determinar la **relación de causalidad adecuada** establecida en el artículo 1985 del Código Civil; conforme enseña la doctrina, para que una conducta sea causa adecuada de un daño deben concurrir dos factores: **factor in concreto**, en los hechos la conducta debe haber producido el daño, es decir, una relación de causalidad física; **factor in abstracto**, no basta que el hecho haya producido físicamente el daño sino que esa conducta de acuerdo a la experiencia normal, de acuerdo al natural desenvolvimiento de las circunstancias debe ser capaz de producir ese daño”.

No obstante ello, se declaró infundada la demanda, por cuanto:

“en la relación fáctica establecida en autos, resulta fundamental determinar las nociones de **fractura causal o causa ajena** reguladas en el artículo 1972 del Código Civil; la noción de fractura causal, se configura cada vez que a un determinado supuesto se presenta un conflicto entre dos conductas o causas sobre la realización de un daño, el mismo que será el resultado de una sola de dichas conductas; en este sentido, en todo supuesto de fractura causal una de las conductas o causas habrá producido o causado el daño y la otra no habrá llegado a causarlo justamente por haber sido el mismo, consecuencia de la otra conducta; en consecuencia, la **causa ajena** es un mecanismo jurídico para establecer que no existe responsabilidad civil si se logra acreditar que el daño causado fue consecuencia no de su conducta, sino de una causa ajena, en el presente caso, del **hecho exclusivo de la víctima** (imprudencia de la víctima), la misma que debió actuar con la diligencia según las circunstancias”.

La primera pregunta que surge al leer esta insólita resolución es ¿Por qué no debe tenerse en cuenta la diligencia de los dependientes de la empresa de limpieza y de la empresa encargada de la gestión del aeropuerto? Con mayor tino, la Sala Civil de la Corte Superior del Callao, con resolución N° 35, del 25.10.02, revocó la decisión de primera instancia, afirmando que:

“como se puede apreciar, el suelo de los ambientes de dicho terminal aéreo no son bienes riesgosos (sic) así como tampoco la actividad que se realiza en los ambientes internos de dicho terminal son actividades riesgosas; (...) Que, no es aplicable entonces al caso materia de autos la responsabilidad objetiva o teoría del riesgo; por lo cual el artículo mil novecientos setenta del Código Civil es una norma impertinente para el mismo; (...): Que, el A-quo considera también que si bien se encuentra probado que la demandante sufrió daños y perjuicios, no se encuentra probado que éstos se hayan producido como consecuencia de haberse encontrado el suelo húmedo; (...): Que,

el A-quo llega a esta conclusión en virtud de que constató en la inspección judicial correspondiente que dicho suelo es un “piso de terrazo” el cual de por sí es resbaladizo; por lo cual la demandante debió actuar con prudencia, esto es, con la diligencia debida de acuerdo a esta circunstancia (“piso de terrazo”-resbaladizo); (...) Que, sin embargo, se debe tener en cuenta que los transeúntes que circulan por el susodicho terminal aéreo no tienen por qué saber o conocer las calidades técnicas de los pisos o suelos; (...) Que, asimismo, se encuentra acreditado en autos que en el momento en que la demandante sufrió el accidente que le produjo los daños y perjuicios no había ningún aviso indicando que el piso se encontraba húmedo o mojado; pues esta indicación será realmente la única manera posible en virtud de la cual se le podía exigir debida diligencia de acuerdo a las circunstancias a la demandante; Que, la co-demandada Corpac Sociedad Anónima pretende eximirse de responsabilidad alegando que el área en que se produjo el accidente se encuentra bajo administración de la Superintendencia de Aduanas; (...) Que, sin embargo, también se encuentra acreditado en autos que la limpieza de todo el terminal aéreo se encuentra a cargo de la co-demandada Promotora Interamericana de Servicios Sociedad Anónima en virtud de un contrato de locación de servicios entre ésta y la co-demandada Corpac Sociedad Anónima; (...) Que, por tal razón, la responsabilidad le es imputable a la co-demandada Promotora Interamericana de Servicios Sociedad Anónima por no haber cumplido con mantener el piso seco o por lo menos haber indicado que el mismo se encontraba húmedo; por lo cual esta empresa la sido la autora directa de los daños y perjuicios sufridos por la demandante”.

Este caso, si se analiza con atención, no es más que una infracción al deber de seguridad (que se encuentra dentro de aquel deber genérico de no dañar) exigible a cualquier gestor (o titular) de un local abierto al público, justificándose por ello la aplicación de la normatividad relativa a la responsabilidad extracontractual.

El 22.05.00, **Pedro Martínez** sufre un accidente de tránsito en el tramo de la carretera Arequipa-Matari, otorgado en concesión a la entidad prestadora **CONCAR**. El Tribunal de Solución de Controversias, mediante Resolución N° 103-2003-TSC/OSITRAN, del 20.02.03, revocó la Resolución Gerencial N° 002-2001/CONCAR, por no haberse pronunciado sobre la validez y oportunidad del reclamo del usuario. **En un reclamo presentado a NORVIAL el 28.07.05, José Ordóñez, dio cuenta del incidente sufrido mientras transitaba por la autopista Ancón-Pativilca**, de sur a norte, en circunstancias en que se dirigía de Lima a Barranca; siendo adelantado por una camioneta que circulaba a una velocidad mayor a la de su vehículo, impactó una piedra en el parabrisas delantero, lado izquierdo, produciendo una rajadura de 25 centímetros aproximadamente, lo cual fue comprobado por el administrador del Peaje “El Paraíso”. El Tribunal de Solución de Controversias, mediante Resolución N° 034-2005-TSC/OSITRAN, del 02.12.05 decidió lo siguiente:

“Revocar la Resolución Gerencial N° NOR-RGO23-05, que declara improcedente el reclamo presentado por el señor José Luis Ordóñez Palomino y declarar fundado el recurso de apelación en el extremo que se debe atribuir la responsabilidad del daño sufrido a la negligencia de NORVIAL, obligándose ésta a resarcir el daño ocasionado al haber dejado indebidamente en la capa asfáltica de la autopista concesionada, elementos que resultan determinantes para ocasionar incidentes como el que es materia del presente reclamo”.

