



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE LORETO
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : PERUVIAN AIR LINE S.A.C.
MATERIAS : IDONEIDAD DEL SERVICIO TRANSPORTE AÉREO
ACTIVIDAD : TRANSPORTE DE PASAJEROS POR VÍA AÉREA

SUMILLA: *Se confirma la resolución venida en grado, que halló responsable a Peruvian Air Line S.A.C., por infracción de los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado la demora del Vuelo 121, sin que la denunciada haya acreditado que tal incidente se produjo por una causa que no le era atribuible.*

SANCIÓN: 1 UIT

Lima, 04 de enero de 2019

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución 1 del 09 de setiembre de 2016, la Secretaría Técnica de la Oficina Regional del Indecopi de Loreto (en adelante, la Secretaría Técnica) inició un procedimiento de oficio contra Peruvian Air Line S.A.C.¹ (en adelante, Peruvian) por presunta infracción de los artículos 18° y 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor² (en adelante, el Código), toda vez que tomó conocimiento que dicha compañía aérea habría demorado un vuelo programado para el 25 de marzo de 2016, hecho que motivó la investigación 25-2016/IP-CPC:

Nº	VUELO	RUTA	FECHA PROGRMADA	HORA SALIDA	INCIDENTE	Motivo	Acta Nº
1	121	Iquitos-Lima	25/03/2016	10:30	Demorado	Mantenimiento No Programado y Posterior Cambio de Aeronave	206-2016/AZ N

2. A través de la Resolución 2 del 03 de octubre de 2016, la Secretaría Técnica, declaró la rebeldía de Peruvian y suspendió la tramitación del presente procedimiento a fin de que la Dirección general de Aeronáutica Civil (en adelante, la DGAC) emitiera una opinión técnica sobre las contingencias que motivaron el retraso del Vuelo 121.

¹ Identificado con RUC: 20518042280. Domicilio fiscal: Avenida José Gálvez 550, distrito de Miraflores, provincia y departamento de Lima, según la información obtenida en www.sunat.gob.pe.

² Publicado el 2 de setiembre de 2010 en el diario oficial *El Peruano*. Entró en vigencia a los 30 días calendario.



3. Mediante Oficio 1088-2016-MTC/12.04 del 07 de diciembre de 2016, la DGAC atendió el pedido de la Secretaría Técnica.
4. Por Carta 157-2017/INDECOPI-LOR del 25 de mayo de 2017, la Secretaría Técnica solicitó a Peruvian el informe técnico del vuelo materia de imputación.
5. El 13 de junio de 2017, Peruvian presentó el informe técnico correspondiente a las contingencias que motivaron la demora del vuelo materia de análisis.
6. Por Resolución 3 del 03 de abril de 2018, la Secretaría Técnica: (i) levantó la suspensión del trámite del presente procedimiento; (ii) agregó el Oficio 1088-2016-MTC/12.04 emitido por la DGAC; (iii) agregó la Carta 157-2017/INDECOPI-LOR; (iv) agregó el escrito del 13 de junio de 2017, presentado por Peruvian; (v) agregó el Informe Final de Instrucción 22-2018/INDECOPI-LOR del 26 de marzo 2018 y lo puso en conocimiento de Peruvian.
7. Mediante Resolución 135-2018/INDECOPI-LOR del 26 de abril de 2018, la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Loreto (en adelante, La Comisión) emitió el siguiente pronunciamiento:
 - (i) Halló responsable a Peruvian, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al considerar que no acreditó que la demora del Vuelo 121 con ruta Iquitos - Lima el 25 de marzo de 2016, haya sido provocada por causas no imputables, sancionándola con una multa de 1UIT;
 - (ii) ordenó a Peruvian, que en lo sucesivo brindara sus servicios de manera idónea, transportando a sus pasajeros respetando las programaciones e itinerarios ofertados, salvo que se presentaran eventos extraordinarios como problemas de aeronavegabilidad y problemas técnicos fortuitos, de fuerza mayor, o de hecho de tercero o negligencia del consumidor que impidieran la prestación de dicho servicio, los cuales debían ser acreditados; y,
 - (iii) dispuso la inscripción de Peruvian en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi (en adelante, el RIS).
8. El 15 de mayo de 2018, Peruvian apeló la resolución antes citada, manifestando lo siguiente:
 - (i) La demora del vuelo imputado en su contra se debió a causas de fuerza mayor que escapaban de su responsabilidad, lo cual quedaba demostrado con la casi nula existencia de reclamos, en tanto ninguno de sus pasajeros quedó sin ser atendido;
 - (ii) informó oportunamente a los pasajeros lo ocurrido, brindándoles alternativas, tales como alimentación y endose de vuelos en casos de cancelación;



- (iii) las aeronaves podían presentar desperfectos de última hora, que debían ser revisados y si fuera el caso solucionados antes de volar, ello a fin de garantizar la seguridad de todos sus pasajeros;
- (iv) cumplió con transportar a la totalidad de pasajeros con total seguridad, dando cumplimiento al contrato de transporte así haya sido en un horario diferente;
- (v) cumplió con presentar dentro del plazo, toda la documentación requerida por Indecopi con referencia a la cancelación y demoras de los vuelos investigados, acreditando que las causas que las originaron eran ajenas a su responsabilidad;
- (vi) la DGAC era la entidad encargada de la regulación de empresas aéreas, la cual tenía conocimiento de las demoras y cancelaciones suscitadas y las razones que las originaron y pese a ello no sancionó a su compañía aérea;
- (vii) debía considerarse que su empresa era usuaria de servicios del aeropuerto Jorge Chávez, cuya falta de infraestructura afectaba seriamente la operación de sus aeronaves. Asimismo, indicó que la geografía y clima del Perú producían atrasos por cierre de aeropuertos;
- (viii) la multa impuesta era excesiva y vulneraba el principio de razonabilidad, en tanto se encontraba exento de responsabilidad, dado que la demora del vuelo se debió a mantenimientos no programados de las aeronaves;
- y,
- (ix) solicitó que se cite una audiencia de informe oral.

ANÁLISIS

Cuestiones previas

(i) Sobre la denegatoria del pedido de informe oral

9. Mediante escrito del 15 de mayo de 2018, Peruvian solicitó que se convoque a una audiencia de informe oral, a fin de exponer los argumentos que sustentaban su defensa.
10. Sobre el particular, es necesario precisar que el artículo IV numeral 1°.2 del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General), desarrolla el principio del debido procedimiento, el mismo que, entre otros, garantiza el derecho de los administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho y a solicitar el uso de la palabra³.

³ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444 - LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, aprobado por el DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo. M-SPC-13/1B 3/24



11. Como se observa, en el marco de dicha normativa general la solicitud del uso de la palabra es una de las expresiones del principio del debido procedimiento; no obstante, dicho pedido deberá analizarse en concordancia con la normativa especial existente, siendo que, en el caso de los procedimientos seguidos ante el Indecopi (como ocurre en el presente caso), el artículo 16° del Decreto Legislativo 1033 dispone que, las Salas podrán convocar o denegar la solicitud de audiencia de informe oral mediante resolución debidamente motivada⁴.
12. Siendo ello así, por mandato específico de la referida norma es facultad discrecional de esta Sala citar a las partes de un procedimiento a informe oral, ya sea a pedido de parte o de oficio, siendo que dicha actuación, al ser de carácter facultativo, no obliga a la autoridad administrativa a convocar a estas a informe oral en todos los procedimientos de su conocimiento, pudiendo inclusive denegar las audiencias solicitadas por los administrados.
13. Por tanto, resulta claro que la denegatoria de un informe oral no involucra una contravención al principio del debido procedimiento, ni al derecho de defensa del administrado, en la medida que las disposiciones legales específicas sobre la materia otorgan la facultad a la Autoridad administrativa de concederlo o no. Además, las partes del procedimiento pueden desplegar su actividad probatoria y de alegación, a través de la presentación de medios probatorios, alegatos e informes escritos, los mismos que serán evaluados al momento de resolver el caso en concreto.
14. En la misma línea, mediante Resolución N° 16 del 2 de diciembre de 2016 (recaída en el Expediente N° 7017-2013), la Quinta Sala Especializada en lo Contencioso Administrativo con Subespecialidad en Temas de Mercado de la Corte Superior de Justicia de Lima, indicó que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35° del Decreto Legislativo N° 807, Ley que aprueba las facultades, normas y organización del Indecopi, una vez puesto en conocimiento de la Comisión del Indecopi lo actuado para la resolución final,

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. Principio del debido procedimiento. Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁴ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI.**
Artículo 16.- Audiencia de informe oral ante las Salas del Tribunal. - 16.1. Las Salas del Tribunal podrán convocar a audiencia de informe oral, de oficio o a pedido de parte. En este segundo caso, podrán denegar la solicitud mediante decisión debidamente fundamentada.



las partes podían solicitar la realización de un informe oral ante la Comisión del Indecopi, siendo que la actuación o la denegación del mismo quedará a criterio de la Autoridad Administrativa, según la importancia y la trascendencia del caso.

15. En ese sentido, el órgano jurisdiccional bajo mención ratificó que, bajo lo dispuesto en la mencionada norma legal, la convocatoria a una audiencia de informe oral, por parte de la Comisión (o del Tribunal) del Indecopi, es una potestad otorgada a este órgano administrativo, mas no una obligación, considerando además que no hay necesidad de actuar dicha audiencia, cuando se estime que los argumentos expuestos por las partes y las pruebas ofrecidas fueran suficientes para resolver la cuestión controvertida.
 16. Asimismo, considerando que obran en autos los elementos de prueba suficientes a efectos de emitir un pronunciamiento, así como que la parte interesada a lo largo del procedimiento ha podido exponer y sustentar los argumentos de su defensa, corresponde en atención a la potestad o prerrogativa conferida por la Ley, denegar el pedido de uso de la palabra planteado por Peruvian.
- (ii) Sobre la competencia del Indecopi en materia de transporte aéreo
17. El artículo 65° de la Constitución Política del Perú establece que, en el marco de una economía social de mercado, es deber del Estado defender el interés de los consumidores y usuarios, debiendo garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado, así como su salud y seguridad⁵. En cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Código no sólo establece las normas de protección de los consumidores, sino que también define la competencia del Indecopi como órgano del Estado a cargo de la protección de sus derechos.
 18. Dentro de dicho marco legal, el artículo 2° literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi⁶, encomienda al Indecopi la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la

⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. Artículo 65°.- Defensa del 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.

⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2°.- Funciones del Indecopi.**

2.1 El Indecopi es el organismo autónomo encargado de:

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.



discriminación en las relaciones de consumo. En concordancia con ello, el artículo 105° del Código⁷ dispone que el Indecopi es la autoridad competente para conocer las infracciones en materia de protección al consumidor, la cual sólo puede ser negada cuando haya sido asignada a otro organismo por una norma expresa con rango de ley.

19. En materia de transporte aéreo de pasajeros, el órgano sectorial competente para regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar todas las actividades aeronáuticas civiles es la DGAC⁸. Cabe precisar que dentro de las facultades de control y fiscalización de la DGAC, entre otros, se encuentran⁹: (i) exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en los permisos de operación y vuelo, así como en las especificaciones técnicas de operación; (ii) suspender las actividades aeronáuticas cuando no se cumplan las condiciones mínimas de seguridad operacional; (iii) exigir que el personal aeronáutico cuente con las licencias o habilitaciones técnicas requeridas; y, (iv) adoptar todas las medidas o acciones que sean necesarias para que las actividades aeronáuticas sean seguras.
20. Asimismo, el Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil establece principios y normas que regulan la circulación aérea de las aeronaves civiles, tales como¹⁰:

⁷ **LEY 29571, MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. - Artículo 105°.- Autoridad Competente.** 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. 103.3, 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.
(...)

⁸ **LEY 27261. LEY DE AERONAUTICIA CIVIL DEL PERÚ. Artículo 9.- De la competencia de la Dirección General de Aeronáutica Civil**
La Dirección General de Aeronáutica Civil es competente para:
(...)
d) Regular, supervisar, controlar, fiscalizar y sancionar, todas las actividades aeronáuticas civiles, incluidas las que realiza el Estado, de conformidad con el Artículo 5, numeral 5.2 de la presente Ley.
(...).

⁹ **LEY 27261. LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ. Artículo 10 - De las facultades de control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil**
Las actividades aeronáuticas civiles están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil correspondiéndole, pero no limitándose a:
a) Exigir el cumplimiento de las obligaciones previstas en los Permisos de Operación o Permisos de Vuelo, en los Certificados de Explotador, en las Conformidades de Operación y en las Especificaciones Técnicas de Operación;
b) Determinar y fiscalizar la capacidad legal, técnica y económico-financiera de los explotadores;
c) Suspender las actividades aeronáuticas civiles cuando considere que no se cumplen las condiciones mínimas de seguridad operacional o cuando no se cuente con los seguros obligatorios y autorizar su reiniciación cuando hayan sido subsanadas las deficiencias; d) Prohibir el empleo de material de vuelo que no ofrezca seguridad;
e) Exigir que el personal aeronáutico cuente con las licencias o habilitaciones técnicas requeridas por las disposiciones sobre la materia;
f) Hacer cumplir los anexos técnicos del Reglamento de la presente Ley, los que son aprobados sobre la base de los Anexos del Convenio de Chicago y las Normas y Métodos Recomendados por la Organización de Aviación Civil Internacional;
g) Aplicar, según sea el caso, programas de inspección rutinarios, complementarios o especiales, y,
h) Adoptar todas las medidas o acciones que sean necesarias para que las actividades aeronáuticas sean seguras.

¹⁰ **DECRETO SUPREMO Nº 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Artículo 19.-** La restricción, suspensión o prohibición del tránsito aéreo por razones de seguridad de vuelo se disponen mediante Resolución



(i) la restricción, suspensión o prohibición del tránsito aéreo por razones de seguridad; (ii) el deber de operar en aeródromos y aeropuertos autorizados y cumplir con los procedimientos, condiciones y formalidades establecidos; (iii) el deber de portar certificados de matrícula, de aeronavegabilidad y contar con seguros vigentes; (iv) el deber de llevar a bordo la relación de nombres de los pasajeros y sus lugares de embarque y destino, así como los documentos que correspondan al equipaje y a la carga transportada; (v) el deber de contar con el respectivo permiso de operación o permiso de vuelo; (vi) procedimientos para solicitudes y autorizaciones de ingreso, tránsito y salida del país; y, (vii) las condiciones, rutas y aerovías a ser utilizadas para el ingreso, tránsito o salida del territorio nacional.

