



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI
DE LA LIBERTAD
PROCEDIMIENTO : DE OFICIO
DENUNCIADA : TRANSPORTES LÍNEA S.A.
MATERIAS : IDONEIDAD
ACTIVIDADES : OTROS TIPOS DE TRANSPORTE REGULAR VÍA
TERRESTRE

SUMILLA: *Se confirma la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a Transportes Línea S.A. por infracción al artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, tras haber verificado que no prestó un servicio de transporte idóneo, toda vez que el ómnibus de la denunciada no fue conducido a una velocidad prudente ocasionando que se produzca un accidente en el que fallecieron y resultaron heridos diversos pasajeros.*

Finalmente, se confirma dicha decisión, en el extremo que halló responsable a Transportes Línea S.A. por infracción al artículo 25° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, tras haber verificado que no cumplió con brindar un servicio con las debidas medidas de seguridad, al haberse empleado una velocidad no adecuada para el sector por el que transitaba la unidad de la proveedora.

SANCIÓN:

50 UIT: Por infracciones al deber de idoneidad y de seguridad.

Lima, 11 de diciembre de 2017

ANTECEDENTES

1. En el marco de la Investigación 0006-2016/PREV-INDECOPI-LAL, el 15 de junio de 2016, se levantó un acta de verificación, mediante la cual la Secretaría Técnica de la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de La Libertad (en adelante, la Secretaría Técnica) recabó información con relación al accidente de tránsito ocurrido el 14 de mayo de dicho año en el km 479 de la Panamericana Norte, localidad de Cerro Coscomba, distrito de Guadalapito, provincia de Chao, departamento de La Libertad, protagonizado por el vehículo de placa de rodaje T2L-957 (en adelante, la unidad vehicular) de Transportes Línea S.A.¹ (en adelante, la Empresa de Transportes).

¹ Identificado con R.U.C.: 20438933272. Domicilio fiscal: Av. Daniel A. Carrión N° 140 – Urb. San Nicolás, distrito y provincia de Trujillo, departamento de La Libertad, según la información obtenida en www.sunat.gob.pe.



2. La Secretaría Técnica cursó a la proveedora la Carta 0123-2016/INDECOPI-LAL del 17 de junio de 2016², misiva que fue atendida por la Empresa de Transportes el 24 de junio de dicho año, remitiendo la información requerida.
3. El 22 de junio de 2016, la mencionada Autoridad cursó a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, la SUTRAN) el Oficio 0135-2016/INDECOPI-LAL, solicitando copia legible de la documentación que -en el marco de su competencia- recabó respecto al siniestro, lo cual fue respondido por esta mediante el Oficio 0902-2016-SUTRAN/06.3.1 del 8 de julio de 2016, dando cuenta de la emisión de un Reporte Preliminar de Accidente con Consecuencias Fallecidos y Heridos N° 14.05-144-2016, Base SUTRAN, con relación al suceso en mención, detallando -entre otros- que la Subgerencia de Supervisión Electrónica (SSE) elaboró el Informe 0897-2016-SUTRAN/06.3.5 del 17 de mayo de 2016, concluyendo que la unidad de transporte: (i) Sí contaba con el GPS instalado; (ii) no transmitió la información del GPS en el lugar del accidente; (iii) la zona donde se produjo el accidente no contaba con información de cobertura celular; y, (iv) no registró un exceso de velocidad sancionable durante su recorrido.
4. La Secretaría Técnica cursó a las Comisarías de la Policía Nacional del Perú Sectorial Chao, Protección de carreteras Virú y de Guadalapito las Cartas 0131, 0132, 0162-2016/INDECOPI-LAL del 20 de junio y 7 de julio de 2016, respectivamente³, siendo que: (i) el 24 de junio de 2016, la Comisaría de la Policía Nacional del Perú - Protección de carreteras Virú atendió ello, remitiendo copias simples autenticadas del acta de intervención policial S/N-2016 por accidente de tránsito (volcadura y/o despiste en medio tonel con daños materiales y lesiones graves con consecuencia fatal) de la unidad

² Mediante la cual requirió que fuera presentada la siguiente información: «(...) (1) Presentar el [sic] copia del Manifiesto de pasajeros, del viaje efectuado el día 14 de mayo de 2016, de Trujillo a Lima, fecha en que sucedió el accidente de tránsito del ómnibus de su empresa en el kilómetro 479 de la carretera Panamericana Norte, en la jurisdicción del sector Coscomba, en el distrito de Chao, de la provincia de Virú, departamento de La Libertad. (2) Presentar copia del Manifiesto de equipaje, del viaje efectuado el día 14 de mayo de 2016, de Trujillo a Lima, fecha en que sucedió el accidente de tránsito del ómnibus de su empresa en el kilómetro [sic] 479 de la carretera Panamericana Norte, en la jurisdicción del sector Coscomba, en el distrito de Chao, en la provincia de Virú, departamento de La Libertad. (3) Presentar copia legible de los boletos de compra de los pasajeros del viaje que abordaron el omnibus [sic] de su empresa siniestrado, emitidos el día 14 de mayo de 2016. (4) Presentar copia legible de los tickets de equipaje de los pasajeros del viaje que abordaron el omnibus [sic] de su empresa siniestrado, emitidos el día 14 de mayo de 2016. (5) Presentar copia de la Hoja de Ruta del servicio brindado el día 14 de mayo de 2016, en el viaje de Trujillo a Lima, fecha en la que sucedió el accidente de tránsito en el omnibus [sic] de su empresa. (6) Informar el número de placa de rodaje del referido vehículo siniestrado y los seguros obligatorios o particulares de cobertura con los que contaba. (...)».

³ A través de las cuales solicitó la documentación detallada a continuación: «(...) (1) Informe Policial, en el que se detallan los hechos suscitados el día 14 de mayo de 2016 en el kilómetro 479 de la carretera Panamericana Norte, así [sic] como la intervención del personal policial. (2) Acta de constatación y/o intervención que realizó el personal policial de protección de carreteras el día 14 de mayo de 2016 en el kilómetro 479 de la carretera Panamericana Norte. (3) Actas de entrevista realizadas al chofer del vehículo, pasajeros o testigos que se encontraban en el lugar donde ocurrieron los hechos. (...)»



vehicular de la proveedora; mientras que (ii) el 5 de setiembre de 2016, la Comisaría de la Policía Nacional de Guadalupe brindó su respuesta, proporcionando los actuados policiales relacionados al aludido accidente de tránsito.