Ello, principalmente a que:

“la limpieza y mantenimiento que viene dando NORVIAL en la autopista concesionada parecería no seguir rigurosamente medidas preventivas, ya que según consta de las copias del libro de reclamos de usuarios de la vía, solamente en el mes de julio del año en curso (2005), se han producido siete (7) roturas de parabrisas en el tramo concesionado, lo que permite suponer que las sendas roturas de parabrisas non son atribuibles a “hecho de terceros”, sino consecuencia de los trabajos realizados en la vía”.

Este hecho fue calificado por el Tribunal, en atención al art. 1319 C.C., como consecuencias de una culpa inexcusable. Si se observa bien esta decisión, **si bien el Tribunal determina que hay responsabilidad por daños, éste no se pronuncia respecto de su cuantificación.** Ello se encuentra confirmado en el siguiente **precedente de observancia obligatoria** aprobado por el Tribunal de Solución de Controversias, mediante Resolución N° 001-2005-TSC/OSITRAN, del 21.01.05, en el cual se decide:

“Establecer con carácter de precedente de observancia obligatoria que la competencia del Tribunal de Solución de Controversias de OSITRAN, sólo lo autoriza a pronunciarse sobre la existencia de responsabilidad de las entidades prestadoras, mas no sobre la valoración de dicha responsabilidad, de conformidad con lo dispuesto por el literal c) del artículo 7 del Reglamento General para la Solución de Reclamos y Controversias aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 002-2004-CD/OSITRAN”.

Como ya se señaló, el inc. c del art. 7 del Reglamento General para la Solución de Reclamos y Controversias, establece que el Tribunal es competente para conocer “Los reclamos de usuarios relacionados con daños o pérdidas en perjuicio de los mismos, provocados por negligencia, incompetencia o dolo de los funcionarios y/o dependientes de las Entidades Prestadoras”. Como se verá posteriormente, el hecho que no se pueda determinar el *quantum* indemnizatorio, no constituye impedimento alguno para que el Tribunal pueda dictar medidas correctivas.

El 07.09.07, **la Asociación Atenea, formuló ante el INDECOPI una denuncia contra la empresa concesionaria Aeropuertos del Perú** por infracción al derecho a la información y por falta de idoneidad en la pres-

tación del servicio de playa de estacionamiento. En dicho procedimiento INDECOPI consideró improcedente la denuncia en primera y segunda instancia, disponiendo que se remita el expediente a OSITRAN, dado que es la entidad competente para analizar la conducta denunciada. Con Resolución N° 3 (Exp. N° 033-2009-TSC-OSITRAN), del 27.11.09, el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN declaró improcedente el reclamo, en atención a que:

“De lo actuado en el expediente, ATENEA no posee la calidad de usuario final o intermedio de AdP, toda vez que ni en el reclamo ni en la apelación alega y/o acredita que, como asociación, haya utilizado la infraestructura aeroportuaria administrada por AdP y, en consecuencia, tenga legitimidad para iniciar un procedimiento de reclamos”.

Téngase en cuenta que Atenea no es una asociación de consumidores y también por ello, carecía de legitimidad para obrar activa. El 25.05.09 **la Asociación de Consumidores y Usuarios de Seguros (ACUSE) denunció ante el INDECOPI el incumplimiento de los deberes de información a cargo de NORVIAL**, refiriendo que la concesionaria no indicaba expresamente los beneficios de los seguros incorporados en la tarifa del peaje. Tras evaluar la denuncia presentada por ACUSE, ésta fue declarada improcedente por la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI mediante la Resolución Final emitida en el Expediente N° 1141-2009-CPC. En dicha resolución, la Comisión afirmó no tener competencia para conocer los reclamos relacionados con la idoneidad de la información que brinde NORVIAL a los usuarios de infraestructura de transporte terrestre, considerando que se trata de un supuesto que recae bajo las normas de solución de reclamos y controversias del OSITRAN. Por ello, la Comisión remitió con fecha 26.08.09, copias certificadas del expediente administrativo a fin de que el OSITRAN actúe dentro del ámbito de sus competencias, de considerarlo pertinente. Con Resolución No. 3 (Exp. N° 055-2009-TSC-OSITRAN), del 31.05.10, el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN confirmó la Resolución Gerencial N° 012-09 emitida por NORVIAL, por cuanto:

“la información referida a la cobertura del seguro contenida en los tickets que NORVIAL entrega por el pago del peaje, es suficiente para un usuario que se encuentra manejando en plena carretera. Por otro lado, de las fotos y documentos remitidos por NORVIAL en su escrito de absolución (que obran de fojas 95 a 104) se puede verificar que la información sobre las coberturas de seguros en afiches y carteles se encuentran en el interior de las oficinas de los peajes. Asimismo, existen otras modalidades que esta entidad prestadora ha implementado como los folletos colocados en canastas en las casetas de peajes, la página web, que facilitan el acceso de los usuarios a dicha información, con lo cual la entidad prestadora ha demostrado que ha informado de manera adecuada sobre las pólizas de los seguros”.

Nota aparte merece la fundamentación por la cual el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN asume la competencia de la lesión al derecho a la información de los consumidores. Siempre a propósito del inc. d, del art. 7 del Reglamento y las normas vinculadas, se observa que:

“De una interpretación literal y restrictiva de las normas citadas, podría colegirse que los reclamos relacionados con la información sólo se restringirían a la brindada de manera incompleta e incorrecta en los paneles o carteles y que se refiera únicamente a tarifa o precios de los servicios. No obstante lo acotado, es necesario tener en consideración lo dicho por el máximo intérprete de la Constitución y defensor de los derechos fundamentales y constitucionales, el Tribunal Constitucional (en adelante, el TC) respecto de los derechos de los consumidores y usuarios.