21. Como se advierte, la regulación sectorial en materia de transporte aéreo establece principios y normas que recogen aspectos técnicos y operativos vinculados con las actividades aeronáuticas civiles¹¹, los cuales comprende también la infraestructura, las condiciones legales y técnicas de las aeronaves, autorizaciones para realizar actividades de aviación civil, investigación de accidentes de aviones, la responsabilidad del transportador por incumplimiento del contrato de pasajeros, etc.
22. Es pertinente indicar que el ejercicio de la potestad sancionadora por infracciones a la Ley de Aeronáutica Civil y sus disposiciones reglamentarias,

Directoral de la DGAC, comunicando lo pertinente al organismo de control de tránsito aéreo, a los operadores y cuando corresponda, a la OACI.

La Resolución Directoral establece las condiciones, alcances, modalidades y demás características de estas limitaciones.

Artículo 20.- La DGAC puede exigir que toda aeronave que penetre en zonas restringidas o prohibidas, aterrice en el aeropuerto que se le designe para tal efecto.

Artículo 21.- Las aeronaves civiles deben operar en aeródromos y aeropuertos debidamente autorizados y cumplir con los procedimientos, condiciones y formalidades establecidos por las normas correspondientes.

DECRETO SUPREMO Nº 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Artículo 25.- Toda aeronave civil que circule por el espacio aéreo nacional debe portar sus respectivos certificados de matrícula, de aeronavegabilidad y contar con seguros vigentes. Las operaciones de las aeronaves en territorio peruano y en todos los casos, las aeronaves de matrícula peruana, se realizan de conformidad con la Ley, su reglamentación, el Anexo Técnico "Operación de Aeronaves" del presente Reglamento y demás disposiciones que emita la DGAC.

Toda la documentación antes indicada, así como toda la que corresponda al vuelo, debe estar debidamente actualizada y vigente.

Artículo 26.- Toda aeronave que transporte pasajeros, equipaje o carga, debe llevar a bordo la relación de nombres de los pasajeros y sus lugares de embarque y destino, así como los documentos que correspondan al equipaje y a la carga transportada. Dicha documentación está a disposición de las autoridades competentes.

DECRETO SUPREMO Nº 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Artículo 29.- Las aeronaves civiles peruanas y extranjeras deben contar con el respectivo permiso de operación o permiso de vuelo, según corresponda, para transitar en el espacio aéreo del territorio nacional.

Artículo 30.- La DGAC establece los procedimientos para atender las solicitudes y autorizaciones para el ingreso, tránsito y salida del país de aeronaves civiles con la celeridad que requieren las operaciones aéreas.

Toda autorización de ingreso, tránsito o salida del territorio nacional establece las condiciones, rutas y aerovías a ser utilizadas para tal efecto.

¹¹ **LEY 27261. LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ. Artículo 77.- De la Aviación Civil**

77.1 El concepto de Aviación Civil comprende la Aviación Comercial y la Aviación General.

77.2 La Aviación Comercial comprende el transporte aéreo, el transporte aéreo especial y el trabajo aéreo.

77.3 La Aviación General comprende toda actividad aeronáutica civil no comercial, en cualquiera de sus formas.



le corresponde al Director de la DGAC¹², previa recomendación de la Junta de Infracciones¹³, en primera instancia. La autoridad que resuelve en segunda y última instancia es el Viceministro de Transportes y Comunicaciones¹⁴. La tipificación de las conductas infractoras es establecida por el Reglamento de Infracciones y Sanciones, siendo una de ellas “*Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados*”¹⁵.

23. En su recurso de apelación, Peruvian cuestionó la competencia del Indecopi al considerar que la DGAC era la autoridad competente para fiscalizar el cumplimiento de la normativa aeronáutica civil y la eventual imposición de una sanción derivada de la cancelación, la reprogramación y la demora de vuelos, dado que la Ley de Aeronáutica Civil y su reglamento le conceden dichas facultades y que el Reglamento de Sanciones e Infracciones establece que el incumplimiento injustificado de los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados, constituye una infracción sancionable.
24. Al respecto, cabe recordar que la competencia del Indecopi para conocer las presuntas infracciones a las normas de protección al consumidor, solo puede ser negada cuando haya sido asignada a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley. Del contenido normativo de la Ley de Aeronáutica Civil y su Reglamento, este Colegiado advierte que dichos dispositivos no afectan la competencia antes expuesta del Indecopi para sancionar la falta de idoneidad en el servicio de transporte aéreo de pasajeros en tanto no la niega, ni excluye y dado que, no le ha otorgado expresamente potestades de sanción respecto de infracciones a las normas de protección al consumidor, similares a las atribuidas al Indecopi.

¹² **DECRETO SUPREMO Nº 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Artículo 314.-** Las sanciones a que hubiere lugar por las infracciones a la Ley de Aeronáutica Civil y sus disposiciones reglamentarias y a las disposiciones normativas que emita la DGAC serán impuestas mediante Resolución Directoral por el Director General de Aeronáutica Civil, a recomendación de la Junta de Infracciones.

¹³ **DECRETO SUPREMO Nº 050-2001-MTC. Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil. Artículo 315.-** La Junta de Infracciones está integrada por:
- el Director de Circulación Aérea de la DGAC, quien la presidirá;
- el Director de Seguridad Aérea de la DGAC; y,
- un abogado de la Dirección General de Aeronáutica Civil.

¹⁴ **LEY 27261. LEY DE AERONÁUTICA CIVIL DEL PERÚ. Artículo 12.- De las instancias administrativas**
(...)
12.2 El Viceministro de Transportes constituye la segunda y última instancia administrativa y sus resoluciones agotan la vía administrativa. Es potestativo del Viceministro de Transportes solicitar en estos casos la opinión de la Comisión Consultiva de Aeronáutica Civil.

¹⁵ **REVOLUCIÓN MINISTERIAL Nº 361-2011-MTC-02. Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas. Artículo 19.- Infracciones Imputables**
(...)
19.3 CON CARÁCTER GRAVE
(...)
19.3.8 Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados.



25. La competencia del Indecopi en materia de protección al consumidor también se reafirma por la ausencia de un criterio de provisión normativa¹⁶ en la Ley de Aeronáutica Civil, provisión que está presente en toda transferencia de funciones entre organismos públicos para garantizar la eficiencia de la función transferida. Cabe señalar, además -conforme a lo expuesto en párrafos precedentes-, que la potestad sancionadora atribuida a la DGAC ha sido reservada para acciones de supervisión, fiscalización y control de carácter técnico y operativo de las actividades aeronáuticas distintas y ajenas a la función de verificación de obligaciones en materia de protección al consumidor.
26. En ese sentido, aun cuando constituya una infracción sancionable -tipificada en el Reglamento de Infracciones y Sanciones- *“Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados”*, lo cierto es que el reconocimiento de la posibilidad de que por un mismo hecho el Indecopi imponga una sanción y también lo haga otra autoridad competente en materia de transporte terrestre aéreo, no implica una afectación al principio de *non bis in idem*, dado que un mismo hecho puede tener distintas consecuencias jurídicas, siendo jurídicamente posible que una conducta específica pueda generar distintos tipos de responsabilidad, en función de los distintos bienes jurídicos a tutelar o intereses jurídicos a proteger las que, a su vez, pueden ser materia de distintas sanciones.
27. De otro lado, cabe mencionar que en el Oficio 050-2014-MTC/12.02 del 5 de junio de 2014, emitido por el Presidente de la Junta de Infracciones de la DGAC, se señala que la autoridad aeronáutica tiene competencias de carácter técnico y operativo al indicar que *“(...) la DGAC es la única autoridad que cuenta con competencia legal y técnica suficiente a fin de determinar los aspectos técnicos de las aeronaves, lo que incluye su mantenimiento”*.
28. Así, en materia de protección al consumidor, corresponde al Indecopi dilucidar y establecer si un proveedor es responsable administrativamente por la falta de idoneidad o si se encuentra exonerado de responsabilidad por la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado¹⁷.