5. El 7 de julio de 2016, la Secretaría Técnica cursó a la Empresa de Transportes la Carta 0132-2016/INDECOPI-LAL⁴, escrito que fue atendido por la proveedora el 14 de julio de 2016, mediante la Carta 0132-2016/INDECOPI-LAL, a través de la cual remitió la información pretendida.
6. La mencionada Autoridad remitió el Oficio 0165-2016/INDECOPI-LAL del 12 de julio de 2016 a la SUTRAN, a fin que le proporcionara el reporte GPS del vehículo de la Empresa de Transportes que formó parte del siniestro del 14 de mayo de 2016, siendo ello respondido por el Oficio 0088-2016-SUTRAN/06.3.5 del 22 de julio de 2017, a través del que se remitió la información solicitada, la cual se encontraba contenida en el Informe 1312-2016-SUTRAN/06.3.5, elaborado por la Subgerencia de Supervisión Electrónica.
7. El 5 de setiembre de 2016, la Secretaría Técnica de la Comisión cursó el Oficio 0231-2016/INDECOPI-LAL a la División de la Policía de Tránsito de La Libertad – Sección de Accidentes de Tránsito, mediante el cual solicitó: (i) El informe técnico policial sobre la constatación de los daños materiales del vehículo de la proveedora; así como, (ii) todos los documentos que fueron recabados y emitidos por dicha dependencia con relación al accidente de tránsito anteriormente aludido, comunicación que fue atendida mediante Oficio 1515-16-REGPOL.LL.DIVPOS.DEPTRA/SECCIAT.SEC del 14 de setiembre de 2016, para lo cual se brindó copia del peritaje técnico de constatación de daño realizado a la unidad de la Empresa de Transportes, así como el Informe Técnico Policial 0060-16-REGPOL-LL/DEPTRA-SECCIAT-EMI-2.
8. Por Resolución 1 del 14 de noviembre de 2016, la Secretaría Técnica imputó a título de cargos contra la Empresa de Transportes las siguientes conductas infractoras: «(...) (i) *Presunta infracción al artículo 19° del Código (...), en tanto no habría prestado el servicio de transporte ofrecido a sus consumidores el 14 de mayo de 2016, en la ruta Trujillo – Lima, toda vez que se volcó y despistó a la altura del Km [sic] 479 de la Carretera Panamericana Norte, resultando 13 personas fallecidas y 32 personas heridas; y, (ii) Presunta infracción al artículo 25° del Código (...), en tanto habría puesto en riesgo injustificado a los pasajeros del servicio de transporte en la ruta Trujillo – Lima, el 14 de mayo de 2016 a las 10: 50 horas, el bus con placa de rodaje T2L-957; en tanto, no habría adoptado las medidas necesarias para evitar que*

⁴ Por la que requirió la siguiente información adicional: «(...) (1) Presentar el reporte GPS del vehículo de placa n.° T2L-957 del día sábado 14 de mayo de 2016, desde las 08:00 a 11:00 horas. (2) Presentar la relación de las personas fallecidas producto del accidente de 14 de mayo de 2016. (3) Presentar la relación de las personas que resultaron heridas producto del accidente. (3) Informe que [sic] acciones ha realizado respecto a las víctimas y familiares del siniestro ocurrido el 14 de mayo de 2016 (cubrir gastos de sepelio, indemnización, acuerdos extrajudiciales, etc.) (...).».



el bus se volcará [sic] y despistará [sic] a la altura del Km. [sic] 479 de la Carretera Panamericana Norte, resultando 13 personas fallecidas y 32 heridas. (...)».

9. El 26 de abril de 2017, la Empresa de Transportes presentó su escrito de defensa, alegando lo que se expone a continuación:
 - (i) La denuncia debía ser declarada improcedente, ya que el Indecopi no era el órgano competente para dilucidar el hecho, sino la SUTRAN, siendo que -en caso ello no fuera considerado- el procedimiento debía ser suspendido, toda vez que las responsabilidades que dieron origen al siniestro se encontraban en investigación ante el Ministerio Público, siendo este y el Poder Judicial, los que determinarían si el accidente se produjo por la aparición intempestiva de un tercer vehículo que invadió el carril en donde circulaba el bus de su empresa;
 - (ii) el despiste de su unidad se debió a que un tercer vehículo invadió el carril por el que esta operaba, causando el accidente, según incluso fue recogido por la Policía Nacional del Perú; por lo que, al haber sido un hecho determinante de un tercero, no era responsable del siniestro; y,
 - (iii) no existía medio de prueba alguno obrante en el presente procedimiento que permitiera corroborar que expuso a un riesgo injustificado a sus pasajeros.

10. El 5 de mayo de 2017, la Comisión emitió la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, mediante la cual determinó lo siguiente:
 - (i) Desestimó la falta de competencia del Indecopi y el pedido de suspensión invocados por la Empresa de Transportes, puesto que el Indecopi era la entidad competente para conocer y sancionar las afectaciones a los derechos de los consumidores verificadas en el ámbito administrativo por el servicio de transporte terrestre de pasajeros;
 - (ii) halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), tras haber verificado que el ómnibus fue conducido con una velocidad no prudente lo que impidió realizar una maniobra que evitara el accidente en el que resultaron 13 personas fallecidas y 32 heridas, sancionándola con una multa de 40 UIT;
 - (iii) halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 25° del Código, tras haber verificado que no cumplió con brindar un servicio con las debidas medidas de seguridad, al haberse empleado una velocidad no adecuada para el sector por el que transitaba la unidad de la proveedora, sancionándola con una multa de 50 UIT;
 - (iv) por concurso de infracciones, debía considerar la sanción más grave respecto a un mismo hecho infractor, razón por la cual impuso una sanción de 50 UIT a la Empresa de Transportes; y,



- (v) dispuso la inscripción de la proveedora en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi – RIS.
11. El 6 de junio de 2017, la Empresa de Transportes apeló la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, reiteró lo expuesto en su escrito de descargos y agregó lo detallado a continuación:
- (i) La SUTRAN contaba con la potestad sancionadora para supervisar actividades tales como las desplegadas por su empresa, atribución dada mediante la Ley 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre, siendo que el Indecopi no contaba con la facultad para conocer temas relacionados a accidentes de tránsito, ya que su competencia solo estaba vinculada a la evaluación de infracciones a las normas del Código;
 - (ii) de acuerdo a la Ley 29391, Ley que crea los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial, los accidentes de tránsito eran competencia exclusiva de dichos órganos jurisdiccionales; y,
 - (iii) lo investigado ante el Ministerio Público era relevante para el desarrollo del presente procedimiento, puesto que -si este determinaba su falta de responsabilidad- no cabía que el Indecopi indicara lo contrario, siendo que incluso la Policía Nacional del Perú ya había indicado en sus informes que el siniestro se produjo por la aparición intempestiva de un tercer vehículo que invadió el carril por donde circulaba la unidad de su empresa, motivo por el que el automóvil se descarriló, causando el trágico accidente, razón por la que se debía suspender la tramitación del Expediente en cuestión.

ANÁLISIS

(i) Sobre la competencia asignada al Indecopi

Marco General

12. En materia de protección al consumidor, el artículo 65° de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución), establece que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios⁵.
13. Sobre el referido mandato, conviene resaltar que, mediante Sentencia recaída en el Expediente 0008-2013-AI-TC, el Tribunal Constitucional afirmó lo siguiente:

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



«(...)

28. *El consumidor –o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios (...)*

29. (...) *la condición de consumidor o usuario no es asignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento.*

(...)

30. *La Constitución prescribe en su artículo 65° la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, a través de un derrotero jurídico binario; vale decir, establece un principio rector para la actuación del Estado y, simultáneamente, consagra un derecho subjetivo. En lo primero, el artículo tiene la dimensión de una pauta básica o postulado destinado a orientar y fundamentar la actuación del Estado respecto a cualquier actividad económica. Así, el juicio estimativo y el juicio lógico derivado de la conducta del Estado sobre la materia, tienen como horizonte tuitivo la defensa de los intereses de los consumidores y los usuarios. En lo segundo, la Constitución reconoce la facultad de acción defensiva de los consumidores y usuarios en los casos de transgresión o desconocimiento de sus legítimos intereses; es decir, apareja el atributo de exigir al Estado una actuación determinada cuando se produzca alguna forma de amenaza o afectación efectiva de los derechos de consumidor o usuario, incluyendo la capacidad de acción contra el propio proveedor.*

(...).».