(...) En primer término debe anotarse que el TC ha reconocido que los derechos de los consumidores tienen el carácter de fundamentales. Esta característica es atribuida tanto a los derechos recogidos expresamente por la Carta Magna como a aquellos que si bien no han sido nominados constitucionalmente, se enmarcan dentro del supuesto del artículo 3 de la Constitución.⁹

(...) Asimismo, el TC ha señalado que los órganos estatales tienen un deber de tutela de los derechos fundamentales, el cual alcanza a los derechos de los consumidores¹⁰ que, como se ha indicado, poseen la calidad de fundamentales y que algunos de éstos han sido recogidos por el artículo 65 de la Constitución Política del Perú que prescribe lo siguiente:

“Artículo 65.- Protección al consumidor

El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.”¹¹

(...) De la norma citada se puede establecer que dentro de los derechos de los consumidores y usuarios sobre los que, por su calidad de fundamentales, el Estado tienen un deber especial de protección, se encuentra el derecho a la información que resulta de indudable importancia dentro del régimen económico. Como señalan Kresalja y Ochoa, siguiendo a Gómez Segade, “[E]l andamiaje jurídico construido para proteger a los consumidores se vendría abajo (...) si no existiera un deber de informar a los consumidores y un correlativo derecho de estos a exigir la información necesaria para sus opciones de consumo.”¹²

9 Cabe destacar que si bien el artículo 65 se encuentra comprendido en los Principios Generales del Régimen Económico y no dentro del capítulo de derechos fundamentales, es necesario anotar que no implica que no gocen de esta calidad, puesto que debe recordarse que, conforme con el artículo 3, dicha enumeración “no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”. Sobre este tema, el Tribunal Constitucional en la Resolución emitida en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC ha establecido lo siguiente:

“Abora bien, pese a que existe un reconocimiento expreso del derecho a la información y a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios, estos no son los únicos que traducen la real dimensión de la defensa y tutela consagrada en la Constitución. Es de verse que en la Constitución existe una pluralidad de casos referidos a ciertos atributos que, siendo genéricos en su naturaleza, y admitiendo manifestaciones objetivamente incorporadas en el mismo texto fundamental, suponen un numerus apertus a otras expresiones sucedáneas.

Así, el artículo 3° de la Constitución prevé la individualización de ‘nuevos’ derechos, en función de la aplicación de la teoría de los ‘derechos innominados’, allí expuesta y sustentada.

Bajo tal premisa, el propio Estado, a través de la Ley de Protección al Consumidor (Decreto Legislativo N° 716), no sólo ha regulado los derechos vinculados con la información, salud y seguridad, sino que ha comprendido a otros de naturaleza análoga para los fines que contrae el artículo 65° de la Constitución. Por ello, los derechos de acceso al mercado, a la protección de los intereses económicos, a la reparación por daños y perjuicios y la defensa corporativa del consumidor, se erigen también en derechos fundamentales reconocidos a los consumidores y usuarios.” (Fundamento 32).

Por su parte, Baldo Kresalja y César Ochoa:

“El primer asunto a determinar es si la no inclusión específica de los consumidores y usuarios, entre los derechos fundamentales consagrados en el Capítulo I del Título I, (‘De la persona y de la sociedad’), les impide tener tal reconocimiento, ya que el artículo 65 se encuentra ubicado dentro del Capítulo I, Principios Generales del Título III, Del Régimen Económico, lo que sólo le permitiría constituirse en un principio rector de la política económica que debe inspirar la legislación y la acción de los poderes públicos, pero sin otorgar especiales medidas de protección a los ciudadanos cuando actúan como consumidores o usuarios.

En esta materia seguimos a Vega Mere, para el cual si siguiéramos ese razonamiento habríamos también de negar el carácter de derecho fundamental a los Derechos Sociales y Políticos por estar consignados en los capítulos II y III del Capítulo I y no específicamente en el I, lo que no tiene asidero (...).

Y si bien es cierto que no todos los derechos del consumo son derechos subjetivos y que en muchos casos se trata más bien de obligaciones y prohibiciones legales para los agentes económicos, no nos cabe duda que los ya citados derechos de la salud, seguridad e información son derechos fundamentales de la persona, en este caso en su condición de consumidor o usuario.”

KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. “Derecho Constitucional Económico”. 1ª ed. Lima. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2009. pp. 317-318.

10 Resolución emitida en el Expediente N° 5637-2006-PA/TC

“11.- Los poderes públicos, en general, tienen un deber especial de protección de los derechos fundamentales de la persona. Tal deber de protección exige la actuación positiva de aquéllos. Tratándose de órganos administrativos, tal función comprende todas aquellas actuaciones positivas que la Constitución o las leyes le atribuyen para la protección de los derechos fundamentales, tanto frente a actos del propio Estado como respecto a los provenientes de particulares. En consecuencia, si un órgano administrativo omite el cumplimiento de la actuación positiva destinada a la protección de derechos fundamentales de la persona frente a actos del propio Estado o de particulares, habrá incurrido en la omisión de su deber de protección de derechos fundamentales y, en consecuencia, los habrá afectado. Como se aprecia, la lesión de derechos fundamentales del órgano administrativo tiene lugar aquí no como consecuencia de una acción, sino por la “omisión” de una actuación positiva.

12. -En este orden de ideas, la Constitución ha establecido que el Estado “defiende el interés de los consumidores” (artículo 65). (...)”

11 Negrita agregados.

12 KRESALJA, Baldo y OCHOA, César. Op. Cit. p. 320.

(...) Ahora bien, el deber de tutela del Estado no se agota en los derechos expresamente reconocidos en el citado artículo 65, como son el derecho a la información, la seguridad y la salud; si no que, como bien ha reconocido el TC, es necesario que se creen órganos, procedimientos y se dicten normas que otorguen a los usuarios o consumidores la posibilidad de solicitar la protección de sus derechos e intereses.¹³

(...) Siendo esto así, en el caso de los mercados de infraestructura de transporte de uso público (en adelante, ITUP), específicamente puertos, aeropuertos, vías férreas y carreteras de alcance regional y nacional, el Estado, a través de la Ley N° 26917 y 27332, le ha otorgado competencia al

OSITRAN para que supervise, regule económicamente (cuando así resulte necesario), sancione, resuelva controversias y reclamos de los usuarios.¹⁴

(...) En tal sentido, OSITRAN es el organismo competente tanto para resolver los reclamos de usuarios en contra de las entidades prestadoras, como para dictar las normas que rigen su trámite, esto en ejercicio de la función normativa, concordante con el artículo 7 inciso n) de la Ley N° 26917.¹⁵

(...) Por esta razón, la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI señaló que el OSITRAN tiene “competencia expresa para conocer y resolver los conflictos entre los usuarios de la infraes-

- 13 Los alcances del artículo 65 de la Constitución no limitan la protección del consumidor únicamente a los derechos a la información, salud y seguridad, pues su alcance debe ser interpretado sistemáticamente con el artículo 3 de la Constitución que otorga una amplia protección a los derechos de la persona, inclusive a aquellos ‘de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del hombre o en los principios de la soberanía del pueblo’. No puede existir una tutela diferenciada para las personas y los consumidores, ya que la persona al actuar dentro del mercado asume el status especial de consumidor. Desde esta perspectiva, el acto de consumo es, sin duda, un acto de ciudadanía.