¹⁶ Ver la Resolución 1235-2013/SPC-INDECOPI del 20 de mayo de 2013. Procedimiento de Oficio seguido contra Empresa de Transportes Yungay Express S.R.L.

¹⁷ **LEY 29571, MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. - Artículo 104º.- Responsabilidad administrativa del proveedor.** El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio determinado. El proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado.



29. Por tanto, y por lo señalado precedentemente, tratándose de hechos que suponen una infracción a las normas de protección al consumidor y, simultáneamente, infracciones al marco regulatorio del sistema de transporte aéreo, no se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho en la medida que no existe una identidad causal o de fundamento en la sanción.
30. El bien jurídico tutelado por el Indecopi es indiscutidamente el interés concreto de los consumidores, es decir, que los bienes o servicios que éstos adquieran o contraten cubran las expectativas que razonablemente pudieron generar. Por su parte, las normas cuya aplicación se encomienda a la autoridad de transporte aéreo buscan regular las condiciones de acceso y operatividad de la actividad aeronáutica. Ello, debido a que los intereses tutelados son distintos¹⁸, lo cual no afecta el principio *non bis in idem*, dado que cada una tutela bienes jurídicos distintos aun cuando hayan quedado afectados por la comisión de un mismo hecho.
31. Siendo así, frente al incumplimiento de las normas que regulan las condiciones de operatividad de la Ley de Aeronáutica Civil y la vulneración a las normas de protección al consumidor, tanto el Indecopi como la entidad designada por la regulación sectorial (DGAC)- están facultadas para sancionar tales infracciones, en la medida que no existe una identidad causal o de fundamento (se sustentan en la protección de bienes jurídicos distintos). El primero tutelaría los derechos de los consumidores afectados en un caso en concreto y el segundo velaría por un adecuado funcionamiento de las actividades aeronáuticas.
32. Como puede apreciarse, la DGAC no brinda una tutela similar a la que sí brinda Indecopi (autoridad con competencia primaria en materia de protección al consumidor), dado que dicha entidad no vela por los intereses de los usuarios ante una afectación concreta de sus derechos por parte de un proveedor del servicio de transporte aéreo, tal y como ocurre, por ejemplo, en el caso del incumplimiento de un itinerario de vuelo.
33. A efectos de ilustrar la idea antes mencionada, cabe resaltar que, del Título III del Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas (acápito que fija las reglas para establecer las sanciones por parte de la DGAC), se desprende que la afectación de los usuarios del servicio de transporte aéreo no resulta un criterio que evalúa dicha entidad al momento de determinar una sanción, siendo que, por el contrario, en el Código se ha previsto tal circunstancia como

¹⁸ Así.: NIETO, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Cuarta edición reformada. Madrid: Tecnos, 2005. p. 512, quien señala que “no opera el *bis in idem* ante una dualidad de sanciones administrativas cuando, aun tratándose de los mismos hechos, las leyes están protegiendo bienes jurídicos inequívocamente diferentes”.



un factor agravante para la graduación de la sanción. Cabe resaltar, además, que el incumplimiento de itinerario de vuelos por parte de una aerolínea puede ser sancionado por la DGAC con una multa de hasta 30 UIT, mientras que la autoridad de consumo se encuentra facultada por ley para imponer multas de hasta 450 UIT, logrando de dicho modo el desincentivo de esta clase de conductas en el mercado.

34. Aunado a lo anterior, debe indicarse que, a diferencia de Indecopi, la DGAC no se encuentra facultada para ordenar medidas correctivas en favor de los consumidores afectados ante una infracción cometida por parte de una aerolínea, lo cual implica que dicha entidad no cuenta con un mecanismo tuitivo e integral que le permita velar por los derechos de los usuarios del servicio de transporte aéreo.
35. A mayor abundamiento, debe tenerse presente que en el procedimiento no se ha alegado, ni acreditado, que la Autoridad Aeronáutica hubiera iniciado contra Peruvian –en paralelo- un procedimiento sancionador por los mismos hechos objeto de investigación (demora en el servicio de transporte aeronáutico); en tal sentido, teniendo en consideración que el hecho objeto de investigación ocurrió en el año 2016, el sostener que el Indecopi carece de competencia para sancionar dicha conducta infractora implicaría, en la práctica, que la conducta infractora -por el tiempo transcurrido y la prescripción- quedasen sin sanción por parte del Estado.
36. De otro lado, en el proceso judicial contencioso-administrativo iniciado por Miguel Segundo Ciccía Vásquez E.I.R.L. contra la Resolución 0221-1998/TDC-INDECOPI, se interpretó que las infracciones a las normas de protección al consumidor y a las normas emitidas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, eran de distinta naturaleza, de acuerdo al pronunciamiento de la Sala Civil Transitoria en la Sentencia del 15 de marzo de 2001, donde se concluyó lo siguiente:

«Décimo.- Que, (...) las sanciones que puede imponer el Ministerio de Transportes y en su oportunidad la Comisión de Protección al Consumidor, son totalmente independientes entre sí, porque el Ministerio es competente para conocer de las infracciones al servicio de transporte público en general y la comisión de Protección al Consumidor puede actuar en aquellos casos en que el servicio ofrecido en el mercado a un usuario o destinatario final no resulte idóneo de acuerdo a las expectativas que tendría un consumidor razonable; (...)».

37. De otro lado, cabe señalar que la protección de los derechos de los consumidores en el presente procedimiento no se circunscribe a una actuación *ex ante*, dado que se trata de un hecho que ya se materializó y se verificó con



la cancelación y demora de vuelos, al margen de si hubo o no algún reclamo de denuncia de algún pasajero insatisfecho, pues es deber de la autoridad de consumo defender de oficio¹⁹ los intereses colectivos de los consumidores que hayan sido afectados en el mercado con la finalidad de corregir y evitar que se produzcan conductas similares en el futuro.

38. Por las consideraciones expuestas, esta Sala considera que el Indecopi resulta ser la entidad competente para conocer y sancionar las afectaciones a los derechos de los consumidores verificadas en el ámbito del servicio de transporte aéreo de pasajeros.

Sobre el deber de idoneidad en el servicio de transporte aéreo

39. El artículo 19° del Código establece la responsabilidad de los proveedores por la idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado. En aplicación de esta norma, los proveedores tienen el deber de entregar los productos y prestar los servicios al consumidor en las condiciones ofertadas o previsibles, atendiendo a la naturaleza de los mismos, la regulación que sobre el particular se haya establecido y, en general, a la información brindada por el proveedor o puesta a disposición²⁰.
40. Asimismo, el artículo 20° del Código señala que para determinar la idoneidad de un servicio debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor ofrece y a las que está obligado, por lo que debe tomarse en cuenta las obligaciones del proveedor que se derivan de los términos y condiciones expresamente ofrecidos al consumidor en el contrato²¹.