(Subrayado y resaltado añadido)

14. A efectos de cumplir con el deber especial de protección al consumidor previsto en la Constitución, el artículo 105° del Código ha establecido que el Indecopi es la autoridad con competencia primaria y de alcance nacional para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en dicho cuerpo normativo, así como para imponer las sanciones y medidas correctivas pertinentes, siendo que, según la norma bajo comentario, 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 ley⁶.
15. De lo anterior, es posible afirmar que tanto la regulación general contenida en el Código, como la regulación especial que asigna competencia a otras

⁶ **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.
(...)



entidades distintas del Indecopi para fiscalizar la prestación de determinados servicios y productos, forman parte del sistema de protección al consumidor previsto dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

16. Sobre el particular, cabe resaltar que el propio Código reconoce que el sistema antes aludido (léase, el sistema de protección al consumidor) no se restringe al Indecopi, al establecer en el artículo VI de su Título Preliminar que es el Estado quien orienta sus acciones para que la protección de los consumidores sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos⁷, en el marco del “Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor”, el cual ha sido definido en el artículo 132° del mencionado cuerpo normativo como aquel conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país⁸.
17. En efecto, la protección al consumidor es una política transversal que involucra a todos los poderes públicos (con lo cual, resulta claro que dicho deber puede encauzarse por distintos medios y organismos del Estado⁹), tan es así que, si

⁷ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Título Preliminar. Artículo VI. Políticas públicas.**

(...)

11. El Estado orienta sus acciones para que la protección al consumidor sea una política transversal que involucre a todos los poderes públicos, así como a la sociedad, y tenga una cobertura nacional que asegure a toda persona el acceso a los mecanismos de protección de sus derechos, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Protección al Consumidor.

(...)

⁸ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 132°.- Creación del Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.**

Créase el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos destinados a armonizar las políticas públicas con el fin de optimizar las actuaciones de la administración del Estado para garantizar el cumplimiento de las normas de protección y defensa del consumidor en todo el país, en el marco de las atribuciones y autonomía de cada uno de sus integrantes.

⁹ Respecto del rol del Estado en la defensa de los derechos de los consumidores, Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz señalan lo siguiente:

“(...)

c) La función indelegable del Estado en la defensa de los consumidores. - 1. Los deberes del Estado en el derecho comparado.

La imposición de deberes al Estado para la defensa del consumidor, es un principio universal. Las directrices para la defensa del consumidor de las Naciones Unidas (1985) imponen a los gobiernos de los Estados miembros, el desarrollo de políticas enérgicas de protección del consumidor, y la predisposición de infraestructura adecuadas para aplicarlas (art. 2° y 4°)

(...)

Sobre todas las bases expuestas, formuladas por las normativas más modernas del derecho comparado, se puede formular una suerte de sistema de funciones y deberes del Estado, para la defensa del consumidor. Específicamente, el rol de la administración pública en la materia ha de atravesar los siguientes campos:

(...) Políticas de regulación del mercado, en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y cumplimiento de los standards mínimos de calidad;

(...) Programas de educación e información al consumidor u promoción a las organizaciones de consumidores;

(...) Sistemas eficaces de solución de conflictos y sanción de abusos

(...) Políticas de regulación del mercado en materia de protección de la salud, seguridad y medio ambiente y, cumplimiento de los standards mínimos de calidad: Corresponde a los poderes públicos, garantizar que los productos y servicios colocados en el mercado de consumo, no acarreen riesgos a la salud o seguridad de los consumidor,



bien el Consejo Nacional de Protección del Consumidor se encuentra presidido por el Indecopi, el mismo también está integrado, entre otros agentes, por representantes de distintos Ministerios, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, los Gobiernos Regionales y Locales, los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos y la Defensoría del Pueblo¹⁰.

18. Tal y como se indicó precedentemente, el artículo 105° del Código otorga competencia al Indecopi para sancionar las vulneraciones a los derechos de los consumidores, reconociendo que la misma podrá ser negada siempre y cuando, por norma expresa con rango de ley, haya sido asignada o se asigne a favor de otro organismo del Estado (de allí que este último se encargará de cumplir con la protección de los derechos de los consumidores en un sector específico del mercado).
19. En este punto, es preciso indicar que el Código es la norma, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, que contiene aquellos deberes y obligaciones que los proveedores que participan en el mercado deben seguir a fin de brindar productos y servicios idóneos a los consumidores, siendo además que existen servicios que se encuentran regulados por normas especiales, de acuerdo a la materia sobre la que versan.

excepto los considerados normales y previsibles según su naturaleza y uso, obligando a los proveedores, en cualquier hipótesis, a brindar las informaciones necesarias y adecuadas al respecto (...)"
(Subrayado añadido).

En: Gabriel A. Stiglitz y Rubén Stiglitz, *Derechos y Defensa de los Consumidores*. Ediciones La Rocca, Buenos Aires 1994, ps. 100-102.

¹⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 133°.- Consejo Nacional de Protección del Consumidor.**

El Consejo Nacional de Protección del Consumidor constituye un órgano de coordinación en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros y es presidido por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) en su calidad de Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y de ente rector del sistema. Está integrado además por:

- a. Un (1) representante del Ministerio de la Producción.
- b. Un (1) representante del Ministerio de Salud.
- c. Un (1) representante del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
- d. Un (1) representante del Ministerio de Educación.
- e. Un (1) representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- f. Un (1) representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- g. Un (1) representante de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- h. Un (1) representante de los gobiernos regionales.
- i. Un (1) representante de los gobiernos locales.
- j. Un (1) representante de los organismos reguladores de los servicios públicos.
- k. Tres (3) representantes de las asociaciones de consumidores.
- l. Un (1) representante de los gremios empresariales.
- m. Un (1) representante de la Defensoría del Pueblo, que actúa como observador.

Para la aplicación de lo señalado en el presente artículo, se dictan las medidas reglamentarias por las cuales se establecen los mecanismos para la propuesta y designación de los representantes de las entidades y gremios.

La participación en el Consejo Nacional de Protección del Consumidor es ad honórem, no genera pago alguno, ni de dieta, honorario o remuneración por parte del Estado a favor de sus integrantes.