“A criterio del Tribunal tras los deberes impuestos al Estado en el artículo 65 de la Norma Suprema, subyacen una serie de exigencias que recaen sobre diversos órganos del Estado. En primer lugar, sobre el legislador ordinario, al que se le impone la tarea mediante la legislación, de crear un órgano estatal destinado a preservar los derechos e intereses legítimos de los consumidores y usuarios. Pero también la tarea de establecer procedimientos apropiados para que, en su seno, los consumidores y usuarios puedan mediante recursos sencillos, rápidos y efectivos, solicitar la protección de aquellos derechos e intereses.

Con el establecimiento de este tipo de procedimientos no sólo debe facilitarse una vía para la satisfacción de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, sino también las reglas conforme a las cuales puedan solucionarse equitativamente los problemas. Como lo ha señalado el Tribunal Constitucional Federal Alemán, ‘también es función de los respectivos órganos estatales competentes ponderar entre los diferentes derechos fundamentales que se contraponen entre sí y atender las consecuencias negativas que podría tener una determinada forma de cumplir con el deber de protección’”

Fundamento 14 de la Resolución 0858-2003-AA/TC.

- 14 Ley N° 26917, Ley de Creación del OSITRAN

“Artículo 3.- Misión de OSITRAN

3.1.- La misión de OSITRAN es regular el comportamiento de los mercados en los que actúan las Entidades Prestadoras, así como, el cumplimiento de los contratos de concesión, cautelando en forma imparcial y objetiva los intereses del Estado, de los inversionistas y de los usuarios; en el marco de las políticas y normas que dicta el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, a fin de garantizar la eficiencia en la explotación de la infraestructura bajo su ámbito.

(...)

Artículo 5.- Objetivos

OSITRAN tiene los siguientes objetivos:

- a) Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos de concesión vinculados a la infraestructura pública nacional de transporte.
- b) Velar por el cabal cumplimiento del sistema de tarifas, peajes u otros cobros similares que OSITRAN fije o que se deriven de los respectivos contratos de concesión.
- c) Resolver o contribuir a resolver las controversias de su competencia que puedan surgir entre las Entidades Prestadoras, de acuerdo con lo establecido en su Reglamento.
- d) Fomentar y preservar la libre competencia en la utilización de la infraestructura pública de transporte por parte de las Entidades Prestadoras, sean éstas concesionarios privados u operadores estatales, en beneficio de los usuarios, en estrecha coordinación con el Instituto de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI.”

Ley N° 27332, Ley de los Organismos Reguladores

“Artículo 3.- Funciones

3.1.- Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Regulares ejercen las siguientes funciones:

- 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.*
- b) *Función reguladora: comprende la facultad de fijar las tarifas de los servicios bajo su ámbito;*
- c) *Función normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;*

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador.

- d) *Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión;*
- e) *Función de solución de controversias: comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios o de resolver los conflictos suscitados entre los mismos, reconociendo o desestimando los derechos invocados; y,*
- f) *Función de solución de los reclamos de los usuarios de los servicios que regulan.*

3.2 -Estas funciones serán ejercidas con los alcances y limitaciones que se establezcan en sus respectivas leyes y reglamentos.”

- 15 Ley N° 26917

“Artículo 7.- Funciones

7.1.- Las principales funciones de OSITRAN son las siguientes:

(...)

- n) Expedir las directivas procesales para atender y resolver reclamos de los usuarios, velando por la eficacia y celeridad de dichos trámites.”

estructura del servicio público de transporte y la empresa prestadora del servicio”.¹⁶ En ese orden de ideas, dentro del mercado de ITUP los órganos del OSITRAN tienen competencia para velar por el cumplimiento del Texto Único Ordenado de la Ley de Protección al Consumidor (en lo sucesivo, el TUO de la Ley del Consumidor), esto conforme con lo prescrito en el artículo 39 de dicho cuerpo legal.¹⁷

(...) De acuerdo con el artículo 47 del Reglamento General del OSITRAN¹⁸ y los artículos 11 y 14 del Reglamento de Reclamos¹⁹, los órganos competentes para resolver los reclamos son las propias entidades prestadoras y éste órgano colegiado, como primera y segunda instancia administrativa, respectivamente; por lo que, considerando que actúan como instancias administrativas, tienen “un deber especial de protección de los derechos de los usuarios” de ITUP en los procedimientos de reclamos.

(...) Ahora bien, una interpretación literal del artículo 7 inciso e) del Reglamento del OSITRAN que restrinja la posibilidad de los usuarios de reclamar con relación a la información brindada por las entidades prestadoras únicamente en los paneles o carteles y que se refiera sólo a tarifas o precios de los servicios, atendería contra su derecho de información recogido, como ya se hizo mención, en el artículo 65 de nuestra Constitución y contra la obligación del Estado de proveer los mecanismos que faciliten su defensa.

(...) En efecto, el contenido de este derecho constitucional de los usuarios está referido a la información relevante que deben recibir por parte de los proveedores de bienes y servicios con la finalidad que puedan realizar una elección conveniente con sus necesidades de modo tal que una vez adquirido el bien o servicio puedan efectuar un uso adecuado de éste.²⁰ En consecuencia, la defensa del derecho a la información debe darse sobre cualquier hecho que pueda afectarlo, siendo el Estado, en este caso a través del OSITRAN, quien debe proveer los mecanismos adecuados para poder ejercerla”.