¹⁹ **LEY 29571, MODIFICADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO 1308 DEL 30 DE DICIEMBRE DE 2016. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. - Artículo 107°.- Postulación del proceso .-** Los procedimientos sancionadores se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o de una asociación de consumidores en representación de sus asociados o apoderados o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. (...)

²⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 19°.- Obligación de los proveedores.**
El proveedor responde por la idoneidad y calidad de los productos y servicios ofrecidos; por la autenticidad de las marcas y leyendas que exhiben sus productos o del signo que respalda al prestador del servicio, por la falta de conformidad entre la publicidad comercial de los productos y servicios y éstos, así como por el contenido y la vida útil del producto indicado en el envase, en lo que corresponda.

²¹ **LEY 29571, CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 20°.- Garantías.**
Para determinar la idoneidad de un producto o servicio, debe compararse el mismo con las garantías que el proveedor está brindando y a las que está obligado. Las garantías son las características, condiciones o términos con los que cuenta el producto o servicio.
Las garantías pueden ser legales, explícitas o implícitas:
a. Una garantía es legal cuando por mandato de la ley o de las regulaciones vigentes no se permite la comercialización de un producto o la prestación de un servicio sin cumplir con la referida garantía. No se puede pactar en contrario respecto de una garantía legal y la misma se entiende incluida en los contratos de consumo, así no se señale expresamente. Una garantía legal no puede ser desplazada por una garantía explícita ni por una implícita.
b. Una garantía es explícita cuando se deriva de los términos y condiciones expresamente ofrecidos por el proveedor al consumidor en el contrato, en el etiquetado del producto, en la publicidad, en el comprobante de pago o cualquier



41. La Ley de Aeronáutica Civil del Perú, define el servicio de transporte aéreo como la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación con sujeción a las frecuencias, itinerarios y horarios prefijados o informados a los consumidores, estableciendo como obligación de las aerolíneas hacer mención expresa de las condiciones del servicio al momento de la venta o en la publicidad que difunda²².
42. Dada la naturaleza del servicio y la regulación que lo rige, el respeto de los horarios de vuelo constituye una condición básica para su prestación, de allí que el retraso en la salida o la cancelación del vuelo, en principio configura un servicio no idóneo. En consecuencia, por regla general, los incumplimientos de los itinerarios de vuelo establecidos por las aerolíneas, en la medida que no satisfacen las expectativas generadas en los consumidores, configuran un servicio falto de idoneidad que debe ser sancionado.
43. Esta concepción, no implica que se ignore la seguridad en la prestación del servicio de transporte, sino que busca que las aerolíneas se organicen a fin de brindar un servicio, que además de seguro, se efectúe cumpliendo con el itinerario al que ellas mismas se han comprometido, a fin de no defraudar las expectativas de los consumidores. Asimismo, no se ignora que al momento de desarrollar la actividad se pueden presentar hechos imprevisibles que pueden motivar la ejecución diferida, como por ejemplo por condiciones climatológicas, por el contrario, al acreditarse supuestos en los que la causa de la demora o cancelación del vuelo se deba a un evento extraño a la esfera de control del obligado, se deberá exonerar de responsabilidad administrativa a la operadora del servicio.
44. En esa línea, el incumplimiento de una obligación por parte del proveedor puede responder a causas imputables y no imputables. Las causas no imputables son aquellas que se imponen como un límite a la responsabilidad por incumplimiento, en donde el esfuerzo requerido es el máximo y el proveedor no puede liberarse salvo que acredite la ruptura del vínculo causal,

otro medio por el que se pruebe específicamente lo ofrecido al consumidor. Una garantía explícita no puede ser desplazada por una garantía implícita.

c. Una garantía es implícita cuando, ante el silencio del proveedor o del contrato, se entiende que el producto o servicio cumplen con los fines y usos previsibles para los que han sido adquiridos por el consumidor considerando, entre otros aspectos, los usos y costumbres del mercado.

²² **LEY N° 27261. Ley de Aeronáutica Civil del Perú. Artículo 78.- Del transporte aéreo, transporte aéreo especial y el trabajo aéreo**

78.1 Se considera servicio de transporte aéreo a la serie de actos destinados a trasladar por vía aérea a personas o cosas, de un punto de partida a otro de destino a cambio de una contraprestación, salvo las condiciones particulares del transporte aéreo especial y el trabajo aéreo.

78.2 Se considera servicio de transporte aéreo especial al empleo de una aeronave para el traslado de personas o cosas con fines específicos, bajo diferentes formas y modalidades, a cambio de una contraprestación.

78.3 El concepto de trabajo aéreo alude al empleo de una aeronave directamente como herramienta de trabajo para una o más labores específicas a cambio de una contraprestación.



lo que determina la inexistencia del nexo o continuidad causal y, por tanto, de la responsabilidad.

45. Es necesario precisar que en lo referente a las causas no imputables señaladas en el punto precedente, la doctrina establece que éstas deben ser entendidas como un *“evento extraño a la esfera de control del obligado”* y como una *“causa no atribuible a la culpa del deudor”*, por cuanto existen impedimentos que por ser expresión de un riesgo típico de la actividad comprometida se consideran imputables al obligado²³.
46. Así, conforme a lo establecido en el artículo 104° del Código, para que no resulte responsable administrativamente el proveedor por el retraso de un vuelo, se debe evaluar si dicha circunstancia obedeció a una causa no imputable, que la norma lo define como *“una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho, determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado”*²⁴.
47. Cabe precisar que aun cuando en virtud del marco legal expuesto las causas de un retraso, reprogramación o cancelación de un vuelo puedan constituir un hecho no imputable al proveedor, para que el proveedor de transporte aéreo se exima de responsabilidad, dichas causas deberán ser acreditadas y deberán tener las características establecidas en el artículo 104° del Código. De modo que no basta con alegar la existencia de una causa no imputable como caso fortuito, fuerza mayor, hecho de tercero o del propio consumidor, sino que es necesario que se demuestre tal circunstancia y que ello haya incidido de manera decisiva en la prestación del servicio produciendo el retraso, reprogramación y/o cancelación.
48. Por lo expuesto, este Colegiado considera que, en los procedimientos de oficio como el presente, acorde con el principio de licitud, verdad material e impulso de oficio, la acreditación de la infracción al deber de idoneidad por incumplimiento del servicio de transporte aéreo, en la modalidad de demora, reprogramación o cancelación, se sustenta en la verificación de: (i) la titularidad de la operación; y, (ii) el acaecimiento del incidente imputado. Así,

²³ **VISINTINI, Giovanna.** Responsabilidad Contractual y Extracontractual. Estudios sobre el Incumplimiento de Obligaciones y los Hechos Ilícitos en el Derecho y la Jurisprudencia Civil. Ara Editores. Mayo 2002.

²⁴ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 104°.- Responsabilidad administrativa del proveedor.**

El proveedor es administrativamente responsable por la falta de idoneidad o calidad, el riesgo injustificado o la omisión o defecto de información, o cualquier otra infracción a lo establecido en el presente Código y demás normas complementarias de protección al consumidor, sobre un producto o servicio determinado.