20. Ahora bien, entre las disposiciones establecidas por el propio Código para garantizar su cumplimiento, los procedimientos de protección al consumidor, de acuerdo con su artículo 107°, 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 poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores¹¹.
21. Así, de la lectura conjunta de las disposiciones normativas establecidas en el Código respecto de las facultades otorgadas al Indecopi para actuar en resguardo de los derechos de los consumidores, puede advertirse que, en principio, la autoridad nacional en materia de protección al consumidor mantiene plena competencia para iniciar procedimientos sancionadores de oficio que coadyuven a contrarrestar los efectos de aquellas conductas que signifiquen una distorsión en la idoneidad de los productos y servicios que los proveedores brindan a sus usuarios.
22. Cabe hacer hincapié en que el razonamiento antes descrito no implica, en modo alguno, desconocer que existen casos en los cuales no será posible que el Indecopi investigue y analice una presunta contravención a las normas sectoriales que se encuentran destinadas a la protección de los consumidores en materias reguladas, puesto que, existen supuestos en los que dicha competencia ha sido atribuida taxativamente a otras entidades.
23. En efecto, ante una posible concurrencia de competencias en el ámbito preventivo, es necesario que la Comisión verifique, antes de cualquier intervención, si el objetivo de garantizar la protección al consumidor ya se logra mediante la regulación sectorial cuya fiscalización ha sido encargada a otra autoridad, de modo que no se justifique la aplicación del Código ni tampoco la intervención del Indecopi.
24. Ello, en aplicación del principio de especialidad, por el cual la norma especial prima sobre la norma general. Así, el Código, como norma general, no resulta aplicable cuando una norma con rango de ley referida a un sector específico “asigne o haya asignado” el tema a favor de otro organismo, conforme a lo

¹¹ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 107°.- Postulación del procedimiento.**

Los procedimientos administrativos para conocer las presuntas infracciones a las disposiciones contenidas en el presente Código se inician de oficio, bien por propia iniciativa de la autoridad, por denuncia del consumidor afectado o del que potencialmente pudiera verse afectado, o por una asociación de consumidores en representación de sus asociados o poderdantes o en defensa de intereses colectivos o difusos de los consumidores. En este último caso, la asociación de consumidores actúa como tercero legitimado sin gozar de las facultades para disponer derechos de los consumidores afectados, salvo de sus asociados o de las personas que le hayan otorgado poder para tal efecto. Tanto el consumidor constituido como parte como el tercero legitimado pueden participar en el procedimiento e interponer los recursos contra la resolución que deniegue el inicio del procedimiento y contra cualquier otra resolución impugnabile que les produzca agravio. El procedimiento administrativo en materia de protección al consumidor se inicia con la notificación de la imputación de cargos al posible infractor.



establecido de manera clara en el artículo 105° del Código anteriormente citado.

25. Sin perjuicio de lo desarrollado, este Colegiado reconoce la competencia del Indecopi para juzgar aquellos casos en los cuales se verifiquen lesiones efectivas a los derechos de los consumidores como consecuencia de la inobservancia de las normas sectoriales, pues, en estos casos, lo que el Indecopi sancionaría no sería, en estricto, la inobservancia de dichas disposiciones, sino el resultado lesivo producido en los consumidores por tal incumplimiento, siendo aquella normatividad sólo un parámetro a tener en cuenta para verificar la responsabilidad del proveedor por no brindar un servicio idóneo.

La competencia de Indecopi en servicios de transporte terrestre

26. En su recurso de apelación, la Empresa de Transportes adujo que la SUTRAN contaba con la potestad sancionadora para supervisar actividades tales como las desplegadas por su empresa, atribución dada mediante la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, siendo que el Indecopi no contaba con la facultad para conocer temas relacionados a accidentes de tránsito, ya que su competencia solo estaba vinculada a la evaluación de infracciones a las normas del Código.
27. Además, a criterio de la proveedora, de acuerdo a la Ley 29391, Ley que crea los Juzgados de Tránsito y Seguridad Vial, los accidentes de tránsito eran competencia exclusiva de dichos órganos jurisdiccionales.
28. Sobre el particular, en materia de transporte terrestre de pasajeros, la Ley de Creación de la SUTRAN¹², —norma que entró en vigencia con anterioridad al Código—, en efecto, asignó competencia a dicho organismo para sancionar el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia para la prestación, en el ámbito nacional, del servicio de transporte terrestre regular de personas¹³.

¹² Vigente desde el 17 de junio de 2009.

¹³ **LEY 29380. LEY DE CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE PERSONAS, CARGA Y MERCANCIAS. Artículo 2°.** - **Ámbito de competencia.** La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo con sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector.

Asimismo, es competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito y las establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos.

(...). (Subrayado añadido).

Artículo 4°. - **Funciones.** La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran)



29. Mientras que, para la prestación en el ámbito regional de servicios de transporte terrestre regular de personas, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre asignó competencia en materia de transporte y tránsito terrestre a los Gobiernos Regionales¹⁴.
30. Cabe indicar que las condiciones de acceso y permanencia que las empresas de transporte deben cumplir se encuentran reguladas en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte¹⁵.
31. Asimismo, debe precisarse que el artículo 97° del mencionado reglamento establece cuáles son las consecuencias por el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia establecidas para la prestación del servicio de transporte terrestre¹⁶, así como que el Reglamento de Organización

tiene las siguientes funciones:
(...)

2. Función de supervisión, fiscalización, control y sanción:

- Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de los servicios de transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, a los conductores habilitados para el servicio y a los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran.
- Supervisar y fiscalizar la circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia, velando por el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Tránsito y el Reglamento Nacional de Vehículos, sancionando a quien corresponda, por las infracciones o incumplimientos de los mismos.
- Supervisar, fiscalizar y sancionar a los titulares de autorizaciones, concesionarios y prestadores de servicios complementarios, inspecciones, certificaciones, verificaciones y otras relacionadas con el transporte y tránsito terrestre. (...). (Subrayado añadido).

Artículo 11°.- De las actividades de fiscalización. Las actividades de fiscalización son las siguientes: (...)

- Evaluar, identificar el cumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia, y las infracciones; e imponer y ejecutar las sanciones administrativas y pecuniarias establecidas en la legislación vigente, por el incumplimiento de la normativa vinculada al transporte terrestre de personas, carga y mercancías, en el ámbito de su competencia. (...)

¹⁴ **LEY 27181. LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE. Artículo 15°.- De las autoridades competentes**

Son autoridades competentes en materia de transporte y tránsito terrestre, según corresponda: (...)

- Los Gobiernos Regionales; (...)

Texto vigente del artículo 15° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, conforme a la modificación introducida por la Ley 28172 publicada el 17 de febrero de 2004.

Cabe precisar que el artículo original, antes de la modificatoria, no comprendía entre las entidades competentes a los Gobiernos Regionales.

DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC. REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE.

Sección Primera. Disposiciones Generales. Título II. Órganos y competencias. Artículo 10°.- Competencia de los Gobiernos Regionales.

Los Gobiernos Regionales en materia de transporte terrestre, cuentan con las competencias previstas en este Reglamento, se encuentran además facultados para dictar normas complementarias aplicables a su jurisdicción sujetándose a los criterios previstos en la Ley y los reglamentos nacionales. En ningún caso las normas complementarias pueden desconocer, exceder o desnaturalizar lo previsto en las disposiciones nacionales en materia de transporte.

También es competente en materia de gestión y fiscalización del transporte terrestre de personas de ámbito regional, así como para la supervisión del transporte de personas, mercancías y mixto de ámbito nacional, mediante inspectores designados, respecto de lo que dispone el presente Reglamento.

Artículo 92°.- Alcance de la fiscalización

92.1 La fiscalización del servicio de transporte comprende la supervisión y detección de incumplimientos e infracciones, la determinación de medidas preventivas, la imposición de sanciones y la ejecución de las mismas, conforme a lo previsto en el presente Reglamento y sus normas complementarias. (...). (Subrayado añadido)

¹⁵ Vigente desde el 1° de julio de 2009.