Es importante rescatar la interpretación sistemático-constitucional de la normativa del OSITRAN en lo que a usuarios finales de la Infraestructura de Transporte de Uso Público se refiere. Sin embargo, el “deber especial de protección” de los consumidores debe ser interpretado con suma cautela, a efectos de no generar una sobreprotección que incentive conductas negligentes (tanto de los usuarios como de los propios operadores jurídicos). Justamente, la sentencia del Tribunal Constitucional que se cita (Exp. N° 0858-2003-AA/TC), es un palmario ejemplo de ello: una consumidora (mediante una acción de amparo) reclama tanto por los cobros de unos recibos y por un celular malogrado (tanto a la entidad prestadora como a OSIPTEL); sin embargo este órgano regulador no tiene competencia para resolver conflictos sobre desperfectos en los aparatos telefónicos, sino en los servicios de telecomunicaciones. El Tribunal Cons-

16 Resolución final emitida en el Expediente N° 1441-2009-CPC, p. 4.

“La pretensión de Acuse está referida a la idoneidad de la información que brinda Norvial a los usuarios del servicio de infraestructura de transporte terrestre, toda vez que se consignaría los beneficios de los seguros que están incorporados en el costo del boleto de peaje, supuesto que se encuentra amparado por las normas que regulan la solución de controversias del OSITRAN”.

17 Aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2009-PCM

“Artículo 39.- La Comisión de Protección al Consumidor es el único órgano administrativo competente para conocer de las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como para imponer las sanciones administrativas y medidas correctivas establecidas en el presente Título. La competencia de la Comisión de Protección al Consumidor sólo podrá ser negada por norma expresa con rango de ley.

Las sanciones administrativas y medidas correctivas detalladas en el presente Título se aplicarán sin perjuicio de las indemnizaciones de carácter civil y la aplicación de las sanciones penales a que hubiera lugar.”

[Subrayado y resaltado agregado]

18 Reglamento General del OSITRAN, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 044-2006-PCM y modificado por los Decretos Supremos N° 046-2007-PCM y 057-2006-PCM

“Artículo 47.- Órganos Competentes para el ejercicio de las Funciones de Solución de Controversias y de Reclamos.

(...)

La ENTIDAD PRESTADORA es competente en primera instancia para la solución de Reclamos que presente un USUARIO por los servicios prestados por ésta, así como por los reclamos que presente un USUARIO intermedio, con relación al acceso a las FACILIDADES ESENCIALES, antes de la existencia de un CONTRATO DE ACCESO, de conformidad con el Reglamento Marco de Acceso a la infraestructura de Transporte de uso Público.

Todas las controversias y reclamos bajo el ámbito de competencia de OSITRAN serán resueltas por el Tribunal de Solución de Controversias en vía de apelación, con lo que quedará agotada la vía administrativa.”

19 Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 002-2004-CD-OSITRAN y modificado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 002-2004-CD-OSITRAN:

“Artículo 11°.- Entidades Prestadoras

Las Entidades Prestadoras, que de conformidad con lo dispuesto por el numeral 8) del Artículo I del Título Preliminar de la LPAG serán consideradas como autoridad administrativa, son competentes y están obligadas a tramitar los reclamos de usuarios que versen sobre las materias a que se refieren los literales a), b), c) y d) del artículo 7 del Reglamento de conformidad con el procedimiento establecido en el Capítulo II del Título III del presente Reglamento.

(...)

Artículo 14°.- Tribunal.

El Tribunal es competente para resolver en segunda y última instancia administrativa las controversias que se susciten entre las Entidades Prestadoras y entre éstas y los Usuarios de conformidad a los procedimientos establecidos en los Capítulos II, III y IV del Título III del presente Reglamento.

(...)

20 “Los problemas de información en sí misma, son entendidos como los casos en que el proveedor omite brindar información relevante o la brinda de manera defectuosa, de tal modo que impide que el consumidor evalúe correctamente la contratación del bien o servicio a adquirir; o que, habiéndolo adquirido, realice el uso adecuado del mismo”. Lineamientos 2006 de la Comisión de Protección al Consumidor, aprobados a través de la Resolución N° 001-2006-LIN-CPC/INDECOP, de fecha 30 de noviembre de 2006. p. 27. En: <http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/8/par/leycpc1/lineamientoscpc2006.pdf> (dirección electrónica consultada el 19 de marzo de 2010).

titucional, con una sentencia del 24.03.04, en atención a este “deber especial de protección” de los consumidores sancionó a OSIPTEL y a la empresa prestadora con 3 UITs por ambas infracciones. El “deber especial de protección” no puede hacer asumir competencias que no se tienen, contraviniendo la normatividad del sistema jurídico y, sancionar por lo que no se debe hacer, es simplemente una aberración.²¹ El gran problema en los órganos reguladores es que la primera instancia es la propia empresa prestadora de los servicios (y no un órgano independiente, como lo sería la Comisión de Protección al Consumidor del INDECOPI). En mi opinión, sería conveniente uniformar este tratamiento procesal y evitar la inexplicable situación de ser juez y parte, a nivel de justicia administrativa (de los derechos de los consumidores) de los órganos reguladores.

A propósito del doble pago de la Tarifa Única de Uso de Aeropuerto (TUUA): El 15.10.08, **Betsabé Larrivière** viajó en el vuelo 048 de TACA a la ciudad de Caracas y al pasar por la revisión del Aeropuerto Internacional “Jorge Chávez”, **le retuvieron varios envases que excedían los 100 mililitros (100 ml)**. Aparentemente, la usuaria final desconocía la normativa que regula los objetos prohibidos para transportar como equipaje de mano y el personal de Lima Airport Partners (LAP) le indicó (según afirmación de parte) que si salía debería pagar nuevamente la Tarifa Unificada de Uso de Aeropuerto (TUUA). Siguiendo con las alegaciones de la consumidora, el personal de LAP prometió devolverle el decomisado, entre lo que se encontraba un perfume “de marca conocida” y de un precio aproximado de US \$ 100,00 (cien dólares y 00/100 americanos). Por estos hechos, mediante correo electrónico del 16.10.08, se interpuso el respectivo reclamo. El 24.11.08, a través de la Carta LAP-GAC-C-2008-613 la entidad prestadora indica que se habría notificado a la consumidora la decisión correspondiente a su reclamo. El 09.09.09, la reclamante a través de un correo electrónico, indicó a LAP que aún no había recibido el pronunciamiento (información) sobre su reclamo, por lo que presume que fue declarado fundado. El 12.10.09, LAP le adjunta a la usuaria el cargo de la Carta LAP 2008. Como respuesta, el 14.10.09, la reclamante comunica a la entidad prestadora que nunca recibió la Carta LAP 2008, asimismo, indica que el nombre, firma y DNI que aparecen en el cargo no les corresponde y que, aparentemente, fue hecho por otra persona cuyo segundo apellido, no conoce bien. Con Resolución No. 4 (Exp. No. 058-2009-TSC-OSITRAN), del 25.06.10, el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN, revocó la decisión contenida en la Carta LAP-GAC-C-2009-518, aplicando el silencio administrativo positivo, en atención a que:

“LAP argumenta que notificó a la señora LARRIVIERE con su pronunciamiento el 24 de noviembre de 2008; por el contrario, esta última alega

que recién tomó conocimiento de dicha decisión el 12 de octubre de 2009 vía correo electrónico.

(...) A fojas 6 y 7 del expediente administrativo obra el cargo de la Carta LAP 2008 según la cual con fecha 24 de noviembre de 2008 la entidad prestadora habría notificado a la señora LARRIVIERE la decisión respecto de su reclamo.

(...) En este documento como conformidad de recepción aparece manuscrito el nombre BELSABE LARREVIERE CANSIK, una firma y el número de DNI N° 1. El nombre de la apelante es BETSABÉ LARRIVIERE CARDOZA y su número de DN N° 1. Como resulta evidente, el nombre y el número de DNI que aparecen en el cargo de recepción de la Carta LAP 2008 no corresponden a la apelante, por lo que no existe identidad entre el administrado y la persona que aparentemente recibió la notificación y firmó el cargo.

(...) Podría alegarse que se notificó en el domicilio consignado y que la persona cuyo nombre aparece en el cargo efectivamente recibió la notificación de la Carta LAP 2008, sin embargo, en este supuesto, conforme con la normativa anotada, por no tratarse del administrado o su representante, debió señalarse cuál era la relación de dicha persona con la señora BETSABÉ LARRIVIERE CARDOZA, formalidad normativa que tampoco se cumplió.

(...) En ese caso, la única constancia cierta de haber puesto en conocimiento a la señora LARRIVIERE con la decisión de LAP, tal como ella lo afirma, es el correo electrónico del 12 de octubre de 2009.

(...) Considerar que la notificación fue realizada el 24 de noviembre de 2008 y que, por tanto, no impugnó dentro del plazo, implicaría atentar contra el derecho de defensa y por ende contra el derecho al debido procedimiento de la señora LARRIVIERE, pues no se ha probado que haya tomado conocimiento de la decisión de LAP en la fecha indicada.

(...) Lo dicho implica que la notificación de la Carta LAP 2008, realizada el 24 de noviembre de 2008 no surtió efectos, debiendo tomarse como notificación válida la realizada vía correo electrónico el 12 de octubre de 2009. Por tal motivo, esta última fecha es la que debe considerarse para contabilizar el plazo de 15 días que tenía la señora LARRIVIERE para interponer su impugnación, de acuerdo con el Reglamento de Reclamos de LAP y del OSITRAN.

(...) Habiéndose interpuesto el medio impugnatorio el 20 de octubre de 2010 vía correo electrónico (folio 15) y al encontrarse dentro del plazo legal, el pedido de LAP para que se declare la inadmisibilidad del recurso debe ser desestimado.

21 Esta sentencia ha sido criticada fuertemente por Barchi Velaochaga, Luciano en “Minority Report” (Sentencia Previa) A propósito de un “ejemplar” fallo del Tribunal Constitucional, en *Advocatus*, No. 10. Lima, 2004, p. 398. También Espinoza Espinoza, Juan “¡Oh!... y ahora ¿quiénes podrá defender del Tribunal Constitucional?” (Sobre los parámetros del consumidor razonable), en *Ius et Veritas*, Año XIV, No. 29, Lima, 2004 y en *Diálogo con la Jurisprudencia*, Año 10/No. 75, Gaceta Jurídica Editores, Lima, diciembre 2004.

(...) Es menester tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 24 de la LPAG²², las entidades prestadoras deben de notificar su decisión sobre los reclamos a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días hábiles de haber sido emitida. No hacerlo dentro de estos plazos, se entenderá que el reclamo es resuelto a favor del usuario.

(...) De lo anotado, se entiende que LAP tenía 30 días de plazo para emitir su pronunciamiento sobre el reclamo de LARRIVIERE y 5 días adicionales para notificarlo.

(...) En ese sentido, habiéndose presentado el reclamo el 16 de octubre de 2008, el plazo máximo para emitir su pronunciamiento y notificarlo el 4 de diciembre de 2008; sin embargo, tal como ya se ha establecido líneas arriba al analizar la admisibilidad del recurso, LAP recién notificó su decisión a la señora LARRIVIERE el 15 de octubre de 2009, es decir, un año después de haberse interpuesto el reclamo, lo que evidencia que el plazo para pronunciarse había vencido en exceso.

(...) Siendo esto así, es indiscutible que en el presente caso ha operado el silencio administrativo positivo a favor de la señora LARRIVIERE, por lo que su reclamo resulta ser fundado”.

Otro caso: el 20.10.09, **José Parceiro**, mediante correo electrónico informó a Lima Airport Partners (LAP), que debido a un **exceso de equipaje** tuvo que salir de la zona de seguridad, sin haber pasado el control, a fin de entregar su maleta en el *counter* de la compañía de aviación y que para poder reingresar a la zona de seguridad tuvo que pagar nuevamente la TUUA solicitando, en tal sentido, información del procedimiento a seguir a efectos de la devolución de uno de los pagos, en virtud que, como señala, únicamente utilizó el Aeropuerto Internacional “Jorge Chávez” sólo una vez para embarcarse a su vuelo. LAP, mediante Carta LAP-GAC-C-2009-577 declaró improcedente el reclamo. Con Resolución N° 3 (Exp. N° 062-2009-TSC-OSITRAN), del 03.08.10, el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN, revocó la decisión contenida en la Carta emitida por LAP, en atención a que:

“De los hechos planteados se desprende que el señor Parceiro tenía como finalidad embarcarse desde el AIJCh el 19 de octubre de 2009 en el vuelo 6650 de la aerolínea Iberia con destino a la ciudad de Madrid, sin embargo, por problemas con su equipaje de mano, relacionados con el tamaño que salir de la zona de seguridad o “restringida” para registrar dicho equipaje en el counter y este sea trasladado a la bodega.