El proveedor es exonerado de responsabilidad administrativa si logra acreditar la existencia de una causa objetiva, justificada y no previsible que configure ruptura del nexo causal por caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de un tercero o de la imprudencia del propio consumidor afectado.

En la prestación de servicios, la autoridad administrativa considera, para analizar la idoneidad del servicio, si la prestación asumida por el proveedor es de medios o de resultado, conforme al artículo 18.



una vez de ocurrido ello, se le traslada al proveedor la carga de sustentar y acreditar que no es responsable por ello, por lo que son los administrados los que se encuentran obligados a presentar la documentación pertinente para acreditar sus afirmaciones.

49. En este punto, si bien los artículos 172° y 175° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la LPAG²⁵) prescriben que, cuando la naturaleza del procedimiento lo exija, la autoridad debe disponer la actuación de todos los medios probatorios necesarios para acreditar los hechos invocados o que fueren conducentes a su pronunciamiento, pudiendo solicitar para ello, entre otros medios, informes y dictámenes de cualquier tipo, lo cierto es que ello en ningún modo quiere decir que la autoridad administrativa se coloca en la posición del proveedor, y sustituye su carga probatoria, en tanto subsiste la carga del administrado de demostrar que no es responsable del hecho que se le imputa, y es también el que se encuentra en mejor posición de acreditar ello.
50. Siendo así, un proveedor de transporte aéreo no puede, pretender que en el marco de un procedimiento iniciado de oficio sea la autoridad administrativa quien esté obligada a actuar los elementos probatorios necesarios a efectos de demostrar la comisión de las infracciones imputadas, siendo que dicha concepción no tiene asidero legal.
51. En efecto, el artículo 196° del Código Procesal Civil señala que la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión o a quien los contradice alegando nuevos hechos²⁶. De igual forma, el artículo 171°.2 del TUO de la LPAG²⁷ establece que es carga de los administrados el aportar pruebas.

²⁵ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 172°.- Actuación Probatoria. -**

(...)

172.1 Cuando la administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los administrados o la naturaleza del procedimiento lo exija, la entidad dispone la actuación de prueba, siguiendo el criterio de concentración procesal, fijando un período que para el efecto no será menor de tres días ni mayor de quince, contados a partir de su planteamiento. Sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios.

Artículo 175.- Medios de prueba

Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos, declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

²⁶ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL. Artículo 196°.-Carga de la prueba.** Salvo disposición legal diferente, la carga de probar corresponde a quien afirma hechos que configuran su pretensión, o a quien los contradice alegando nuevos hechos.

²⁷ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 171°.- Carga de la prueba. -**



52. Sin embargo, este Colegiado considera que resulta razonable requerir la colaboración de otras entidades cuando no sea factible obtener la información de las partes del procedimiento, es decir, cuando la documentación o información no pueda ser aportada por la aerolínea, mas no en aquellos casos en donde esta sí cuente con dicha información.
53. En ese sentido, una aerolínea tiene la carga de demostrar su falta de responsabilidad ante el incumplimiento del itinerario de un vuelo, ello, sobre todo considerando que está en la posibilidad de presentar para ser evaluado ante el órgano resolutorio, entre otros, diversos documentos que desarrollan las Regulaciones Aeronáuticas del Perú (RAP). Así, por ejemplo, pueden presentar: (i) el Informe Técnico de Vuelo (ITV) o bitácora donde se reporten las fallas detectadas a la DGAC; (ii) el Programa de Mantenimiento, para el uso y orientación del personal de mantenimiento y operaciones, aprobado por dicha autoridad, el mismo que debe contener las tareas de mantenimiento y los plazos correspondientes en que se realizarán, teniendo en cuenta la utilización prevista de la aeronave; y, (iii) el Programa de análisis y vigilancia continua de la ejecución y la eficacia del programa de mantenimiento, el mismo que se utiliza para la corrección de cualquier deficiencia en los mantenimientos planificados²⁸.
54. De otro lado, las aerolíneas también pueden aportar, el Manual de Control de Mantenimiento para el uso y orientación del personal de mantenimiento y de gestión de la aeronavegabilidad continua, con los procedimientos e información de mantenimiento y de aeronavegabilidad continua aceptable para la DGAC, así como su Sistema de registros de la aeronavegabilidad continua de las aeronaves, el mismo que contiene el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) de la aeronave, de cada motor, y de

(...)

171.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

28

REGULACIÓN AERONÁUTICA DEL PERÚ. RAP 121. REQUISITOS DE OPERACIÓN. OPERACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES REGULARES Y NO REGULARES.

(...)

121.701 Informe técnico de vuelo (ITV) o bitácora

(a) Cada persona que tome una acción de mantenimiento, ya sea por falla o mal funcionamiento en la estructura, motor, hélice, sistemas o sus componentes, debe efectuar el registro de mantenimiento correspondiente en el ITV o bitácora de la aeronave, en concordancia con lo prescrito en el párrafo 121.380(b).

(...)

121.1115 Programa de mantenimiento

(a) El explotador debe disponer para cada aeronave de un programa de mantenimiento, para el uso y orientación del personal de mantenimiento y operaciones, aprobado por la DGAC o si la aeronave es de matrícula extranjera debe estar aprobado por la AAC del Estado de matrícula y aceptado por la DGAC, con la siguiente información:

(1) las tareas de mantenimiento y los plazos correspondientes en que se realizarán, teniendo en cuenta la utilización prevista de la aeronave; (...)

(...)

121.1120 Sistema de vigilancia continua del programa de mantenimiento.

(a) El explotador debe establecer y mantener un programa de análisis y vigilancia continua de la ejecución y la eficacia de RAP 121 – Capítulo I Control y requisitos de mantenimiento Revisión NE: 01 Cap I 2/5 Fecha: 24.11.2013 su programa de mantenimiento, para la corrección de cualquier deficiencia en dicho programa



cada hélice, si es aplicable, así como de todos los componentes de la aeronave, de vida limitada, el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) desde la última reparación general (*overhaul*) de los componentes de aeronave, instalados en la aeronave, que requieran una reparación general obligatoria a intervalos de tiempo de utilización definidos, así como el estado actualizado de cada tipo de tarea de mantenimiento prevista en el programa de mantenimiento utilizado en la aeronave²⁹.

55. Finalmente, teniendo en cuenta que según el artículo 20° del Reglamento de Aeronáutica Civil – Decreto Supremo 050-2001-MTC – que establece que conforme a sus obligaciones relativas a la inspección, vigilancia y control de las actividades aéreas e investigaciones de accidentes y/o incidentes aeronáuticos, la autoridad aeronáutica tiene las más amplias facultades para realizar sus funciones de inspección y/o verificación de los aeródromos así como las relativas a los pasajeros, tripulantes, aeronaves y bienes transportados a la llegada, tránsito, salida y durante el estacionamiento de aeronaves, la aerolínea está obligada a remitir dicha información a la autoridad en mención, por lo que muy bien podría también presentar la documentación pertinente ante la autoridad administrativa.
56. A mayor abundamiento, esta Sala considera importante mencionar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia en el asunto C-257/14 Corina Van Der Lans contra Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (KLM) del 17 de setiembre de 2015³⁰, señaló que las circunstancias que acompañan al

²⁹ **REGULACIÓN AERONÁUTICA DEL PERÚ. RAP 121. REQUISITOS DE OPERACIÓN. OPERACIONES NACIONALES E INTERNACIONALES REGULARES Y NO REGULARES.**

(...)