¹⁶ **DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC. REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE.**



y Funciones de la Sutran, ha previsto la estructura orgánica de dicha entidad con la finalidad de coadyuvar la ejecución de sus funciones de supervisión, fiscalización y sanción del referido servicio, en el marco de sus competencias¹⁷.

32. Por lo tanto, cuando se busca garantizar la protección al consumidor en un ámbito preventivo, mediante la exigencia de requisitos mínimos para el acceso y la permanencia de los operadores de transporte terrestre en el mercado, tales condiciones se encuentran reguladas en una norma específica del sector (Reglamento Nacional de Administración de Transporte); y, principalmente, a través de la imposición de sanciones frente al incumplimiento de estas, la potestad sancionadora ha sido asignada por ley tanto a la SUTRAN, entidad distinta del Indecopi, en el ámbito nacional de servicio de transporte terrestre regular de personas, como a los Gobiernos Regionales, en el ámbito regional de servicio de transporte terrestre regular de personas.
33. Sin embargo, lo descrito no resulta aplicable cuando se trata de hechos que, al suscitarse en el marco de la prestación del servicio de transporte terrestre de pasajeros, han generado una afectación efectiva a un consumidor o grupo de consumidores, tal como la ocasionada -por ejemplo- en: (i) incumplimientos de horarios de salida o de llegada; (ii) accidentes; (iii) asaltos; o, (iv) pérdidas de equipaje, puesto que la evaluación que realizaría el Indecopi a dichos supuestos no involucraría una determinación de presuntas inobservancias de las condiciones de acceso y permanencia, sino que -atendiendo a cada caso en particular- la normatividad sectorial se constituiría únicamente como un

Artículo 97°.- Consecuencias del incumplimiento.

Conforme señala el presente Reglamento, el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia determinará:

97.1 La cancelación de la autorización para prestar servicio de transporte.

97.2 La cancelación de la habilitación del vehículo.

97.3 La cancelación de la habilitación del conductor para conducir vehículos en el servicio de transporte.

97.4 La cancelación de la habilitación de la infraestructura complementaria de transporte. (*)

(*) Artículo modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo Nº 033-2011-MTC, publicado el 16 julio 2011, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 97°.- Consecuencias del incumplimiento.

97.1 El incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia determinará:

97.1.1 La suspensión de 60 o 90 días calendario, o la cancelación de la autorización para prestar el servicio de transporte terrestre, según corresponda. (*)

(*) Numeral modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo Nº 005-2016-MTC, publicado el 19 junio 2016, cuyo texto es el siguiente:

"97.1.1 La suspensión de 10, 60 ó 90 días calendario, o la cancelación de la autorización para prestar el servicio de transporte terrestre, según corresponda."

97.1.2 La suspensión de 60 o 90 días calendario, o la cancelación de la habilitación del vehículo, según corresponda.

97.1.3 La suspensión de 60 o 90 o la cancelación de la habilitación del conductor para conducir vehículos en el servicio de transporte.

97.1.4 La inhabilitación definitiva del transportista, vehículo o conductor para prestar servicio de transporte terrestre en el ámbito en el que fue sancionado.

97.1.5 La cancelación de la habilitación de la infraestructura complementaria de transporte.

(...)"

¹⁷ Actualmente, la estructura orgánica de dicha entidad se encuentra prevista en el Decreto Supremo 006-2015 MTC, Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (norma que modificó el Decreto Supremo 021-2010-MTC).



parámetro a considerar en la verificación de la responsabilidad del proveedor, al dilucidar la presunta falta de idoneidad durante el servicio de transporte prestado¹⁸.

34. En ese sentido, tratándose de hechos que suponen una infracción a las normas de protección al consumidor y, simultáneamente, infracciones al marco regulatorio del sistema de transportes, no se produciría un supuesto de doble sanción para un mismo hecho en la medida que no existe una identidad causal o de fundamento, ya que el bien jurídico tutelado por el Indecopi es el interés de los consumidores, es decir, que los bienes o servicios que éstos adquieran sean seguros y cubran las expectativas que razonablemente pudieron generar. Por su parte las normas emitidas por la autoridad de transporte buscan regular el mercado y la adecuada atribución de la infraestructura vial entre las diferentes concesionarias.
 35. Por tanto, en el supuesto particular de un accidente de tránsito en el que estuviese involucrada la unidad de una empresa de transportes, Indecopi se encontraría facultado para analizar si la prestación del servicio en cuestión se encuadró dentro de lo prescrito en las normas de protección al consumidor – esto es, si se prestó un servicio idóneo o no durante la realización del recorrido contratado y en el que se desarrolló el siniestro-.
 36. Por las consideraciones expuestas, contrariamente a lo argumentado por la Empresa de Transportes, esta Sala considera que el Indecopi es la entidad competente para conocer y sancionar las afectaciones concretas a los derechos de los consumidores verificadas en el ámbito del servicio de transporte terrestre de pasajeros, siendo que en el presente caso está referido a la ocurrencia de un accidente que ocasionó el fallecimiento y lesiones en diversas personas.
- (ii) Sobre la tramitación de una investigación ante el Ministerio Público

37. En su recurso de apelación, la Empresa de Transportes indicó que lo investigado ante el Ministerio Público era relevante para el desarrollo del presente procedimiento, puesto que -si este determinaba su falta de responsabilidad- no cabía que el Indecopi indicara lo contrario, siendo que incluso la Policía Nacional del Perú ya había indicado en sus informes que el siniestro se produjo por la aparición intempestiva de un tercer vehículo que invadió el carril por donde circulaba la unidad de su empresa, motivo por el

¹⁸ Los parámetros de idoneidad pueden variar en función a los medios o la forma como se genera tal expectativa, así estaremos frente a una garantía implícita cuando se atienda a los fines y usos previsibles para los que normalmente se adquiere tal servicio en el mercado, según lo que esperaría un consumidor razonable, o frente a una garantía expresa cuando la expectativa se genere por la información puesta a disposición por el proveedor, o frente a una garantía legal cuando los términos del servicio han sido definidos por la regulación vigente. Esto último en la medida que una condición objetiva que los proveedores de bienes y servicios deben cumplir son los requisitos que el ordenamiento jurídico exige, sin que para ello sea necesario que los consumidores demanden su cumplimiento.



que el automóvil se descarriló, causando el trágico accidente, razón por la que se debía suspender la tramitación del Expediente en cuestión.

38. El artículo 65° del Decreto Legislativo 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, establece que los órganos funcionales suspenderán la tramitación de los procedimientos que ante ellos se siguen en dos supuestos¹⁹:

- (i) Cuando se haya iniciado un proceso que verse sobre la misma materia con anterioridad al inicio del procedimiento; o,
- (ii) cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual o de la Comisión u Oficina respectiva, precise de un pronunciamiento previo sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramite ante el Indecopi.

39. No obstante, de la revisión de las fojas que obran en el presente Expediente, no se aprecia que exista medio de prueba alguno que permita colegir que se está siguiendo ante el Ministerio Público una investigación contra la Empresa de Transportes por el siniestro materia de evaluación, razón por la cual no cabe amparar lo sostenido y solicitado por la proveedora, respecto a la suspensión del procedimiento.