(...) LAP considera que si un pasajero en el proceso de embarque, sale de la zona de seguridad o restringida hacia la zona de pública y quiere regresar a la primera debe pagar nuevamente la TUUA.

(...) Al respecto, este criterio no es acorde con lo establecido en el Contrato de Concesión y los pronunciamientos del CD, puesto que lo determinante para que el usuario pague nuevamente la TUUA es la verificación de la interrupción del proceso de embarque por su responsabilidad. Vale decir, que se cumplan las siguientes condiciones:

- i.- El vuelo para el que estaba destinado embarcar se pierda, cancele o reprograma.
- ii.- La pérdida, cancelación o reprogramación del vuelo sea responsabilidad del pasajero.

(...) En ese orden de ideas, el salir o entrar de la zona de seguridad no determina la interrupción del proceso de embarque, esto en virtud que dicha zona es parte de la **seguridad aeroportuaria** que es uno de los servicios del paquete cubierto por la TUUA por lo que, siempre y cuando el pasajero suba a bordo del vuelo para el que estaba determinado viajar, no interesa cuántas veces el haga uso de los servicios puestos a su disposición incluyendo el de seguridad, ya que, como se ha mencionado, no se mide la intensidad de utilización de los servicios durante el proceso de embarque.

(...) Siendo esto así, al embarcarse el señor Parceiro en la fecha y la hora estipulada en el vuelo para el cual estaba destinado viajar (vuelo 6550) sólo se encontraba obligado a pagar una vez la TUUA, no interesando en cuántas oportunidades utilizó los servicios involucrados en esta tarifa, incluida la zona de seguridad.

(...) Ahora bien, en el supuesto negado que se considere que la interrupción del proceso de embarque se determine por la salida de la zona de seguridad, para que se justifique el cobro al usuario debe demostrarse que dicha interrupción fue responsabilidad del apelante.

(...) De los hechos planteados se desprende que con fecha 19 de octubre de 2009 el señor Parceiro tenía como finalidad embarcarse desde el AIJCh en el vuelo 6650 de la aerolínea Iberia con destino a la ciudad de Madrid, sin embargo, por problemas con su equipaje de mano relacionados con el tamaño que salir de la zona de seguridad o “restringida” para registrar dicho equipaje en el counter y este sea trasladado a la bodega.

(...) Al respecto, en el Informe de Ocurrencias-Avsec-0-0-FA N° 02483 (en lo sucesivo, el informe de ocurrencias) el supervisor Edmundo Peña Arévalo indica lo siguiente:

“(...) Al consultarle (al señor Parceiro) sobre si no llegó a registrarlos como equipaje de bodega, respondió (sic) que era pasajero diplomático (asiento fila 22) y que el viajaría con todo esos bultos como equipaje de mano. Se solicita la presencia de representante (sic) de Iberia, acer-

cándose la supervisora Nilda Guerra, a quien se le consulto (sic) que si ingresaba todo esos bultos, Iberia los aceptaría como equipaje de mano, indicando que llegando a su sala los bajaría y colocaría en equipaje de bodega. Dicho esto agregue que (sic) por el PCS (puesto de control de seguridad) no se inspeccionaba eq. (sic) de bodega. La supervisora de Iberia convenció (sic) al pax (sic) de declarar su equipaje, llevándolo hacia su counter.

(...)"

(...) De lo citado se evidencia que el señor Parceiro ingresó a la zona de seguridad con un equipaje que por sus dimensiones normalmente no era considerado como equipaje de mano, ante esta situación LAP, a través de su personal de seguridad, realizó la consulta a la representante de IBERIA, quien afirmó que las maletas y demás bultos que trasladaba dicho pasajero se consideren como de mano, indicando que luego los colocarían en su almacén.

(...) Siendo esto así, en virtud de la regla general de imputación de responsabilidad aludida, no se ha demostrado que el usuario haya sido responsable de la interrupción de su proceso de embarque.

(...) En consecuencia, debe devolverse el monto de la segunda TUUA pagado por el señor Parceiro porque el salir de la zona de seguridad no configura interrupción del proceso de embarque, y en el supuesto negado que se considere lo contrario, no se ha llegado a comprobar que haya existido responsabilidad de este señor ya las causas del problema relativo al control del equipaje no son imputables a su persona".

252

En atención a que se trataba de un solo proceso de embarque y dado que el hecho que generó la salida de la zona restringida del señor Parceiro obedeció a causa imputable a la línea aérea, el consumidor no tiene por qué asumir el doble pago de la TUUA.

Como ya ha sido advertido, en el período correspondiente que va desde el 18.07.02 (fecha en la que se instaló el primer Tribunal de Solución de Controversias) hasta el 15.10.10, de un universo de 282 expedientes tramitados ante el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN, el 96 % (272) fue iniciado por usuarios intermedios y el 4% (10) por usuarios finales²³. Cabe hacer la precisión que ello se debe a "la falta de información especialmente de los usuarios finales sobre la existencia de los procedimientos de reclamos en los que pueden defender sus derechos"²⁴. Por ello, es de suma importancia dar a conocer no sólo a los usuarios finales, sino a los operadores jurídicos, el ámbito de competencia del OSITRAN tanto en lo que a reclamos respecto de la infracción de los derechos de idoneidad e información de

los usuarios se refiere, como que este organismo tutela incluso a los consumidores o usuarios finales.

V. ¿EL TRIBUNAL DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS TIENE COMPETENCIA PARA DICTAR MEDIDAS CORRECTIVAS?

La Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, Ley N° 27311 (Ley de Fortalecimiento) vigente desde el 19.07.00, introdujo una serie de modificaciones sustantivas y procesales a las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 716, Ley de Protección al Consumidor, entre ellas, la medidas controvertidas. Observando bien las cosas, parece que la línea divisoria entre una medida correctiva y una indemnización en forma específica por daño emergente es bastante tenue y podría confundirse. No se debe olvidar que la función del resarcimiento en manera específica no se agota en el hecho que las cosas vuelvan a su estado anterior, sino que incluye supuestos dirigidos a aliviar o satisfacer la situación del dañado. La medida correctiva es una sanción administrativa que busca (sólo) tratar que las cosas vuelvan al estado anterior. No hay usurpación de funciones del Poder Judicial: tan cierto es ello que cualquiera de las partes involucradas podría contradecir judicialmente, agotada la vía administrativa previa, el mandato de cumplir con la medida correctiva. En efecto, la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual, con razón, ha distinguido la **competencia primaria**, que le corresponde a la Comisión de Protección al Consumidor y a la propia Sala del INDECOPI, de la **jurisdicción** de la cual es titular el Poder Judicial, en la Resolución N° 0221-2002/TDC-INDECOPI, del 22.03.02.²⁵

El Código de Protección y Defensa del Consumidor (aunque con un terminología y una conceptualización no muy feliz) continúa con este mecanismo de tutela efectiva de los derechos del consumidor. En efecto, dentro de las medidas correctivas (art. 114), distingue las **medidas correctivas reparadoras** (art. 115) que "tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior", de las **medidas correctivas complementarias** (art. 116) que "tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro". En verdad, no se entiende esta confusa distinción, por cuanto la forma de definir a las medidas correctivas reparadoras es la misma de un **daño emergente**. Sin embargo, el mismo art. 115.7 "aclara" que:

"Las medidas correctivas reparadoras como mandatos dirigidos a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción buscan corregir la conducta

23 MALCA, Carlos y Ximena VELIT. Los usuarios y las funciones de solución de reclamos y fiscalización de la infraestructura de transporte de uso público, en Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte, No. 5, OSITRAN, Lima, 2010, 152. A la fecha de publicación del artículo, del universo de 10 expedientes, 4 se encontraban aún en trámite.

24 MALCA, Carlos y Ximena VELIT, op. cit., p. 162.

25 ESPINOZA ESPINOZA, Juan. Derecho de los consumidores, cit., 108-109.

infractora y no tienen naturaleza indemnizatoria; son dictadas sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente. No obstante se descuenta de la indemnización patrimonial aquella satisfacción patrimonial deducible que el consumidor haya recibido a consecuencia del dictado de una medida correctiva reparadora en sede administrativa”

En verdad, hubiera sido deseable mantener la terminología de medidas correctivas *tout court*, introducida por la Ley de Fortalecimiento, sin esta distinción que, me temo, va a empantanar la tutela administrativa de justicia del consumidor.

Ahora bien, si el OSITRAN es competente para conocer los reclamos de los consumidores o de los usuarios finales, tanto en materia de infracción de los derechos de idoneidad como de información y aplicar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, resulta forzoso interpretar que puede dictar las medidas correctivas reguladas en este texto legislativo, por tratarse un órgano administrativo especializado. Esta interpretación está respaldada por el art. 63 del Código de Consumo (ya citado), el cual prescribe que la protección al usuario de los servicios públicos regulados por los organismos reguladores (como es el caso de OSITRAN) “se rige por las disposiciones del presente Código en lo que resulte pertinente y por la regulación sectorial correspondiente”.

Con relación al OSITRAN, el inciso c del numeral 7.1 del artículo 7 de la Ley N° 26917 prescribe que una de las funciones de este regulador es adoptar las medidas correctivas y sobre las materias que son de su competencia o que le han sido delegadas.

Ahora bien, de acuerdo con el citado artículo 63 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, es competencia del OSITRAN tutelar los derechos de los usuarios de la ITUP a los que les es aplicable dicho texto normativo.

En tal sentido, en aplicación de ambas disposiciones normativas, en el procedimiento de reclamos el OSITRAN puede dictar las medidas correctivas que permitan el cumplimiento de su función de protección de los usuarios, tanto en materia de infracción de los derechos de idoneidad como de información, que se encuentren bajo el alcance del mencionado Código.

VI. CONCLUSIONES

1. El OSITRAN es competente para conocer las infracciones en lo que a calidad (entiéndase idonei-

dad) e información se refiere, con respecto al uso de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (ITUP).

2. El concepto de usuario final contenido en el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público y en el Reglamento de Atención de Reclamos y Solución de Controversias de OSITRAN está incluido en el de consumidor o usuario del Código de Protección y Defensa del Consumidor.
3. La competencia de los órganos administrativos del OSITRAN en lo que a información respecta debe estar al mismo nivel de la competencia en materia de idoneidad. Una interpretación sistemática de los incisos b) y d) del Reglamento exige que así sea. Otro argumento que reforzaría esta interpretación es el de la aplicación del principio de especialidad: en materia de conflictos relativos a las lesiones de los derechos de los usuarios de la Infraestructura de Transporte de Uso Público (derecho a la información incluido), es el OSITRAN (y no el INDECOPI) el órgano más calificado para conocer los mismos.
4. Si bien el Tribunal de Solución de Controversias del OSITRAN tiene competencia para determinar si hay responsabilidad por daños, éste no la tiene respecto de la fijación del *quantum* indemnizatorio.
5. Si el OSITRAN es competente para conocer los reclamos de los consumidores o de los usuarios finales, tanto en materia de infracción de los derechos de idoneidad como de información y aplicar el Código de Protección y Defensa del Consumidor, resulta forzoso interpretar que puede dictar las medidas correctivas reguladas en este texto legislativo.
6. Dentro de los procedimientos de reclamos, el OSITRAN puede dictar las medidas correctivas que permitan el cumplimiento de su función de protección de los usuarios que se encuentren bajo el alcance del mencionado Código.
7. Es de suma importancia dar a conocer no sólo a los usuarios finales, sino a los operadores jurídicos, el ámbito de competencia del OSITRAN tanto en lo que a reclamos respecto de la infracción de los derechos de idoneidad e información de los usuarios se refiere, como que este organismo tutela incluso a los consumidores o usuarios finales y que puede dictar medidas correctivas, por tratarse un órgano administrativo especializado.