121.1130 Manual de control de mantenimiento.

(a) El explotador debe elaborar, implementar y mantener actualizado un manual de control de mantenimiento para el uso y orientación del personal de mantenimiento y de gestión de la aeronavegabilidad continua, con los procedimientos e información de mantenimiento y de aeronavegabilidad continua aceptable para la DGAC y si la aeronave tiene matrícula extranjera debe ser aceptable para la AAC del Estado de matrícula y para la DGAC (...)

(...)

121.1135 Sistema de registros de la aeronavegabilidad continua de las aeronaves.

(a) El departamento de gestión de la aeronavegabilidad continua del explotador debe asegurarse que se conserven los siguientes registros durante los plazos indicados en el Párrafo (b) de esta sección, con el siguiente contenido: (1) el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) de la aeronave, de cada motor, y de cada hélice, si es aplicable, así como de todos los componentes de la aeronave, de vida limitada;

(2) el tiempo de servicio (horas, tiempo calendario y ciclos según corresponda) desde la última reparación general (*overhaul*) de los componentes de aeronave, instalados en la aeronave, que requieran una reparación general obligatoria a intervalos de tiempo de utilización definidos;

(3) estado actualizado del cumplimiento de cada Directriz de aeronavegabilidad aplicable a cada aeronave y componente de aeronave, en donde se indique el método de cumplimiento, el número de Directriz de aeronavegabilidad. Si la Directriz de aeronavegabilidad involucra una acción recurrente, debe especificarse el momento y la fecha de cuándo la próxima acción es requerida;

(4) registros y datos de mantenimiento aprobados de las modificaciones y reparaciones mayores realizadas en cada aeronave y componente de aeronave;

(5) estado actualizado de cada tipo de tarea de mantenimiento prevista en el programa de mantenimiento utilizado en la aeronave.

(...).

³⁰ Ver:

http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dde7cb3e68474a4a6ba2f5e987ff6c25b9_e



surgimiento de problemas técnicos sólo podrán calificarse de «extraordinarias» cuando guarden relación con un acontecimiento que no sea inherente al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo, así señaló lo siguiente:

“Ahora bien, en el ejercicio de su actividad los transportistas aéreos tienen que hacer frente con frecuencia a problemas técnicos que son consecuencia inevitable del funcionamiento de las aeronaves. En ese sentido, los problemas técnicos detectados con ocasión del mantenimiento de las aeronaves, o a causa de la falta de ese mantenimiento, no pueden constituir, como tales, «circunstancias extraordinarias» previstas en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento nº 261/2004.

(...)

Sin perjuicio de ello, ciertos problemas técnicos pueden constituir circunstancias extraordinarias. Así sucedería en particular en el supuesto de que el fabricante de los aparatos que integran la flota del transportista aéreo interesado, o una autoridad competente, pusiera de manifiesto que esos aparatos, cuando ya están en servicio, presentan un vicio oculto de fabricación que afecta a la seguridad de los vuelos. Así sucedería también en caso de daños causados a las aeronaves por actos de sabotaje o de terrorismo.

(...)

en el contexto de la actividad del transportista aéreo ese suceso inesperado es inherente al ejercicio normal de su actividad, en la que el transportista hace frente con frecuencia a ese tipo de problemas técnicos imprevistos. Por otro lado, la prevención de ese tipo de avería o la reparación que ésta requiere, incluida la sustitución de una pieza prematuramente defectuosa, no escapan al control efectivo del transportista aéreo interesado ya que a éste le corresponde garantizar el mantenimiento y el buen funcionamiento de las aeronaves que explota para sus actividades económicas.

(...)”

57. En conclusión, este Colegiado considera que no es obligación de la Administración requerir en todos los casos información a entidades como la DGAC, sino es el proveedor del servicio de transporte aéreo es quien tiene la carga de acreditar su falta de responsabilidad por los hechos imputados; presentando elementos probatorios suficientes y pertinentes, como por ejemplo los señalados en los párrafos precedentes, los mismos que está obligada a tener de acuerdo a la Regulación de Aeronáutica del Perú (RAP).

Sobre la demora del Vuelo 121

58. En el presente caso, la Comisión halló responsable a Peruvian, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código, al haberse verificado la demora en la salida del Vuelo 121, ruta Iquitos-Lima, del 25 de marzo de 2016.

[34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxz0?text=&docid=167942&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=138977](https://www.indecopi.gob.pe/portal/consultas/34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxz0?text=&docid=167942&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=138977)



59. En su recurso de apelación, Peruvian señaló que, la demora del Vuelo 121 se debió a causas de fuerza mayor que escapaban de su responsabilidad, lo cual quedaba demostrado con la casi nula existencia de reclamos, en tanto ninguno de sus pasajeros quedó sin ser atendido. Agregó que aeronaves podían presentar desperfectos de última hora, que debían ser revisados y si fuera el caso solucionados antes de volar, ello a fin de garantizar la seguridad de todos sus pasajeros. Finalmente, indicó que presentó los documentos que acreditaban que el incidente ocurrió por un hecho ajeno a su esfera de control y pese a haber realizado todos los mantenimientos con altos estándares de calidad.
60. Al respecto, es preciso reiterar que, de conformidad con las consideraciones expuestas en el acápite anterior de la presente resolución, el punto de partida para eximir de responsabilidad al proveedor es la probanza de un evento que tiene una característica de exterioridad respecto a él, por lo que la denunciada únicamente se liberaría de responsabilidad si la causa que originó el incumplimiento de itinerario del vuelo investigado en el presente procedimiento, era ajena a su control (para lo cual ésta tenía la carga de presentar los elementos probatorios que acrediten ello).
61. Sobre el particular, cabe precisar que no resulta un punto controvertido el hecho de que el Vuelo 121, ruta Iquitos - Lima, del 25 de marzo de 2016 presentó un retraso en su salida, por lo que ahora resulta necesario determinar si la denunciada era o no responsable por dicha demora.
62. Ahora bien, en relación con los argumentos vertidos por la denunciada ante esta instancia, es preciso señalar que la Sala no desconoce la existencia de situaciones imprevisibles que pudieran impedir el cumplimiento de los itinerarios de vuelo (entre ellos, las fallas técnicas que se susciten aun cuando la aerolínea fue diligente en cumplir con sus programas de mantenimiento). Sin embargo, a efectos de que dicha situación se constituya como un eximente de responsabilidad administrativa, resulta necesaria la acreditación de tal evento imprevisible.
63. De la revisión del documento denominado Informe "Técnico de Vuelo"³¹ que presentó la denunciada en calidad de medio probatorio, se observa que en dicho documento se pone de las acciones tomadas frente a la incidencia suscitada en el Vuelo 121 del 25 de marzo de 2016.
64. Al respecto, si bien Peruvian señaló en su recurso de apelación que dicha documentación acreditaba que la incidencia que produjo la demora del vuelo materia de imputación era atribuible a un hecho imprevisible, lo cierto es que puede advertirse que el mencionado medio probatorio no recoge datos para

³¹ En la foja 41 del expediente.



evaluar si la falla presentada era imprevisible o no, así como tampoco acredita si el evento era atribuible a la administrada.