40. Sin perjuicio de ello, se debe indicar que, para que opere la suspensión en atención al segundo supuesto regulado en el artículo 65° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, es necesario que se cuente con el pronunciamiento previo emitido por la otra Autoridad sin el cual no podrá ser resuelta la materia controvertida. No obstante, en el caso de autos, ya se cuenta con diversos documentos policiales -los que fueron descritos en los numerales precedentes-, los mismos que dan cuenta de cómo ocurrieron los hechos relacionados al siniestro y cuál fue el grado de participación de los involucrados, siendo suficientes para dilucidar la responsabilidad de la proveedora.

(iii) Sobre el deber de idoneidad y el deber general de seguridad

41. El artículo 18° del Código²⁰ define a la idoneidad de los productos y servicios como la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que

¹⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 807. LEY SOBRE FACULTADES, NORMAS Y ORGANIZACIÓN DEL INDECOPI. Artículo 65°.-** Los órganos funcionales del Indecopi suspenderán la tramitación de los procedimientos que ante ellos se siguen sólo en caso de que, con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo, se haya iniciado un proceso judicial que verse sobre la misma materia, o cuando surja una cuestión contenciosa que, a criterio del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual o de la Comisión u Oficina respectiva, precise de un pronunciamiento previo sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante Indecopi.

²⁰ **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 18°.- Idoneidad.** Se entiende por idoneidad la correspondencia entre lo que un consumidor espera y lo que efectivamente recibe, en función a lo



efectivamente recibe, en función a la naturaleza de los mismos, las condiciones acordadas, la publicidad e información transmitida, entre otros factores, atendiendo a las circunstancias del caso. Asimismo, el artículo 19° de la referida norma establece la responsabilidad de los proveedores por la idoneidad y calidad de los productos y servicios que ofrecen en el mercado²¹.

42. El supuesto de responsabilidad administrativa en la actuación del proveedor impone a éste la carga de sustentar y acreditar que no es responsable por la falta de idoneidad del servicio ofrecido en el mercado, sea porque actuó cumpliendo con las normas debidas o porque pudo acreditar la existencia de hechos ajenos que lo eximen de responsabilidad. Así, una vez acreditado el defecto por el consumidor, corresponde al proveedor acreditar que éste no le es imputable.
43. De otro lado, el artículo 25° del mencionado cuerpo normativo²² proscribe la introducción de riesgos injustificados en la prestación de servicios o provisión de bienes, con prescindencia que se llegue a generar una afectación en los consumidores, lo que coloca las infracciones a esta norma como infracciones de peligro²³.
44. En el caso de servicios de transporte terrestre, si bien constituye una actividad por sí misma riesgosa, un consumidor espera que el trayecto se realice en forma segura, de manera que no se presenten circunstancias que, poniendo en riesgo su vida o sus bienes, le impidan llegar a su destino sin inconvenientes. En atención a ello, para evaluar si la actuación de un proveedor de estos servicios fue idónea, resulta necesario analizar si los hechos materia de procedimiento se produjeron como consecuencia de

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.

²¹ **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.

²² **LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 25°.- Deber general de seguridad.**

Los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes.

²³ Ver Resolución 2677-2010/SC2-INDECOPI de fecha 25 de noviembre de 2010.



causas que no le eran atribuibles, en cuyo caso debe eximirse de responsabilidad.

45. Con respecto a las causas no imputables a las que se ha hecho mención en el punto precedente, la doctrina también señala que estas deben ser entendidas como un “evento extraño a la esfera de control del obligado” y no 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 obligado²⁴.
46. En consecuencia, el punto de partida para demostrar la existencia de una causa que exima de responsabilidad al proveedor es la probanza de un evento determinado que tiene una característica de exterioridad respecto a él, por lo que la Empresa de Transportes únicamente se liberaría de responsabilidad si la causa que originó que se interrumpiera el servicio de transporte resultaba ser ajena a su control.
47. Ello en concordancia con lo establecido en el artículo 104° del Código²⁵, que establece que el proveedor es exonerado de responsabilidad 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.

(iii.1) Sobre la afectación del deber de idoneidad

48. La Comisión halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 19° del Código, tras haber verificado que el ómnibus fue conducido con una velocidad no prudente lo cual no permitió que se realizara una maniobra que evitara el accidente en el que resultaron 13 personas fallecidas y 32 heridas, impidiendo que el servicio de transporte interprovincial contratado culminara de acuerdo a las condiciones pactadas.
49. Ahora, sobre el particular, obra a fojas 141 a 159 del presente Expediente, copia simple del documento denominado Investigación de Accidentes de

²⁴ 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, 2002.

²⁵ LEY 29571. CODIGO DE PROTECCION 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°.



Tránsito Informe Técnico Policial No. 0060-2016-REGPOL-LL-DIVPOS-T/DEPTRA-SECCIAT-EMI-2. del 10 de julio de 2016, expedido por la Policía Nacional del Perú – Departamento de Tránsito Secciat – Trujillo, documento aportado por la División de la Policía de Tránsito de La Libertad – Sección de Accidentes de Tránsito mediante Oficio 1515-16-REGPOL.LL.DIVPOS.DEPTRA/SECCIAT.SEC del 14 de setiembre de 2016, el mismo que no ha sido rebatido por la proveedora, documento en el que se indica lo siguiente:

«(...)

I. DATOS DE LA INTERVENCIÓN

A. SITUACIÓN

1. Clase de accidente: Simple. Volcadura en tonel.
2. Consecuencias: Muerte
3. Lugar y jurisd. Policial: Carretera panamericana norte a la Altura Km. 479 sector Coscomba Comisaria PNP GUADALAPITO
4. Fecha y hora del Accidente: 14MAY2016. 10.50 Hrs.
5. Fecha y hora comunic. Acc.: 14MAY2016. 13.30 Hrs.
6. Fecha y hora Interv. SECCIAT: 14MAY2016. 16.25 Hrs.
7. Unidades participantes: **UT-1 (ómnibus).**
Ómnibus con placa de rodaje T2L-957.
8. Clase de vía y zona: Carretera a Cascas – Zona Rural.

(...)

IV. DESCRIPCIÓN ANALÍTICA

(...)

B. CALCULO DE LA VELOCIDAD

(...)

Por lo que nos permite establecer

Que esta unidad, instantes previos al accidente era desplazado por su conductor a una velocidad mínima probable de 66.78 Km/h., la misma que si bien se encontraba dentro de lo establecido por la normatividad vigente para el tipo de vía donde se produjo el evento (carretera panamericana), pero que para las circunstancias del momento y del lugar donde se produjo el accidente resultó ser no razonable ni prudente por encontrarse en una zona de curvas sinuosas, por el conductor de la UT-A (ómnibus), al realizar la maniobra de activar el sistema de frenos deja las evidencias físicas antes descritas, maniobra que no le permitió evitar el accidente materia de la presente investigación, ante la presencia de un vehículo no identificado que se antepone en su eje de circulación.

(...)

G. ANALISIS INTEGRAL

(...)



7. Que, de conformidad a la ITP, realizada en el lugar del accidente, las evidencias físicas encontradas en el lugar del accidente, los daños materiales ocasionados en la [sic] vehículo (ómnibus), las lesiones traumáticas de los pasajeros de la UT-1 como consecuencia el accidente y teniendo en cuenta el método aplicado que determina el suceso de tránsito, este se produce cuando la UT-1 (ómnibus) era desplazada por su conductor en sentido de norte a sur, ocupando el carril derecho de la calzada vehicular de la carretera panamericana norte altura del Km. 479 el mismo que lo hacía a un [sic] velocidad de 67 Km/h., según el reporte de velocidad del GPS de la SUTRAN, la misma que si bien se encontraba dentro de lo permitido por la normatividad legal vigente para el tipo de vía (carretera panamericana), pero que resulto [sic] ser no razonable ni prudente para las circunstancias del momento y del lugar por encontrarse circulando en una zona de curvas sinuosas, por lo que ante el ingreso intempestivo de un vehículo liviano hacia su carril de circulación y anteponiéndose en su eje de marcha, hace que ante tal peligro el conducto de la UT-1 (ómnibus), realice la maniobra de activar el sistema de frenos y el retardador por tratarse de un vehículo automático con cuatro ejes y doble tracción delantera, y se abra hacia la derecha donde se encuentra la guardavía y al tratar de enderezar el vehículo hace que la parte posterior se levante y lo jale a la derecha perdiendo la estabilidad el ómnibus (;) llegando a volcarse en forma de tonel hacia su lado derecho, arrastrando hasta llegar a chocar con la guardavía la misma que se rompe e incrusta en la carrocería lateral derecha hacia el salón del ómnibus del primer nivel, prosiguiendo el arrastre hasta quedar en su posición final en el separador central (...)

(...)

VII. CONCLUSIONES

C. FACTORES INTERVINIENTES

1. FACTOR PREDOMINANTE

La acción operativa del conductor de la UT-1 (ómnibus) al conducir su vehículo a una velocidad mínima probable de 66.78 KM/h, de acuerdo a lo determinado aplicando la fórmula [sic] física a las huellas de frenada, la misma que es corroborada con el reporte de velocidad del GPS donde indica que este vehículo se desplazaba a una velocidad de 67 km/h, velocidad que resulto [sic] ser no razonable ni prudente para las circunstancias del momento (ingreso intempestivo de vehículo no identificado a su carril) y del lugar donde se produjo el accidente (zona de curvas sinuosas), maniobra que provoca que el conductor de la UT-1 (ómnibus) active el sistema de frenos y realice una frenada inesperada para no chocar por alcance con el vehículo que se antepone en su eje de circulación, velocidad que no le permitió realizar una maniobra efectiva u eficaz para evitar el accidente, llegando el ómnibus a volcarse en forma de tonel a su lado



derecho y arrastrándose hasta quedar en la posición de 1/1 a la derecha en el separador central, de la vía lugar del evento.

(...).».

50. Por tanto, si bien la Policía Nacional del Perú recoge la versión invocada por la Empresa de Transportes en su defensa -respecto de la invasión de un vehículo ajeno al carril por el que transitaba su unidad-, lo cierto es que dicha Autoridad también pone de relieve que la velocidad que empleaba el conductor de la Empresa de Transportes (cuando realizaba el recorrido momentos previos a la ocurrencia del siniestro) -aun cuando se encuadraba dentro de lo exigido para tal vía- no era razonable ni prudente para las circunstancias del momento y lugar por encontrarse circulando en una zona de curvas sinuosas, situación que era determinante para la adopción de una adecuada maniobra que permitiera evitar el peligro de la invasión aludida, lo cual no ocurrió.
51. En ese sentido, dado que a través de tal evaluación se efectuó un análisis exhaustivo de todas las circunstancias que rodearon al accidente de tránsito del 14 de mayo de 2016, el cual -como se mencionó- destacó la imprudencia del conductor de la denunciada, la cual -como era evidente- no era un hecho determinado por un tercero, sino que era plenamente responsabilidad de la Empresa de Transportes, al no desplegar una actitud diligente durante el recorrido del servicio de transporte en lugares con zonas accidentadas o sinuosas, y siendo que no se actuó medio de prueba idóneo alguno que rebatiera ello, se podía concluir que la proveedora no brindó un servicio idóneo.
52. En atención a lo expuesto, corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que se halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 19° del Código, tras haber verificado que no prestó un servicio de transporte idóneo, toda vez que el ómnibus de la denunciada no fue conducido a una velocidad prudente ocasionando que se produzca un accidente en el que fallecieron y resultaron heridos diversos pasajeros.

(iii.2) Sobre la afectación al deber general de seguridad

53. La Comisión halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 25° del Código, tras haber verificado que no cumplió con brindar un servicio con las debidas medidas de seguridad, al haberse empleado una velocidad no adecuada para el sector por el que transitaba la unidad de la proveedora.
54. Ahora bien, tal como se señaló en los precedentes numerales 49 a 51, se ha demostrado que la ocurrencia del siniestro del 14 de mayo de 2016 atendió a una mala operatividad por parte del chofer de la denunciada.
55. Ahora bien, es importante precisar que, si bien este Colegiado considera que



el servicio de transporte es una actividad por sí misma riesgosa -tal como se indicó en el numeral 44 de la presente resolución-, en el presente caso ha podido verificarse que, durante el trayecto realizado por la unidad de la Empresa de Transportes, su personal incurrió en acciones que pusieron en riesgo la vida e integridad física de sus consumidores, y que finalmente coadyuvaron a la producción del siniestro materia de investigación.

56. En efecto, de acuerdo a lo reseñado en el documento expedido por la Policía Nacional del Perú, se concluyó que uno de los factores que contribuyeron a la realización de la volcadura estaban directamente vinculados con la conducción realizada por el chofer de la Empresa de Transportes; por lo que, esta adoptó acciones que pusieron en riesgo injustificado a sus usuarios.
57. Por tanto, corresponde confirmar la resolución venida en grado, en el extremo que halló responsable a la proveedora por infracción al artículo 25° del Código, tras haber verificado que no cumplió con brindar un servicio con las debidas medidas de seguridad, al haberse empleado una velocidad no adecuada para el sector por el que transitaba la unidad de la proveedora.

(v) De la sanción impuesta y la inscripción en el RIS

58. En la medida que la Empresa de Transportes no ha fundamentado su apelación respecto de la sanción impuesta, así como la inscripción en el RIS, esta Sala asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre tales puntos, esta Sala asume como propias las consideraciones de la recurrida sobre tales puntos, en virtud de la facultad establecida en el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS, norma publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de marzo de 2017²⁶. En consecuencia, corresponde confirmar estos.

(vi) Sobre la remisión de una copia de la resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones

59. Finalmente, esta Sala considera que debe remitirse una copia de la presente resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que, de considerarlo pertinente, actúe de acuerdo al ámbito de su competencia.

²⁶ **DECRETO SUPREMO 006-2017-JUS, 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.

(...)



RESUELVE:

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL del 5 de mayo de 2017, emitida por la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de La Libertad, en el extremo que halló responsable a Transportes Línea S.A. por infracción al artículo 19° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, tras haber verificado que no prestó un servicio de transporte idóneo, toda vez que el ómnibus de la denunciada no fue conducido a una velocidad prudente ocasionando que se produzca un accidente en el que fallecieron y resultaron heridos diversos pasajeros.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, en el extremo que halló responsable a Transportes Línea S.A. por infracción al artículo 25° de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, tras haber verificado que no cumplió con brindar un servicio con las debidas medidas de seguridad, al haberse empleado una velocidad no adecuada para el sector por el que transitaba la unidad de la proveedora.

TERCERO: Confirmar la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, en el extremo que sancionó a Transportes Línea S.A. con unas multas de: (i) 40 UIT, por infracción al deber de idoneidad; y, (ii) 50 UIT, por infracción al deber general de seguridad; sin embargo, en atención al principio de concurso de infracciones, la multa final a imponer a la denunciada por las conductas antes descritas será únicamente de 50 UIT.

CUARTO: Confirmar la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, en el extremo que dispuso la inscripción de Transportes Línea S.A. en el Registro de Infracciones y Sanciones del Indecopi.

QUINTO: Remitir una copia de la presente resolución al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para que, de considerarlo pertinente, actúe de acuerdo al ámbito de su competencia.

Con la intervención de los señores vocales Ana Asunción Ampuero Miranda, Javier Eduardo Raymundo Villa García Vargas, Roxana María Irma Barrantes Cáceres y Francisco Pedro Ernesto Mujica Serelle.

ANA ASUNCIÓN AMPUERO MIRANDA
Presidenta



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

El señor vocal que suscribe el presente voto deja constancia de que si bien comparte la posición de la mayoría respecto a que Indecopi es competente para conocer y sancionar la ocurrencia de un accidente de tránsito que ocasione afectación a la integridad física de los pasajeros por causas imputables a la empresa de transportes, considero necesario realizar las siguientes precisiones:

1. El límite impuesto por el principio de legalidad²⁷ 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 61º.1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General²⁸, 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. El artículo 2º 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 consumo²⁹. Asimismo, el artículo 30º de dicha norma establece 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 contrario.
3. En concordancia con ello, el artículo 105º del Código 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

²⁷ **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.

(...)

²⁸ **LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL. Artículo 61º.- Fuente de Competencia Administrativa**

61.1 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.

²⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1033. LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL INDECOPI. Artículo 2º.- Funciones del Indecopi.**

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.



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. Ahora bien, la Ley de Creación de la SUTRAN³⁰, asignó competencia a dicho organismo para sancionar el incumplimiento de las condiciones de acceso y permanencia para la prestación, en el ámbito nacional, del servicio de transporte terrestre regular de personas³¹. De otro lado, para la prestación en el ámbito regional de servicios de transporte terrestre regular de personas, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre asignó competencia en materia de transporte y tránsito terrestre a los Gobiernos Regionales³².
5. No obstante, de la revisión de, las condiciones de acceso y permanencia que se encuentran reguladas en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte³³, así como de la tabla de infracciones que dicha norma incorpora³⁴, no se describe como infracción pasible de ser sancionada por Sutran o los gobiernos regionales, la ocurrencia de accidentes de tránsito que afectan la vida y/o salud de los pasajeros por causas imputables a una empresa de transporte.
6. Considerando ello, Indecopi sí resulta competente para analizar la conducta desplegada por una empresa de transportes que no transportó a sus pasajeros salvaguardando su integridad física, pues lo que sancionaría Indecopi no sería la ocurrencia de circunstancias como la alta velocidad de los choferes, conducción sin licencia vigente, entre otros, pues ello sólo aportaría elementos para evaluar la forma cómo se prestó el servicio de transporte.
7. Ahora bien, luego de haber manifestado precisiones en torno a la competencia del Indecopi en el caso de autos, considero necesario desarrollar mi posición respecto al tipo infractor por el cual se imputó la conducta detectada por la Comisión.
8. Mediante Resolución 1 del 14 de noviembre de 2016, la Secretaría Técnica de la Comisión imputó a título de cargos contra la Empresa de Transportes las siguientes conductas infractoras: «(...) (i) *Presunta infracción al artículo 19° del Código (...), en tanto no habría prestado el servicio de transporte ofrecido a sus consumidores el 14 de mayo de 2016, en la ruta Trujillo – Lima, toda vez que se volcó y despistó a la altura del Km [sic] 479 de la Carretera Panamericana Norte, resultando 13 personas fallecidas y 32 personas heridas;* y, (ii) *Presunta infracción al artículo 25°*

³⁰ Vigente desde el 17 de junio de 2009.

³¹ Ver nota a pie número 13.

³² Ver nota a pie número 14.

³³ Vigente desde el 1° de julio de 2009.

³⁴ Ver tabla de infracciones en: http://www.sutran.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/BASE-DATOS-TABLAS-REGLAMENTOS_revfinalRENAT.pdf



del Código (...), en tanto habría puesto en riesgo injustificado a los pasajeros del servicio de transporte en la ruta Trujillo – Lima, el 14 de mayo de 2016 a las 10: 50 horas, el bus con placa de rodaje T2L-957; en tanto, no habría adoptado las medidas necesarias para evitar que el bus se volcará [sic] y despistaré [sic] a la altura del Km. [sic] 479 de la Carretera Panamericana Norte, resultando 13 personas fallecidas y 32 heridas. (...)».

9. Como se observa, ante la producción del accidente de tránsito del 14 de mayo de 2016 en el cual fallecieron y resultaron lesionados diversos pasajeros, la Secretaría Técnica de la Comisión consideró que dicha conducta vulneraba: (i) el deber de idoneidad regulado en el artículo 19° del Código; y, (ii) el deber de no exponer injustificadamente a riesgo a los usuarios de un determinado producto y/o servicio regulado en el artículo 25° de dicho cuerpo normativo.
10. Al respecto, discrepo de la tipificación realizada por la Secretaría Técnica de la Comisión, pues si bien la conducta analizada da cuenta de un servicio carente de idoneidad (en tanto el servicio de transporte no llegó a brindarse por la volcadura del bus, el mismo que no fue conducido a una velocidad prudente ocasionando el fallecimiento y lesiones de varios pasajeros), dicho tipo infractor da cuenta de un deber general que deben respetar todos los proveedores que brindan productos y servicios en el mercado; no obstante, existía un tipo infractor más específico que subsume la conducta atribuida, la misma que se encuentra recogida en el artículo 25° del Código.
11. En efecto, el artículo 25° del Código regula de manera específica el deber de seguridad que deben respetar los proveedores respecto a los productos y servicios que ofertan, indicando que estos no deben conllevar un riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes³⁵.
12. En ese orden de ideas, dado que la tipificación efectuada por la Comisión no corresponde de manera específica a la conducta denunciada, corresponde declarar la nulidad de la Resolución 1 y la Resolución 0403-2017/INDECOPI-LAL, en los extremos que tipificó y sancionó, respectivamente, la conducta investigada como una presunta infracción del artículo 19° del Código, dejándose sin efecto la multa de 40 UIT impuesta sobre dicha imputación.

JUAN ALEJANDRO ESPINOZA ESPINOZA

³⁵ LEY 29571. CÓDIGO DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR. Artículo 25°. - Deber general de seguridad Los productos o servicios ofertados en el mercado no deben conllevar, en condiciones de uso normal o previsible, riesgo injustificado o no advertido para la salud o seguridad de los consumidores o sus bienes.