65. Asimismo, cabe indicar que el mencionado informe fue elaborado y suscrito por el propio personal de la aerolínea, con lo cual, tal documentación no genera certeza de la imprevisibilidad del evento aludido por la denunciada, por lo que corresponde desestimar el referido alegato.
66. De otro lado, con relación al argumento vertido en el recurso de apelación referido a que informó oportunamente a los pasajeros, brindándoles alternativas, tales como alimentación y endose de vuelos en casos de cancelación. Cabe indicar que ello no quedó acreditado durante el procedimiento.
67. Finalmente, con referencia al alegato referido a que Peruvian era usuaria del aeropuerto Jorge Chávez cuya falta de infraestructura afectaba seriamente la operación de sus aeronaves y que la geografía y clima del Perú producían atrasos por cierre de aeropuertos, cabe precisar que la administrada no ha presentado medio probatorio alguno, destinado a acreditar que el vuelo analizado en el presente procedimiento, se encontraba incurso en alguno de dichos supuestos.
68. Por los argumentos antes expuestos y, al haberse verificado la demora en el Vuelo 121, ruta Iquitos - Lima, del 25 de marzo de 2016, sin que la administrada haya acreditado que tal incidente se produjo por una causa que no le era atribuible, corresponde confirmar la resolución venida en grado que halló responsable a la aerolínea.

Sobre la medida correctiva ordenada, la sanción impuesta y la inscripción de la denunciada en el RIS

69. En la medida que la denunciada no ha fundamentado su apelación sobre los extremos señalados en el presente acápite, más allá de la alegada falta de responsabilidad sobre la demora en el vuelo materia de análisis, lo cual ya fue desvirtuado precedentemente, asumimos como propias las consideraciones de la recurrida sobre tal punto; ello, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del TUO de la LPAG³². En consecuencia, corresponde confirmar la resolución venida en grado en dicho extremo.

³² **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo.**

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

(...)



70. Finalmente, la Sala considera necesario llamar severamente la atención a la Secretaría Técnica de la Comisión en tanto existió una demora de aproximadamente tres (3) meses entre el concesorio de la apelación presentada por Peruvian (21 de mayo de 2018) y la elevación del expediente a esta Sala (16 de agosto de 2018), por lo que se le exhorta a tener mayor celo en la tramitación de los expedientes que tiene a su cargo.

RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 135-2018/INDECOPI-LOR del 26 de abril de 2018, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Loreto, en el extremo que halló responsable a Peruvian Air Lime S.A.C., por infracción de los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor, al haberse verificado la demora del Vuelo 121, sin que la administrada haya acreditado que tal incidente se produjo por una causa que no le era atribuible.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 135-2018/INDECOPI-LOR en el extremo que ordenó a Peruvian Air Lime S.A.C., en calidad de medida correctiva que brinde sus servicios de manera idónea, transportando a sus pasajeros respetando las programaciones e itinerarios ofertados, salvo que se presenten eventos extraordinarios como, problemas de aeronavegabilidad y problemas técnicos que configuren caso fortuito.

TERCERO: Confirmar la Resolución 135-2018/INDECOPI-LOR en el extremo que sancionó a Peruvian Air Lime S.A.C. con una multa de 1 UIT, por infracción de los artículos 18° y 19° del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

CUARTO: Requerir a Peruvian Air Lime S.A.C. el cumplimiento espontáneo de pago de la multa impuesta en la presente resolución, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 203° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 006-2017-JUS³³, precisándose, además, que los actuados serán remitidos a la Sub Gerencia de Ejecución Coactiva para los fines de ley en caso de incumplimiento.

³³ **TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL APROBADO POR DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. Artículo 203°.- Ejecución forzosa**

Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:

(...)

4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.



QUINTO: Confirmar la Resolución 135-2018/INDECOPI-LOR en el extremo que dispuso la inscripción de Peruvian Air Line S.A.C. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

Con la intervención de los señores vocales Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Daniel Schmerler Vainstein y Jessica Gladys Valdivia Amayo.

JAVIER EDUARDO RAYMUNDO VILLA GARCÍA VARGAS
Presidente

El voto en discordia del señor vocal Juan Alejandro Espinoza es el siguiente:

El vocal que suscribe el presente voto considera que, en virtud del ordenamiento jurídico vigente, el Indecopi no es competente para conocer el hecho imputado contra Peruvian en el presente procedimiento, en virtud de los fundamentos expuestos a continuación:

1. El límite impuesto por el *principio de legalidad*³⁴ al ejercicio de las competencias administrativas, se traduce en la necesidad de que las mismas estén previstas en la ley. En esa línea, el artículo 70°.1 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁵, establece que la competencia de las entidades públicas tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de ella se derivan.
2. De otro lado, el artículo 2°.1 literal d) del Decreto Legislativo 1033, Ley de Organización y Funciones del Indecopi, encomienda al Indecopi la misión de proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo³⁶. Asimismo, el artículo 30° de dicha norma establece

³⁴ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS. LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo.** 1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)

³⁵ **DECRETO SUPREMO 006-2017-PCM. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 70°.- Fuente de Competencia Administrativa.**

70.1 La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan.

(...)

³⁶ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2°.1.- Funciones del Indecopi.**



que el Indecopi tiene competencia primaria y exclusiva en los casos antes mencionados, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario³⁷.

3. En concordancia con ello, el artículo 105° del Código³⁸ establece que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones por parte de los proveedores a las disposiciones contenidas en dicha norma, a fin de que se sancionen aquellas conductas que impliquen el desconocimiento de los derechos reconocidos a los consumidores, competencia que solo puede ser negada cuando ella haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo por norma expresa con rango de ley.
4. De lo anterior, se puede colegir que existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice una presunta contravención de las normas que se encuentran destinadas a la protección de una generalidad de consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida taxativamente a otras entidades.
5. En este punto, es preciso indicar que la Ley 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece que las actividades aeronáuticas están sujetas al control, fiscalización y sanción de la Dirección General de Aeronáutica Civil (en adelante, DGAC), mientras que el Decreto Supremo 050-2001-MTC, Reglamento de la Ley de Aeronáutica Civil del Perú señala que dicha autoridad sancionará las infracciones a la referida ley y sus disposiciones reglamentarias.
6. Ahora bien, el Reglamento de Infracciones y Sanciones Aeronáuticas aprobado por Resolución Ministerial 361-2011-MTC/02, ha previsto un procedimiento administrativo que tipifica como infracción sancionable lo

a. El Indecopi es el organismo autónomo encargado de:

(...)

d) Proteger los derechos de los consumidores vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo.

³⁷ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 30°.- Competencia primaria y exclusiva de las Comisiones.**

Las Comisiones tienen competencia primaria y exclusiva en las materias señaladas en los artículos 23 a 29 precedentes, salvo que por ley expresa se haya dispuesto o se disponga lo contrario.

³⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 105°.- Autoridad competente.** 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 N° 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.

(...)



siguiente: *“Incumplir de manera injustificada los itinerarios, frecuencias y horarios autorizados”*.

7. Teniendo en cuenta lo anterior, resulta claro que la fiscalización y eventual sanción de la conducta antes referida ha sido asignada de manera exclusiva y excluyente a la DGAC y que, por ende, tal hecho no puede ser materia de un procedimiento administrativo ante el Indecopi.
8. En consecuencia, bajo mi consideración, corresponde declarar la nulidad de la resolución de imputación de cargos realizada en contra de Peruvian, así como de la resolución recurrida, en todos sus extremos.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA